

Heart of Darkness

The heart of darkness awaits. It's the unknown place that exists in the wilderness, among the people, inside your mind. As a researcher, you've chosen to venture into this shadowy world to extract its truths. How deep are you willing to go?

The expedition is difficult. You need the best tools.

Sociological Abstracts (SA) and Social Planning/Policy & Development Abstracts (SOPODA) outfit you for this important journey.

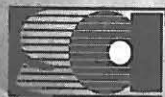
Drawing from more than 2,400 journals published in 35 countries, SA and SOPODA present abstracts of articles, books and conference papers. Bibliographic entries will guide you to relevant dissertations and important book and other media reviews. All are expertly classified and indexed for easy access.

SA and SOPODA are available in a variety of media: print, online, the sociofile CD-ROM, and magnetic tape.

Explore the unknown with confidence by using the most timely information directly related to your areas of interest and expertise.

SAI's Web site, located at www.socabs.org, contains searchable subsets, hot topics, the *Note Us* newsletter, and links to other relevant sites and resources.

For more information about our products and services, visit our Web site, or contact us at:



sociological abstracts, inc.

P. O. Box 22206, San Diego, CA 92192-0206
619.695.8803, Fax 619.695.0416
Internet: socio@cerfnet.com
Web site <http://www.socabs.org>

SAI products are available in print; online from Knight-Ridder, DIALOG, OCLC and Ovid; on CD-ROM from SilverPlatter, EBSCO, Ovid and NISC; and on magnetic tape directly from SAI. For document delivery contact SOCIOLOGY Express. Phone: 619.695.8803 Fax: 310.208.2982

Barbara Nöst

Partizipation oder Instrumentalisierung: Das Agricultural Extension Service in Zanzibar

Einleitung

Die Rolle des Staates in Tanzania ist angesichts der politischen Öffnung in den letzten Jahren im stetigen Wandel begriffen. Veränderte politische Strukturen haben für neue Formen der Politikformulierung Platz geschaffen und einen Paradigmenwechsel bewirkt. Im Zuge dieser Veränderungen wurde die Rolle des Staates neu definiert. Sein Zuständigkeitsbereich wurde einerseits eingeschränkt, andererseits wurde der Boden für neue Formen der staatlichen Intervention auf allen Ebenen vorbereitet. Die Beziehungen des Staatsapparates zur Gesellschaft wandelten sich, neue Formen der Einbindung gesellschaftlichen Engagements entstanden. Auch die Beziehungen zu anderen Staaten wurde neu gestaltet; dies betrifft insbesondere die Geberländer.

Die Folgen politischer Veränderungen machen sich im staatlichen Verwaltungsapparat bemerkbar: Umstrukturierungen verbunden mit einer Neuverteilung der Rollen und Funktionen gehen Hand in Hand mit einer Neubewertung und Überarbeitung von vergangenen Entwicklungskonzepten in jedem Bereich der staatlichen Verwaltung. Diese Veränderungen schaffen Raum für die Entstehung neuartiger Beziehungen zwischen Bürokratie und Gesellschaft:

Informal linkages with the state that are taking place are redefining state-society relations, in a manner which may however weaken the state. The state needs to redefine its own political agenda, to redefine much of its position, to work out a new thinking which can synthesize the old and new developments which are taking place. (Hartmann 1994, S. 232)

Staatliche Umstrukturierungen geben im Idealfall neue Anstöße im Politikdialog an der Spitze des Staates. Nun liegt es an der Beschaffenheit des bürokratischen Apparates, ob dieser Politikdialog nur an der Spitze des Verwaltungsapparates stattfindet oder ob auch die ihm untergeordneten gesellschaftlichen Ebenen einbezogen sind. Partizipation ist daher nicht nur eine Methode zur effektiveren Implementierung von Entwicklungsstrategien. Mittel und Möglichkeiten, am Diskussions- und Entscheidungsprozess teilzunehmen, sind ständiges Verhandlungsobjekt auf allen Ebenen der bürokratischen Verwaltung, Partizipation wird selbst zum Verhandlungsobjekt.

Politische Umstrukturierungen gehen Hand in Hand mit sozio-ökonomischen Veränderungen; solche sozio-ökonomischen und politischen Veränderungsprozesse betreffen Frauen und Männer, Beamtinnen und Beamte, Bäuerinnen und Bauern in unterschiedlicher Weise. Die Frage ist, wann und in welcher Form

Vertreter/innen staatlicher Interessen in einen Verhandlungsprozess mit unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft treten und was Gegenstand dieses Verhandlungsprozesses ist. Oder: Findet tatsächlich ein Politikdialog statt, der allen Beteiligten das Aushandeln von staatlich initiierten Entwicklungskonzepten ermöglicht? Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß der Erfolg von staatlichen Interventionen nicht nur an der Qualität eines Entwicklungskonzeptes, sondern an der Reaktion und Beteiligung der angesprochenen Zielgruppe meßbar ist.

In diesem Zusammenhang wichtig zu erwähnen ist das Phänomen der Selbstgenügsamkeit staatlicher Bürokratien, wie in der Praxis in den letzten Jahrzehnten in vielen Entwicklungsbürokratien zu beobachten ist. Aufgrund fehlender Inputs von außen – und die Gründe dafür sind vielschichtig – tendieren staatliche Bürokratien dazu, sich selbst darauf zu beschränken, Aktivitäten zu setzen, die nicht als Serviceleistung für eine bestimmte Klientel gedacht sind, sondern allein der Reproduktion des Systems dienen. Die Ursachen dafür sind vielfältig und sollen in der folgenden Analyse eingehend behandelt werden. Auch Entwicklungsbürokratien haben im Umgang mit ihrer Klientel partizipatorische Ansätze zum Arbeitsprinzip erhoben. Oft sind sie aber aufgrund fehlender Inputs von außen keinem unmittelbaren Handlungsbedarf ausgesetzt, sich mit ihrer Klientel aktiv auseinanderzusetzen. So dient bürokratische Arbeit dann nur mehr der Reproduktion des Systems, sodaß „Partizipation“ zur Farce wird.

Die folgende Untersuchung¹ eines bürokratischen Subsystems in Zanzibar, in dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landwirtschaftsministeriums aller hierarchischen Ebenen und Mitglieder der bäuerlichen Gesellschaft als Verhandlungspartner gegenüberstehen, dient dazu, diesen Fragestellungen näherzukommen.

Vernetzung zur Durchführung landwirtschaftlicher Entwicklungskonzepte

Der politische Kontext

Die Insel Zanzibar ist in vielerlei Hinsicht ein Sonderfall: als Teilstaat Tanzanias wurde ihr stets relative Eigenständigkeit eingeräumt. Bedingt durch die geringe Fläche und Überschaubarkeit kann von relativer Nähe zwischen staatlichen Institutionen und der zanzibarischen bäuerlichen Gesellschaft gesprochen werden. Ländliche Entwicklung ist im Kontext Zanzibar – ebenso wie in anderen Ländern der Region – eng mit landwirtschaftlicher Entwicklung verbunden. Die

¹ Der vorliegende Beitrag basiert zum Großteil auf Interviews, die im Zeitraum von 1994 bis 1995 mit zahlreichen Bäuerinnen und Bauern sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Bürokratie des Extension Service in Zanzibar durchgeführt worden sind. Die für die Untersuchung notwendigen Forschungsaufenthalte in Zanzibar waren Teil des Forschungsprojektes „Kommunikation und Entwicklung“ am Institut für Afrikanistik (Universität Wien), das vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von September 1993 bis August 1995 finanziert wurde.

Bevölkerung Zanzibars findet ihr Einkommen zu 80 Prozent in der landwirtschaftlichen Produktion. Für das Landwirtschaftsministerium ist daher ein möglichst enger Kontakt zur bäuerlichen Zielgruppe vorteilhaft. Das *Comprehensive Agricultural Extension Service (CAES)*² ist eine in das Ministerium eingebettete Institution, das ein von landwirtschaftlichen Beratern getragenes nationales Netzwerk darstellt. Innerhalb des Landwirtschaftsministeriums hat das Extension Service die Aufgabe, die Verbindung zur bäuerlichen Gesellschaft herzustellen.

Das Extension Service repräsentiert als Teil des Landwirtschaftsministeriums staatliche Interessen und hat die Aufgabe, staatliche Konzepte von landwirtschaftlicher Entwicklung auf nationaler³ Ebene zu implementieren. Als staatliche Institution koordiniert sie die folgenden Elemente miteinander: ausländische Geberorganisationen (FAO [= Food and Agricultural Organization], UNDP [= United Nations Development Programme], ODA [= Overseas Development Administration], DED [= Deutscher Entwicklungsdienst] usw.), ausländisches Expertenpersonal (Entwicklungsarbeiter bzw. -experten), Landwirtschaftsministerium, das dem Landwirtschaftsministerium zugehörige Extension Service, Regional bzw. District Extension Staff, Block Extension Officers und Zielgruppe.

Das Extension Service wurde durch ein von der UNDP initiiertes Projekt ins Leben gerufen. Dieses Projekt wurde 1991 gemeinsam von der UNDP, der zanzibarischen Regierung und der FAO begonnen und hatte folgende Projektziele: Ausbau und Reorganisation des landwirtschaftlichen Extension Service, Input von Know-How und Technologie, Ausbildung und Training des landwirtschaftlichen Beratungspersonals, Durchführung und Management durch FAO-Experten. „*The development objective of the project is to contribute to the achievement of the national objective of developing agriculture as a viable self sustaining industry.*“ (FAO-project paper 1994, S. 3) Weitere Zielsetzungen des Projektes waren die Vereinheitlichung des Extension Service für eine Zielgruppe von 27.600 Bauern, die Koppelung von landwirtschaftlicher Produktion und Forschung sowie die Personalaus- und -fortbildung auf allen Ebenen (FAO-project paper 1994, S. 3). Das Extension Service wurde unter der Leitung eines ausländischen FAO-Senior Advisors zum Projektträger, um diese Projektvorhaben durchzuführen.

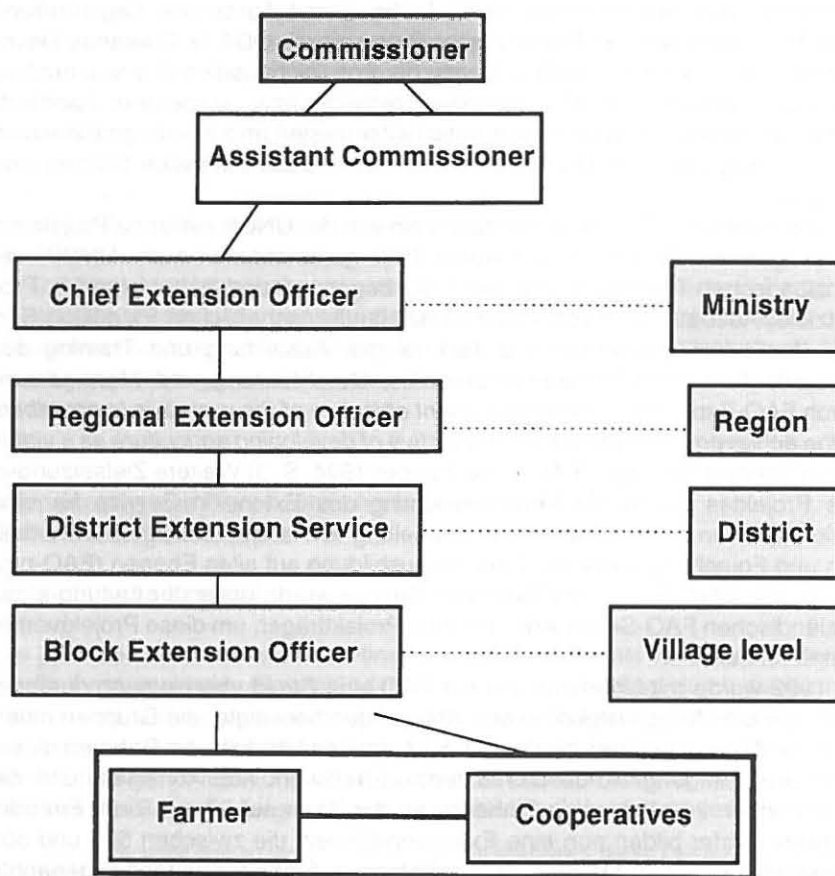
1992 wurde mit Unterstützung der FAO eine Strukturbereinigung durchgeführt, die die Mehrgleisigkeit in den Abteilungen beseitigte, die Gruppen innerhalb der Abteilungen reduzierte und die Aufgaben bündelte. Im Rahmen dieser Strukturbereinigung wurde das Extension-Netzwerk neu konzipiert und die bestehenden 200 Extension-Einheiten an der Basis auf 97 reduziert. Ein oder mehrere Dörfer bilden nun eine Extension-Einheit, die zwischen 500 und 800 Haushalte umfaßt. Zur Verwaltung der Extension-Einheiten wurden sogenannte Block Extension Officer eingesetzt, die meist aus dem bestehenden administra-

² Aus Gewohnheit sprechen die Mitarbeiter in der Regel vom „Extension Service“.

³ Der Begriff „national“ bezieht sich auf hier auf das Gebiet Zanzibar und Pemba als Teilstaat der Vereinigten Republik Tanzania.

tiven System „Extension Service“ übernommen wurden und bereits auf jahrelange Erfahrung in ihrem Bereich zurückblicken konnten.

Mit dem schrittweisen Rückzug ausländischer Geberorganisationen verbunden mit einem Abbruch des Mittelzuflusses seit dem Jahr 1995 ist es zu einer Stagnation bürokratischer Aktivitäten auf allen Ebenen der Verwaltungspyramide gekommen, während das System als solches in seiner spezifischen Struktur bestehen blieb. Die folgende Analyse spiegelt das Extension Service zu einem Zeitpunkt wider, als Geberorganisationen allmählich begannen sich aus dem Extension Service zurückzuziehen.



Organigramm – Comprehensive Agricultural Extension Service

Organisatorischer Aufbau

Organisatorischer Aufbau

Neben verwaltungstechnischen Aufgaben hat das Extension Service die Funktion, das auf nationaler Ebene agierende Netz von landwirtschaftlichen Mitarbeitern zu koordinieren und zu kontrollieren. Diese sind in allen Verwaltungsebenen vertreten und Teil des national agierenden Kommunikationsnetzes. Ihre Aufgabe ist es, den Informationsfluß von der obersten bis zu untersten Verwaltungsebene zu ermöglichen und den Kontakt zur Zielgruppe, den Bäuerinnen und Bauern, herzustellen.

Das Extension Service ist in vier organisatorische Ebenen gegliedert: Ministeriumsebene, Regional-, Bezirksebene und dörfliche Ebene. Insgesamt verfügt das Extension Service auf nationaler Ebene (Unguja und Pemba) über 97 Block Extension Officers (Mabwana Shamba). Diese Mitarbeiter auf dörflicher Ebene sind in der Regel Männer, nur in den übergeordneten Ebenen sind vereinzelt Frauen zu finden. Im Ministerium arbeiten Frauen in Arbeitsbereichen, die traditionellerweise Frauendomänen sind: die Betreuung von Jugend- und Frauengruppen. Weiters sind Frauen im Informationsbereich zu finden. In allen anderen Bereichen, in denen die Komponente Landwirtschaft und Landwirtschaftstechnologie im Vordergrund stehen, sind fast ausschließlich Männer beschäftigt. Auch die Ebene der Bezirks-, Regional- und Dorfverwaltung ist praktisch eine Männerdomäne.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf Regional- und Distriktsebene haben die Rolle von Kommunikatoren. Sie sind zwar in geringem Ausmaß an der Produktion von Information beteiligt, aber verantwortlich für die Verbreitung der Information. In diesem Zusammenhang üben sie Einfluß auf den Inhalt, die Form und den Umfang dessen aus, was vermittelt wird. Sie haben Filterfunktion und können im Rahmen ihres Einflusses in Bezug auf Thema und Zielgruppe gestaltend, aber auch selektiv und ausschließend agieren. Als Bestandteil einer ministeriellen Hierarchie unterliegen sie der Kontrolle des Ministeriums und der ihnen übergeordneten Fachgruppen. Gleichzeitig kontrollieren sie aber die Block Extension Officers, die ihnen hierarchisch untergeordnet sind.

Die *Block Extension Officers* (Mabwana shamba) – bis 1992 Extension Agents genannt – bilden die unterste hierarchische Ebene des Extension Service. Sie sind das letzte Bindeglied zu den Bäuerinnen und Bauern auf Dorfebene und haben die Aufgabe, die Interessen der bäuerlichen Dorfbevölkerung auf den übergeordneten Ebenen sowie staatliche Interessen gegenüber ihrer bäuerlichen Klientel zu vertreten. Die Aufgabe der Block Extension Officers ist die Mobilisierung der bäuerlichen Gesellschaft und zu erreichen, daß diese im Sinne des Ministeriums ihren Beitrag zur effektiven Durchführung von landwirtschaftlichen Entwicklungsplänen auf Lokalebene leistet. Voraussetzungen für diese Arbeit sind ausreichende Kenntnis der lokalen, landwirtschaftlichen Bedingungen, unter denen die bäuerliche Gesellschaft produziert, ausreichende Kompetenz in Hinblick auf den Arbeitsbereich, Kommunikationsfähigkeit und genaueste Kenntnis der zu vermittelnden Information. Weil diese Position vor

allem auch Verständnis für die sozio-ökonomische Situation erfordert, ist es vorteilhaft, bereits im Dorf ansässige Personen als Block Extension Officer einzusetzen. Diese verfügen über bessere Kenntnisse der durch die lokalen Verhältnisse geprägten sozialen und wirtschaftlichen Umstände. Zum Aufgabenbereich des Block Extension Officers gehört die Information der Bäuerinnen und Bauern über Sachgüter, Kredite, Preisverhältnisse, Entwicklungen im landwirtschaftlichen Sektor, Verordnungen des Landwirtschaftsministeriums, Entwicklungspläne und neue landwirtschaftliche Methoden und Technologien.

Zielgruppe des Extension Service sind sowohl einzelne Bäuerinnen und Bauern als auch landwirtschaftliche Genossenschaften. Ein Großteil der Bäuerinnen und Bauern in Zanzibar ist noch in Genossenschaften organisiert. Der Zusammenschluß zu Genossenschaften wurde im Zuge der Ujamaa-Politik über Jahrzehnte hin gefördert. In Zanzibar widmen sich bäuerliche Genossenschaften – vom Fischfang, über die Produktion von Fischernetzen und Feldarbeit bis zur Kalkproduktion – einer Reihe unterschiedlicher Aufgabenbereiche. Diese Genossenschaften sind lose geführt, so daß sie sich meist nur auf das gemeinsame Arbeiten beschränken. Genossenschaften bieten eine Möglichkeit für Bäuerinnen und Bauern, sich zu organisieren und entstehen aus dem Streben nach ökonomischer Sicherheit. Mitarbeiter des Extension Service bevorzugen auf Dorfebene die Kooperation mit Genossenschaftsmitgliedern, da es aus organisatorischen Gründen einfacher und effizienter ist, Gruppen zu betreuen als Einzelpersonen. Umgekehrt bietet folglich auch die Mitgliedschaft in der Genossenschaft einzelnen Bäuerinnen und Bauern erleichterten Zugang zu staatlichen Angeboten und Programmen. Auch bei der Kreditmittelvergabe spielt die Mitgliedschaft in Genossenschaften eine wichtige Rolle. Die Vorliebe für die Zusammenarbeit mit Genossenschaften äußert ein Ministeriumsmitglied folgendermaßen:

Wir setzen in unserer Arbeit den Partizipationsansatz um, ... darum ist es vor allem unser Ziel, Bauern mithilfe der Genossenschaften auszubilden ... sehen Sie, gerade deswegen bevorzugen wir Genossenschaften. Wir treffen oft mit diesen Gruppen zusammen, um mit ihnen über ihre eigene Weiterentwicklung oder über ihre Tätigkeiten zu diskutieren. (Extension Officer)

Genossenschaften erfüllen auf dörflicher Ebene eine wichtige Funktion: sie sind die wichtigsten Verhandlungspartner der Block Extension Officers. Allerdings zeigen die letzten Jahre, daß genossenschaftliche Vereinigungen in der Auflösung begriffen sind. Die Genossenschaft hat sich als Modell zur bäuerlichen Selbstorganisation überlebt, so daß eine Vielzahl solcher Vereinigungen nur mehr nominell existieren, tatsächlich aber keine Aktivitäten mehr gesetzt werden.

Diese (Genossenschaften) sterben langsam aus ... sagen wir, eine bestimmte Gruppe erhält Hilfestellung, dann kommen wir und werden einfach hingehalten. Sie haben den Glauben an die Sache verloren und so sterben diese Gruppen langsam aus ... sie existieren nur mehr dem Namen nach und durch ihre 15 Mitglieder ... (Block Extension Officer)

In Swahili werden zwei unterschiedliche Begriffe zur Bezeichnung dieser Gruppen verwendet „kikundi“ (Gruppe allgemein) und „ushirika“. Die Zusammenarbeit innerhalb solcher Gruppen ist nicht gleichmäßig intensiv. Manchmal gibt es aufgrund der zahlreichen Aufgaben und Mitglieder bereits eine Substruktur, Gruppenbildung („clustering“) innerhalb einzelner Genossenschaften, mit spezieller Aufgabenteilung in Produktion und Vermarktung. Möglicherweise entwickeln sich die beiden Institutionen „ushirika“ und „kikundi“ derzeit auseinander, wobei „ushirika“ immer mehr zu einer Gesellschaft des öffentlichen Rechts (Firma) wird, die – auch von wenigen getragen – Träger wirtschaftlicher Tätigkeit ist.

Arbeitsplanung oder Planung als Arbeit

Laut Plan beschäftigen sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Extension Service mit landwirtschaftlicher Ausbildung und mit Krisenmanagement in der Landwirtschaft (Pflanzenkrankheiten, Wetter, Ertragsminderung etc.). Tatsächlich verbringen sie aber nur einen Bruchteil ihrer Arbeitszeit tatsächlich damit, diesen Aufgaben nachzugehen. Ein Großteil der Arbeitszeit wird anderen Tätigkeiten gewidmet. Dazu gehört z.B. das Verhandeln über Transportmittel, die notwendig sind, um die Dörfer aufzusuchen und die geplanten Veranstaltungen abzuhalten. Die Mitarbeiter des Ministeriums sind dazu verpflichtet, wöchentlich und monatlich Arbeitsprogramme zu erstellen. Sie sind sich bewußt, daß nur ein Bruchteil des Arbeitsplans tatsächlich erfüllt werden kann. Sie sehen darin aber keinen Widerspruch, thematisieren die Diskrepanz zwischen Planung und Arbeitsrealität nicht und ziehen die vorhandenen Erfahrungen nicht dazu heran, um in Hinblick auf die tatsächliche Durchführbarkeit voranzuplanen und realistische Arbeitsprogramme zu erstellen. Die Planung wird dadurch zur Arbeit an sich.

Wir planen monatlich, ... die Planung machen wir jedes Monat, aber es kommt zu Verzögerungen aufgrund dieses Benzinproblems. Wir planen aber trotzdem, es ist unsere Aufgabe Programme zu erstellen, weil man nicht einfach sagen kann, daß man keine Planung mehr macht, weil ich keinen Benzin habe. Nein, jeder macht seine Planung. (Extension Officer)

Die relativ große Mitarbeiterzahl im Netzwerk des Extension Service geht einher mit dem Bestreben der leitenden Stellen, Informationsabläufe zentral zu steuern bzw. bestimmten Regelungen zu unterwerfen, um Informationsaustausch zu ermöglichen. Der hierarchischen Organisationsform entsprechend stehen formelle Kommunikationsereignisse im Extension Service deutlich im Vordergrund. Auf jeder Organisationsebene werden regelmäßig Zusammenkünfte abgehalten, die fixer Bestandteil der internen formellen Kommunikation sind. Diese für alle Beteiligten verpflichtenden Zusammenkünfte garantieren zumindest regelmäßigen Informationsaustausch auf allen Ebenen, wenn die Beteiligten sie auch zum Teil als unproduktive und belastende Pflichtübungen empfinden.

Meetings und Arbeitsberichte bestimmen wesentlich die zentral gesteuerte formelle Kommunikation des Extension Service. Als Teil der organisatorischen

Kultur sind sie ein etabliertes Mittel leitender Beamter, Kontrolle über ihnen untergeordnete Ebenen auszuüben. Meetings auf den verschiedenen Ebenen finden mit unterschiedlicher Regelmäßigkeit statt, denn das Zustandekommen ist meist daran gebunden, ob ausreichend Transportmittel für die Beteiligten zur Verfügung stehen. Zusammenkünfte haben zweierlei Funktion: sie dienen einerseits dem Informationsaustausch, andererseits der Berichterstattung bzw. Weitergabe von Arbeitsberichten an die jeweils übergeordnete Ebene. Mitarbeiter auf jeder Ebene sind verpflichtet, Arbeitsberichte zu verfassen und sie der nächst höheren Instanz vorzulegen. Sie sind die einzig regelmäßige Form von Feedback und haben ebenso Kontrollfunktion.

Die erbrachte Arbeitsleistung, die solcherart dokumentiert ist, wird von der übergeordneten Stelle honoriert, kommentiert oder sanktioniert – nicht selten aber ignoriert. Der größte Wert von Berichten an die nächste hierarchische Ebene liegt darin, daß sie als Grundlage der jeweils eigenen Berichte (nach oben) Verwendung finden. Die Rückkoppelung (nach unten) ist aus verschiedenen Gründen mangelhaft: komplexe Organisationsstrukturen, Verspätung der Information, mangelnde Motivation der Mitarbeiter, fehlende Transportmittel, um nur einige zu nennen.

Eingespielte Kommunikationsmuster

Informelle Kommunikationsbeziehungen spielen zweifellos eine wichtige Rolle innerhalb des Extension Service. Unter den einheimischen Mitarbeitern machen informelle Verhandlungen – genauso wie die erwähnten formellen Kommunikationsereignisse – einen wesentlichen Anteil des Arbeitsalltags aus. Besonders ersichtlich wird dies bei Verhandlungen über den Zugang zu Transportmitteln, von deren Erfolg es abhängt, ob an einer Durchführung der geplanten Arbeiten überhaupt gedacht werden kann. Auf Dorfebene bestimmen sowohl formelle als auch informelle Kommunikation die Beziehungen zwischen Bäuerinnen, Bauern und Block Extension Officers. Block Extension Officers pflegen vor allem dann untereinander gute persönliche Kontakte, wenn sie ihre Ausbildung gemeinsam absolviert haben.

Ausländische Projektextperten pflegen gewöhnlich private Kontakte untereinander, die es ermöglichen, daß in der Arbeit bei Umgehung bzw. Nichtbeachtung hierarchischer Strukturen Querverbindungen hergestellt werden können. Aber auch unter den Experten gibt es Gruppenbildungen, die den internen Kommunikationsverlauf im Extension Service beeinflussen. In dieses informelle Netzwerk sind einheimische Funktionäre meist nicht und Spitzenfunktionäre nur in geringem Ausmaß eingebunden.

Verhandlungsobjekt Transportmittel

Die Transportfrage ist ein zentrales Problem in der täglichen Arbeitsroutine der Mitarbeiter des Extension Service auf allen Ebenen. „Die Transportfrage ist ebenfalls ein Problem, weil das Geld, das wir dafür zur Verfügung haben, in keiner Weise für alle unsere Aktivitäten genügt.“ (hochrangiger Mitarbeiter des Extension Service) Der Einsatz von Transportmitteln ist Arbeitsvoraussetzung für die zahlreichen Mitarbeiter des Extension Service. Das Verhandeln mit dem Ziel, sich ein Transportmittel zu verschaffen, ist allgegenwärtiges Thema der internen Kommunikation des Extension Service. Die Verfügung über ein Transportmittel ist Voraussetzung für die Teilnahme am Arbeitsprogramm und spiegelt die Hierarchie, in der es Prestige und Rang anzeigt. Die Verfügung über Transportmittel ist auch deswegen von Bedeutung, da Transportmittel zu „fringe benefits“ verhelfen und in diesem Sinne auch anderwärtig genutzt werden. Dazu gehört der Transport von Personen und Gütern, billiger Einkauf auf dem Land genauso wie Dienstleistungen für Freunde und Familie, die wieder das soziale Prestige erhöhen. Diese Möglichkeiten besitzen ihre Attraktivität nicht zuletzt aufgrund des unzureichenden Einkommens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Staatsdienst.

Der Informationsfluß von der Spitze bis zur Basis der Bürokratie ist weitgehend an das Vorhandensein von Transportmitteln gebunden. Fehlende Transportmittel sind die Ursache dafür, daß nur ein Bruchteil der geplanten Meetings auf Distrikts- und Dorfebene tatsächlich stattfindet. Die Mitarbeiter auf den unteren Ebenen (Block Extension and District Extension Officer) werden im Normalfall nicht rechtzeitig von Absagen in Kenntnis gesetzt, was bei den Betroffenen Unmut hervorruft. Die Teilnahme an einem Meeting bedeutet für die Bäuerinnen und Bauern Zeitverlust. Sie belangen in der Regel die Block Extension Officers – als Vertreter der Bürokratie – und ziehen sie zur Rechenschaft, wenn sie unnötigerweise zu einem Meeting einberufen wurden. Ein Block Extension Officer schildert die Situation aus der Sicht der Bauern folgendermaßen:

... um die Wahrheit zu sagen, man wird nicht benachrichtigt und wir können unser Arbeitssoll nicht erreichen ... sie [= die Bauern] stellen nicht sie [= angekündigte Funktionärin des Landwirtschaftsministeriums, die nicht erschienen ist] zur Rede, sondern mich und geben mir zu verstehen, daß ich ihre Zeit vergeudet habe, und daß ich meiner Pflicht nicht nachgekommen bin und behandeln mich als ob ich ihnen keinen Nutzen brächte ... das ist die Situation, in der ich mich befinde. (Block Extension Officer)

Die Mitarbeiter des Extension Service stellen sich auf unterschiedliche Art und Weise diesem Alltagsproblem. Block Extension Officers verfügen im besten Fall über Fahrräder, um die von oben zitierten Termine in der Distrikt- oder Regionalverwaltung wahrzunehmen. Realität ist, daß schlecht gewartete Fahrräder und große Distanzen, die ein Block Extension Officer bewältigen muß, um zum Zielort zu gelangen, oft Gründe dafür sind, nicht zum vorgegebenen Termin zu

erscheinen. Besonders engagierte Block Extension Officers besteigen den Dorfbus, um ihren Pflichten nachzugehen. Dorfbusse sind LKWs mit eingebauten Holzbänken, die einmal täglich für eine Verbindung von den Dörfern an der Peripherie zur Außenwelt, vor allem Zanzibar Town, sorgen. Diese Busreisen sind im Normalfall sehr mühsam und wirken negativ auf Motivation und Begeisterung der Block Extension Officers für Verpflichtungen solcher Art. Die Teilnahme an einem Meeting bedeutet für einen Block Extension Officer meist ein Fernbleiben von der Arbeit für den Rest des Tages. Ein Mitarbeiter im Ministerium entgeht dem Problem, indem er es dem Zufall überläßt, mit seiner Zielgruppe in Kontakt zu treten und indem er die Verantwortung auf die Block Extension Agents abschiebt.

Es ist die Pflicht der Regierung, Benzin zur Verfügung zu stellen. Aber oft sind die Mittel, die zum Kauf von Benzin zur Verfügung gestellt werden, zu gering ... Wegen dieses Benzinproblems kann es passieren, daß ein Monat oder zwei Monate vorbeigehen, ohne einmal oder höchstens einmal ins Feld gekommen zu sein, ... ich plane zwar jede Woche einmal ins Feld zu gehen, aber ich bin aufgrund dieses Problems hier festgehalten ... Ich bleibe einfach stecken. (Extension Officer)

... erstens fixiere ich kein Termine, ich mache keine Verabredungen für einen bestimmten Tag mit den Bauern. Nein, das mache ich nicht. Die Block Extension Officer sind dafür verantwortlich, mit den Mitarbeitern auf Distriktebene zusammenzuarbeiten ... wenn ich mich nämlich auf fixe Termine einlasse, kann es passieren, daß ich dieses Problem mit dem Transport habe ... der erste Ansprechpartner der Bauern ist der Block Extension Officer. Er ist derjenige, der die Probleme und die Bedürfnisse der Bauern kennt ... (Extension Officer)

Derselbe Mitarbeiter greift zur folgenden Lösung:

Wenn ich dann hier festgehalten bin, bin ich oft gezwungen, mein eigenes Motorrad zu benutzen, ... und das Geld aus meiner Tasche muß herhalten. Was soll ich machen, wenn es eine wichtige Arbeit zu erledigen gibt, muß ich einfach das Geld aus meiner Tasche ziehen. (Extension Officer)

Diese Alternative, Treibstoff privat vorzufinanzieren, steht aufgrund der niedrigen Gehälter im Extension Service nicht vielen Mitarbeitern offen.

Der Staatsdienst als Möglichkeit für Ausbildung und Aufstieg

Der Staatsdienst bietet den Mitarbeitern des Extension Service Aufstiegsmöglichkeiten. Je höher die hierarchische Position der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit auf Aus- und Weiterbildung. So wird bürokratische Arbeit zu einem Teil mit der Aussicht auf Weiterbildung betrieben. Durchwegs alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter artikulieren ihren Wunsch nach einer längeren Ausbildung in Übersee oder in Tanzania Mainland, die ihnen die Aussicht auf eine höhere Position und Prestige im Ministerium garantiert.

Mein Ziel ist zu studieren ... um Dr. K. zu heißen. (District Extension Officer) So gesehen ist die Tätigkeit im Extension Service vor allem die Voraussetzung für einen gesellschaftlichen Aufstieg, der mit dem Erreichen von Bildungszielen verbunden ist.

Um die Wahrheit zu sagen, dieses Ministerium hier ... ist dafür bekannt, daß es Leute ausbildet. Nummer 1 ist das Landwirtschaftsministerium. Darüber bin ich eigentlich sehr stolz. (District Extension Officer)

Spezialisierungen oder Spezialkenntnisse in einem Fachbereich kommen in der konkreten Arbeit meist nicht zum Tragen, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund von Personalmangel fachübergreifend von der Kompostierung bis zur Säuglingspflege tätig sein müssen. Besonders am Beispiel der Abteilung „Women & Youth“ wird deutlich, daß von den Mitarbeiterinnen ein hohes Maß an Qualifikation in verschiedenen Bereichen verlangt wird. Die Mitarbeiterinnen dieser Abteilung betonen, in allen Fachbereichen kompetent zu sein, vielleicht auch, weil es ihnen die Jahresplanung vorschreibt.

Allgemein tragen „study leaves“ erheblich dazu bei, daß sich der Mitarbeiterstand ständig verändert. Die relativ große Fluktuation bewirkt laufende Funktionswechsel bzw. -verschiebungen. Vor allem im Ministerium selbst ist die Fluktuationsrate besonders hoch, so daß sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit großer Flexibilität an veränderte Arbeitsbedingungen anpassen müssen. Auch auf Distrikts- bzw. Regionalebene sind häufige Mitarbeiterwechsel zu verzeichnen. Aufgrund eines eklatanten Mangels an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bleiben solche Posten oft über lange Zeit hinweg unbesetzt. Der sich ständig verändernde Personalstand führt zu einer Desorientierung unter den Block Extension Officers an der Basis. Block Extension Officers kommunizieren wenig mit ihren Vorgesetzten und werden über Personalveränderungen oft nicht zeitgerecht in Kenntnis gesetzt.

Die Möglichkeit der Aus- und Weiterbildung ist nicht nur ein Ansporn für die Mitarbeiter des Extension Service, sie birgt auch die Gefahr in sich, daß qualifizierte Mitarbeiter – nach Erreichen ihrer Bildungsziele – aufgrund finanzieller Anreize zu anderen Dienstgebern abwandern. Eine Rekrutierung dieser Art erfolgt hauptsächlich von ausländisch finanzierten Projektträgern, die zeitlich begrenzte Dienstverträge vergeben und damit scheinbar mehr Sicherheit versprechen als eine staatliche Anstellung. Dies ist auch im Extension Service ein ständig präsent Problem und wurde vom Geldgeber als solches auch thematisiert. Natürlich wird das Problem erst dann eklatant, wenn das System nicht mehr der unmittelbaren Kontrolle des ausländischen Geldgebers untersteht.

It is noted that there is high turn over of staff and this has meant that sustainability of project activities is threatened as trained national staff will not be in their designated field once the project staff leaves the country. (FAO-project paper, S. 6)

Wesentlicher Aspekt der Geber-Nehmer-Beziehung ist die Abhängigkeit von ausländischer Expertise, ohne hier diskutieren zu wollen, ob das Know-How der Geberorganisation den Bedürfnissen der Nehmerorganisation, dem Extension

Service, tatsächlich entspricht. Der deutliche Wunsch nach Aus- und Weiterbildung basiert in der Überzeugung vieler Mitarbeiter im Extension Service, daß das Extension Service ohne ausländisches Know-How zum Scheitern verurteilt sei. Zu dieser Auffassung kommt beispielsweise ein Ministeriumsmitarbeiter mit der folgenden Äußerung:

Wir arbeiten mir ihnen [= ausländischen Organisationen] sehr eng zusammen, weil wir, wenn wir nicht mit ihnen zusammenarbeiten, erfolglos sein würden. Weil sie diejenigen sind, die Inputs bringen und uns Hilfestellung bieten. Sie sind die Experten, die uns mit ihrem technischen Know-How unterstützen. Wir haben keine Ahnung davon, sehen Sie? Sie verfügen über die Expertise. Sehen Sie jetzt, daß es notwendig ist, mit ihnen zusammenzuarbeiten, damit sie uns ihre Kenntnisse weitergeben. Weil, als sie zu uns gekommen sind, haben sie uns hier angetroffen – ohne jede Expertise. Ich zum Beispiel, ich hatte keine Ahnung von den Dingen ... und das betrifft nicht nur mich, es trifft auf alle auf allen Ebenen zu, ... sie bieten uns ein „on-the-job-training“ ... ohne unsere Zusammenarbeit würden wir hier nicht arbeiten ... natürlich sind wir jetzt von ihnen sehr abhängig und wir tun das absichtlich ... weil wir wissen, daß sie nur heute hier sind und morgen verschwunden sein werden. (Extension Officer)

Es ist Tatsache, daß der Rückzug von ausländischen Mitarbeitern aus dem Extension Service für einen Großteil der Mitarbeiter meist das Ende für Training und Ausbildung bedeutet. Die Ursache dafür liegt aber nicht nur im plötzlich entstehenden finanziellen Engpaß, sondern auch im Abgang von bereits auf das System eingespielte Trainer und Auszubildner. Nur selten werden prinzipielle Zweifel an der Angemessenheit des Einsatzes ausländischer Experten geäußert. Ein hochrangiger einheimischer Mitarbeiter des Extension Service verurteilt die Haltung vieler Geberorganisationen, Projekte „als Übungsgelände für Junior Experts“ zu mißbrauchen:

Ich würde mir wünschen, wenn jene [= Experten], die zu uns kommen, Leute mit Erfahrung wären ... denn wenn jemand vom Ausland zu uns kommt, kann es durchaus sein, daß er kein bißchen Erfahrung vorweisen kann ... er mag vielleicht seine schönen Theorien haben, vielleicht hat er sogar einen PhD vorzuweisen, aber wenn es um die praktische Erfahrung in einem tropischen Land geht, hat er nichts anzubieten. (hochrangiger Extension Officer)

Block Extension Officers – Bauernsprecher oder Vertreter der Bürokratie?

Block Extension Officers, die Mitarbeiter des Netzwerks an der Basis, die in der Regel selbst Bauern sind, wissen über die höheren Ebenen der Organisation im allgemeinen wenig und halten ein derartiges Wissen auch nicht für wesentlich. Der seltene Kontakt mit übergeordneten Stellen trägt erheblich dazu bei, daß Block Extension Officers die Fähigkeit entwickeln, nach eigenem Ermessen zu

handeln. Für ihre Arbeit ist es überdies von Vorteil, wenn sie sich gegenüber den ihnen übergeordneten Vertretern des Extension Service Distanz und Unabhängigkeit bewahren, um von den Bauern akzeptiert zu werden. Die Block Extension Officer sind erfahrungsgemäß in der Lage, auch ohne enge Zusammenarbeit mit Vertretern übergeordneter Stellen ihre Arbeit zu tun: Die Bäuerinnen und Bauern gehen auch ohne input von außen ihrer Tätigkeit nach, der Block Extension Officer betreut sie dabei mehr oder weniger erfolgreich.

Block Extension Officers sind in der Regel ungenügend informiert über interne Organisationsstrukturen des Extension Service. Sie sind meist nicht in der Lage, einzelnen Beamten, insbesondere denen innerhalb des Ministeriums, Funktionen zuzuordnen. Tatsächlich kommen Spitzenfunktionäre mit den Block Extension Officers an der Basis selten in Berührung. Das trifft besonders auf ausländische Experten zu, die zwar während ihrer „field-trips“ den Dörfern Besuche abstatten, aber bereits nach kurzer Zeit wieder den Ort des Geschehens verlassen. Bürokratinnen und Bürokraten aller Ebenen weisen eine Gemeinsamkeit auf: sie unterschätzen bäuerliches Wissen. Dies wird deutlich am Beispiel der zweimal wöchentlich gesendeten Radiosendung „Kipindi cha kilimo“, die den Bauern Ratschläge zum Thema Landwirtschaft erteilt. Diese Radiosendungen stoßen bei den Bäuerinnen und Bauern auf geringes Interesse, da sie kaum Informationen mit Neuigkeitswert übermitteln.

Block Extension Officers verfügen meist über jahrelange Arbeitserfahrung im Bereich Extension. Im Laufe ihrer Tätigkeit für das Landwirtschaftsministerium wird ihnen allerdings kaum die Möglichkeit zur Weiterbildung geboten. Die Block Extension Officer bemängeln diesen Mißstand und artikulieren ihren Wunsch nach einer weiteren Vertiefung ihrer Ausbildung. In einem FAO-Bericht wird dieses Defizit folgendermaßen formuliert:

Some if not most of the Block Supervisors do not know more than the farmer they are supposed to teach, they lack communication and general extension techniques. (FAO-project paper 1994, S. 8)

Block Extension Officer agieren auf Dorfebene mit unterschiedlichem Erfolg. Die Entlohnung ihrer Arbeit ist überaus gering (durchschnittlich 6000 bis 8000 Tsh.⁴) und es mangelt an notwendigen Ausrüstungsgegenständen (Transportmittel, Gummistiefel, Regenbekleidung etc.) zur Ausführung ihrer Aufgaben. In jedem Distrikt werden zweimal monatlich Meetings abgehalten, deren Teilnahme für alle Block Extension Officers verpflichtend ist. Diese Meetings haben Kontrollfunktion, denn jeder Block Extension Officer wird aufgefordert, seinen Arbeitsbericht vorzulegen und über den Erfolg seiner Tätigkeit zu berichten. Der Besuch dieser Meetings ist aufgrund großer Distanzen und aufgrund fehlender adäquater Transportmittel – wie bereits erwähnt verfügen Block Extension Officers bestenfalls über ein Fahrrad – mit großem Zeitaufwand verbunden. Oft werden

4 Bis 1994 betrug das staatlich garantierte Mindestgehalt Tsh 6.000/-. Seither hat es mehrere Erhöhungen des Mindestlohnes im öffentlichen Dienst gegeben; seit 1.7.1996 beträgt er Tsh 30.000/- (Tansania Information 9/96, 8/97). Wie auch immer, die Gehälter von niedrigen Staatsangestellten werden immer nur knapp über dem Mindestgehalt liegen.

Meetings einfach abgesagt, weil der entsprechende Vertreter des Landwirtschaftsministeriums über kein Transportmittel verfügt, um den Ort des Meetings zu erreichen. Block Extension Officers üben zwar offen Kritik an den Arbeitsbedingungen, sie fügen sich aber gleichzeitig in ihre Situation. Aufgrund jahrelanger Erfahrung wissen sie, wo sie innerhalb der vorhandenen Strukturen an Grenzen stoßen.

Die übergeordneten Mitarbeiter des Extension Service demonstrieren in den – seltenen – Begegnungen mit ihrer bäuerlichen Klientel Wort- und Redegewandtheit. Sie zeigen große Fähigkeiten, wenn es darum geht, kommunikative Ereignisse zu gestalten. Übergeordnete Beamte weisen einen dominanten Kommunikationsstil auf, der besonders in der formellen Kommunikation zum Ausdruck kommt (Meetings etc.). Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen der bäuerlichen Zielgruppe und dem Vertreter des Extension Service wird auch durch die häufigen Personalumstellungen verhindert: Mehrjährige Zusammenarbeit ist selten. Insgesamt ist zu beobachten, daß Bäuerinnen und Bauern Vertrauen und Kooperationsbereitschaft großteils nur ihrem im Dorf ansässigen Block Extension Officer entgegenbringen.

... es ist notwendig, freundschaftliche Beziehungen zu den Bauern zu pflegen. Denn nur wenn man ihnen [= den Bauern] als Freund Ratschläge erteilt, nehmen sie diese auch an ... (Block Extension Officer)

... Ich glaube, daß es wichtig ist, den Leuten den Eindruck zu vermitteln, daß man deren Freund ist. Sobald sie deine Freundschaft akzeptiert haben, wird es keine Probleme (zwischen Bauern und Extension Staff) mehr geben. (Extension Officer)

Neue Formen der Selbstorganisation

A new phenomenon in the nascent civil society is the development of different groups and lobbies, associations, which are beginning to constitute themselves in an attempt to promote and develop their professional interest ... These are all an indication that the state is loosening up, and second, that the emerging civil society is trying to organize itself and to articulate its interests, a further reflection of a society that is becoming socially differentiated but developing characteristics to constitute a civil society. (Hartmann 1994, S. 229)

Das Phänomen einer in den letzten Jahren erstarkenden Zivilgesellschaft wie sie vor allem am Mainland Tanzania zu beobachten ist, ist in Zanzibar noch kaum erkennbar. Kiondo (vgl. 1995, S. 109) kommt in seinen Untersuchungen zur Zivilgesellschaft in Tanzania zu folgendem Schluß:

By 1993 there were 224 NGOs registered in Tanzania (Business Times, 14 May 1993). In 1990 there had been only 163 – roughly two-thirds of which had, however, themselves been formed since 1980, In 1992 there were also 21 NGOs registered in Zanzibar, including 10 registered since 1990.

Staatliche Entwicklungsbestrebungen in Zanzibar beruhen traditionellerweise fast ausschließlich auf der Zusammenarbeit mit den lokal organisierten Genossenschaften, die sich – wie bereits erwähnt – als Form der Selbstorganisation allmählich überlebt haben. Genossenschaftlicher Geist ist geprägt durch die lange Praxis der Zusammenarbeit mit den staatlichen Vertretern des Landwirtschaftsministeriums. Unmut und Skepsis gegenüber staatlich initiierten Aktivitäten in Zusammenhang mit genossenschaftlicher Arbeit hat sich in der bäuerlichen Gesellschaft breitgemacht. Die bis jetzt zumindest vorgeblich funktionierende Allianz zwischen Staat und Genossenschaften ist allmählich in Auflösung begriffen. Da es in Zanzibar in den letzten Jahren zwischen Genossenschaften kaum mehr Berührungspunkte mit staatlichen Interessen gab, entstehen hier auch kaum Lücken, die es aufzufüllen gilt.

Andere Formen der Selbstorganisation sind nur langsam und punktuell im Entstehen. Die durch wirtschaftliche Liberalisierung geschaffenen wirtschaftlichen Möglichkeiten führen teils zu einer Fortführung, teils zu einer Neugestaltung genossenschaftlicher Muster. Hier ist zum Beispiel auf die vor allem von Frauen dominierte Seetangproduktion hinzuweisen. Die seit Beginn der 90er Jahre durch ausländische Nachfrage angeregte Seetangproduktion ist bei der Bevölkerung der Ostküste Zanzibars auf großen Anklang gestoßen. Sie ermöglicht Frauen und Männern, sich ein regelmäßiges, wenn auch bescheidenes Einkommen zu sichern. Die Tätigkeit erstreckt sich übers ganze Jahr, so daß keine saisonbedingten Ruhepausen wie in der Landwirtschaft oder im Fischfang auftreten. Diese auf ausländische Nachfrage zurückgehende Initiative⁵ wurde vor allem von Frauen aufgegriffen. Die Seetangproduktion bedeutet für sie zusätzliche Arbeitsbelastung, aber auch zusätzliches Einkommen. Die Arbeit führen sie teils einzeln bzw. mit Hilfe von Familienmitgliedern durch, teils arbeiten sie in Gruppen. So gibt es beispielsweise Frauengruppen, die einen Tag pro Woche ein gemeinsames Feld bewirtschaften und mit dem Ertrag einen bescheidenen Textilienhandel aufbauen. Solche Gruppenaktivitäten gehen auf konkrete private Initiative zurück, bauen allerdings in ihrer Form sehr stark auf ältere genossenschaftliche Formen auf. Umgekehrt greift das staatliche Extension Service inzwischen gerne auf solche Gruppen als Adressat eigener Aktivitäten zurück. Rückkoppelung in Form einer Vermittlung der Bedürfnisse von Frauen und Männern an der Basis auf höhere Ebenen des Extension Service ist dadurch allerdings nicht gegeben.

Diskrepanz zwischen ausländischer Intervention und dem bäuerlichen Lebenszusammenhang

Das Extension Service ist geprägt durch seine starke Außenabhängigkeit, denn sein Bürokratieapparat steht und fällt mit der Präsenz ausländischer Geberor-

⁵ Seetang wird nach Südostasien exportiert.

ganisationen im Landwirtschaftsministerium. Internationale Geberorganisationen wie beispielsweise UNDP oder FAO haben erheblich dazu beigetragen, den Bürokratieapparat zu stärken, das System an landwirtschaftlichen Beratern zu erweitern und zu dezentralisieren.

Aufgrund der gängigen Praxis in der Geber-Nehmer-Kooperation ist die Präsenz ausländischer Geberorganisationen meist von kurzer Dauer. Dadurch haben ihre Interventionen kaum Auswirkungen auf das System. Die mehrjährige Anwesenheit von ausländischen Organisationen hat zwar die Häufigkeit des Kontakts mit der bäuerlichen Zielgruppe an der Basis und ihre Einbindung ins Beratungssystem erhöht. Weiters erhöhte der „*training & visit*“-Ansatz, wie er von der FAO und UNDP praktiziert wurde, kurzfristig die Einbindung der Bäuerinnen und Bauern in den Entscheidungsprozeß. Langfristig hat sich die Präsenz der NGOs auf die Bäuerinnen und Bauern an der Basis jedoch nur unwesentlich ausgewirkt:

Wie jüngste Entwicklungen seit 1995 zeigen, ließ der Abzug der Geberorganisationen den Mittelzufluß ins Landwirtschaftsministerium abbrechen und die Aktivitäten des bürokratischen Überbaus aufgrund fehlender Mittel stagnieren. Staatliche Interventionen erfuhren auf allen Verwaltungsebenen drastische Einschränkungen. Dies hatte nur unwesentlichen Einfluß auf die dörfliche Realität der Bäuerinnen und Bauern an der Basis. Die Distanz zwischen Staat und bäuerlicher Gesellschaft hat sich trotz kurzen Zwischenspiels ausländischer Geberorganisationen kaum merklich verändert. Bäuerinnen und Bauern messen insgesamt den kurzfristigen Interventionen kaum Bedeutung zu, da sie nur eine der vielen Anlaufversuche staatlicher Aktivitäten darstellen, die für ihren Lebenszusammenhang und für die Verbesserung ihrer sozio-ökonomischen Situation kaum ins Gewicht fallen. Dies manifestiert sich deutlich in der Grundhaltung der Bauern, die staatlich-initiierten Aktivitäten mit Gelassenheit und Interesselosigkeit gegenüberzutreten.

Bauern und Bäuerinnen – widerwillige Partner der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit?

Wie bereits erwähnt, hat der „Partizipationsansatz“ im wesentlichen seine Grundlage in der bevorzugten Zusammenarbeit mit bäuerlichen Gruppen.

The project's main strategy has been to maximize involvement of the smallholder farmers through a participatory approach. Interaction with smallholder farmers and the project administrators is at the level of „farmers' groups“. From each group a primary contact person or spokesman is selected whose role is considered to be crucial in establishing the flow of information to and from the group members, and in organizing group participation in training, etc. (FAO-project paper 1994, S. 3)

Partizipatorische Ansätze zur Einbindung der bäuerlichen Klientel beschränkten sich im Untersuchungszeitraum im wesentlichen auf ein Großprojekt, den soge-

nannten KAP-Survey (K = knowledge, A = attitude, P = practice), der zum Ziel hatte, bäuerliches Wissen, bäuerliche Einstellungen und bäuerliche Praxis in Zanzibar und Pemba zu evaluieren und zu erfassen. Die Basis für den KAP-Survey war eine 1993 durchgeführte Erhebung bäuerlicher Bedürfnisse (needs assessment). Der KAP-Survey sollte die Grundlage für eine bessere Einschätzung bäuerlichen Handelns sein und dazu dienen, neue Beratungs- und Interventionsmethoden zu entwickeln. Für die Bauern und Bäuerinnen blieb der KAP-Survey ein einmaliges Ereignis ohne weitere Folgen für ihre tägliche Realität.

Die Art und Weise der Entscheidungsfindung auf Dorfebene hat einen nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf die Zusammenarbeit mit der Bürokratie. Lokalpolitik ist eine weitgehend männliche Domäne, Entscheidungen im dörflichen Bereich werden von Männern getroffen. Auch die Position eines Block Extension Officers ist traditionellerweise ausschließlich Männerdomäne. Frauengruppen werden im dörflichen Geschehen nicht in selbem Ausmaß wahrgenommen wie von Männern geführte Gruppen. Das Ungleichgewicht bei der Rekrutierung von Block Extension Officers wirkt sich letztendlich auf die unterschiedliche Einbindung von Männern und Frauen in innerdörfliche Entscheidungsprozesse aus. Als Folge neigen Frauen eher als Männer dazu, staatliche Interventionen zu ignorieren, da sie aus ihrem Blickwinkel zwischen den damit verbundenen Maßnahmen und ihrem unmittelbaren Lebensbereich keine Zusammenhänge sehen. Sie zeigen sich generell unwissend über staatlich-initiierte Interventionen im Dorf und äußern Zweifel über deren Relevanz für ihren Aufgabenbereich. Generell beobachtete Zurückhaltung und Skepsis bei den Frauen lässt vermuten, daß sie sich aufgrund vorherrschender Strukturen von staatlichen Interventionen auf dörflicher Ebene bewußt distanzieren. Die Mitarbeit bei einer genossenschaftlich organisierten Gruppierung steigert die Eigeninitiative der Frauen und wirkt sich insofern positiv aus, als sie sich über Vorgänge im Dorf stärker informiert halten. Genossenschaftliche Initiativen werden von Frauen begrüßt, da die Mitarbeit direkt zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation beiträgt. Frauen setzen genossenschaftliche Initiativen kaum mit staatlicher Intervention in Beziehung, treten mit staatlichen Institutionen kaum in Kontakt und schreiben den Erfolg ihrer Arbeit allein ihrem Verdienst zu. Die scheinbare Interesselosigkeit für staatliche Aktivitäten im Dorf ist darauf zurückzuführen, daß Frauen auf lokaler Ebene keine höheren, entscheidungstragenden Positionen innehaben.

Bauern und Bäuerinnen demonstrieren allgemeine Gelassenheit, wenn es um die Frage geht, ihre Beziehung zum Staat zu definieren. Die Arbeitspraxis des Extension Service der letzten Jahre hat nur beschränkt dazu beigetragen, Vertrauen zu erwecken oder ein positives Image bei seiner Zielgruppe zu hinterlassen. Folglich messen Männer sowie Frauen staatlichen Interventionen kaum Bedeutung bei. Wie die Mitarbeiter des Extension Service selbst deutlich erkennen, hat der Staat viele Chancen, Brücken zu seiner bäuerlichen Klientel aufzubauen, verspielt. Bauern und Bäuerinnen haben – bezogen auf den Un-

tersuchungszeitraum 1989 bis 1995 – bereits viele Facetten der Kooperation mit Vertretern des Staates kennengelernt. Prinzipiell kann man im Untersuchungszeitraum bereits drei Phasen unterscheiden: das noch unstrukturierte System des Extension Service vor 1991, die Strukturbereinigung seit 1991 und der Rückzug der Geberorganisationen seit Beginn 1995. Damit einher gingen unzählige Maßnahmen und Programme, die aufgrund der bereits diskutierten Probleme von meist kurzlebiger Natur sind und beschränkte Auswirkung auf die Einbindung der bäuerlichen Klientel haben.

Conclusio

Der seit 1995 eingeleitete schrittweise Abzug von internationalen Gebern aus dem Extension Service ging Hand in Hand mit einer Stagnation von staatlichen Aktivitäten auf allen Ebenen. Aus der Sicht der Bauern und Bäuerinnen wird der Rückzug des Staates kaum wahrgenommen, da das Extension Service trotz Inputs internationaler Geber nur punktuell Aktivitäten auf lokaler Ebene verfolgte, die darüber hinaus von kurzer Dauer und Intensität waren. Versuche, die bäuerliche Bevölkerung in partizipative Ansätze einzubeziehen blieben ohne nennenswerte Folgen auf die hierarchische Struktur und Arbeitsweise des Extension Service. Für die Vertreter des Extension Service als Mitglieder eines staatlichen Bürokratieapparates bedeutet der Rückgang ausländischer Geber nichts anderes als wieder zur Tagesordnung zurückzukehren und Aktivitäten zu setzen, die vornehmlich dem Erhalt des eigenen Systems dienen.

Abstracts

Foreign interventions have various impacts on the Extension Service, a governmental and bureaucratic body of the Ministry of Agriculture in Zanzibar: as long as direct interventions continue, they increase the activities and mobility of governmental officials and generate new ways of governmental intervention at all administrative levels. The state bureaucracy consequently expands its activities, while new projects and forms of interaction take place with the farmers. Dependence on foreign donors does not only influence the interaction between the state and farmers, but is rather the reason why concepts and interventions at all levels of the administrative hierarchy remain ephemeral. The efforts of the Extension Service to overcome those hierarchies by means of participatory approaches have merely been limited to isolated initiatives. These approaches that aim at linking the state representatives and the target group are often superficial. They cast a negative image of governmental intervention with regard to the target group and, in the long run, offer little opportunity for the farmers to exert influence on decision-making processes.

Ausländische Interventionen wirken sich mehrfach auf das staatlich-bürokratische Extension Service des zanzibarischen Landwirtschaftsministeriums aus:

sie erhöhen für die Dauer der direkten Einflußnahme die Aktivitäten und die Mobilität der Beamten und kreieren neue Formen der Intervention auf allen Verwaltungsebenen. Es kommt zu einem zeitlich begrenzten Schub an bürokratischen Aktivitäten, neuen Projekten auf allen Ebenen und neuen Formen der Interaktion mit der bäuerlichen Zielgruppe. Die starke Außenabhängigkeit hat nicht nur Auswirkungen auf die Interaktion zwischen Staat und bäuerlicher Klientel, sondern bedingt auch die Kurzlebigkeit von Konzepten und Interventionen auf allen Ebenen der Verwaltungshierarchien. Der Versuch des Extension Service, Hierarchien durch partizipatorische Ansätze zu durchbrechen, bleibt auf Einzelmaßnahmen beschränkt. Diese Ansätze zur Annäherung zwischen Vertretern des Staates und der Zielgruppe sind oberflächlicher Natur. Sie wirken sich negativ auf das Image staatlicher Interventionsversuche bei der Zielgruppe und bieten den Bauern und Bäuerinnen kaum Möglichkeit, langfristig auf Entscheidungsprozesse Einfluß zu nehmen.

Literatur

- Carroll, Thomas F.: Intermediary NGOs. The supporting link in grassroots development. Kumarian Press, West Hartford 1992.
- Chambers, Robert: Challenging the professions. Frontiers for rural development. Intermediate Technology Publications, London 1993.
- Creighton, Colin and C. K. Omari: Gender, family and household in Tanzania. Avebury, Wiltshire 1995.
- Edwards, Michael and David Hulme (eds.): Making a difference. NGOs and development in a changing world. Earthscan Publications, London 1994.
- FAO – project paper. Unpubliziert, Zanzibar 1994.
- van der Geest, Willem and Andreas Köttering: Structural Adjustment in Tanzania – Objectives and achievements. In: van der Geest, Willem (ed.): Negotiating structural adjustment in Africa. UNDP, New York 1994.
- Gibbon, Peter (ed.): Liberalized Development in Tanzania. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1995.
- Gibbon, Peter (ed.): Social change and economic reform in Africa. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1993.
- Hartmann, Jeannette: The state in Tanzania. Yesterday, today and tomorrow. In: Himmelstrand, Ulf u.a. (eds.): African Perspectives on development. London, Currey 1994.
- Havnevik, K. J.: Tanzania – The limits to development from above. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1993.
- Havnevik, K. and B. Van Arkadie (eds.): Domination or dialogue – Experiences and prospects for African Development Cooperation. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1996.
- Husain, Ishrat and Rashid Faruque: Adjustment in Africa – Lessons from country case studies. The World Bank, Washington 1994.
- Kiondo, Andrew: S. Z. When the state withdraws – Local development, politics and liberalization in Tanzania. In: Gibbon, Peter (ed.): Liberalized Development in Tanzania. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 1995, p. 109–176.
- Marsden, David: 'A study of officials' – An organizational analysis of the Urban Community Development Department, Municipal Corporation of Hyderabad. Papers in International Development No. 4, University of Swansea 1990.

- Mazur, Robert E.: *Breaking the links – Development theory & practice in Southern Africa*. Africa World Press, Trenton 1990.
- Missionswerk. In: *Tansania Information* 6/95 bis 7/97, MWB, Neuendettelsau.
- Mwaipopo Ako, Rosemarie: Household resource management and patriarchal relationships: The impact of seaweed farming in Paje village, Zanzibar. In: Creighton, Colin and C. K. Omari: *Gender, Family and Household in Tanzania*. Avebury, Aldershot 1995, S. 156–177.
- Nelson, Nici and Susan Wright: *Power and participatory development. Theory and practice*. Intermediate Technology Publications, London 1995.
- Tetzlaff, Rainer: *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära – Kooperations- und Integrations-Regime in einer sich dynamisch entwickelten Weltgesellschaft*. Leske + Budrich, Opladen 1996.

Barbara Nöst, Wilhelmstraße 7/5/12, A-1120 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XIII/3, 1997, S. 257–279

Irmi Hanak

Speech Strategies and Gender Exclusion in a Rural Development Project¹

1. Introduction

Interpersonal communication in structured meetings is a decisive element in the development and growth of institutions and organizations. Exclusion from meetings reflects and causes exclusion from other organizational activities of importance. In the context of development work, people who are mentioned as priority target groups in project descriptions continue to face exclusion on grounds of gender, age and social class. Discourse analysis enables us to evaluate communicative events in one of these project groups: How do women and men take part in discussions, who introduces topics and controls the allocation of turns?

Discourse analysis is widely used in research on institutional and organizational communication. It facilitates the analysis of power relations that are of particular importance for the study of gender-specific differences. In the context of development, discourse analysis is expected to provide insights on participation, gender-specific exclusion and strategic use of power.

The paper is based on data from field studies in development communication carried out in North-Western Tanzania in 1994/95. Research has been done on a project run by a joint Tanzanian and Austrian team of development workers. The project promotes appropriate agricultural techniques and is intended to curb migration from rural to urban areas. At the village level, project groups consist of around 10–20 women and men farmers in a village. The project has a gender-sensitive orientation and aims at including women and men as regular members of the groups.

Field studies combined interviews, participant observation of meetings and project activities, tape-recording and transliteration of meetings and collection of written sources. The analysis is directed towards internal and external organizational communication in development work. Without participation in communicative processes there is no participation in planning, decision-making and implementation.

This article deals with women's and men's verbal contributions in one Steering Committee meeting of a rural project. Differences between women's and men's speech behavior during meetings are significant: Women are silent during large parts of the meetings, if they speak at all, they do so in a quiet voice

¹ The research project "Communication and Development" was funded by the Austrian Science Foundation.