



Themeninfo

Alternative Entwicklung – ländliche Entwicklung in Drogenanbauregionen

Hintergrund

Organisch-basierte Drogen wie Heroin, Kokain und Marihuana kommen größtenteils aus Entwicklungsländern. Es sind meist (Post-)Konfliktregionen und fragile Staaten, in denen Vorläuferpflanzen wie Schlafmohn, Koka und Cannabis in großem Maßstab illegal angebaut werden. Je isolierter und ärmer eine Region, je schwächer die staatlichen Strukturen, desto günstiger sind die Voraussetzungen für die Ansiedlung illegaler Drogenökonomien: Als illegaler Wirtschaftszweig sind sie auf die Abwesenheit staatlicher Strukturen angewiesen. Somit geben nicht naturräumliche Faktoren den Ausschlag für die Ansiedlung von Drogenökonomien in ländlichen Räumen, sondern soziale (Entwicklungs-)Faktoren.

Ländliche Regionen in Entwicklungsländern sind besonders von schwacher staatlicher Präsenz geprägt, weil sie häufig in peripheren Gebieten liegen. Sie bieten daher für den großflächigen Anbau von Drogenpflanzen ideale Rahmenbedingungen. Schlafmohn wird traditionell in Asien, vorwiegend in Afghanistan, Myanmar, Laos und Indien, angebaut. Jedoch gibt es auch in Mexiko, Guatemala und Kolumbien eine, wenn auch weniger bedeutsame, Produktion. Aus den Mohnkapseln wird Opium gewonnen und zu Heroin weiterverarbeitet. Koka wird nahezu ausschließlich in den drei Andenländern Kolumbien, Peru und Bolivien angebaut. Aus den frischen oder getrockneten Blättern des Kokastrauchs wird Kokapaste hergestellt und diese dann zu Kokain, Crack und verwandten Drogen verarbeitet. Cannabis wird in allen Weltregionen angebaut. Aus der Hanfpflanze werden die getrockneten Blüten (Marihuana) oder das Harz (Haschisch) als Rauschmittel gewonnen.

Der geringere Teil der Suchtstoffe wird in den Produktionsländern selbst konsumiert. Der überwiegende Teil wird nach Europa und Nordamerika sowie in an die Anbaustaaten angrenzende Länder geschmuggelt. So verzeichnen Brasilien oder Iran als Beispiel für unmittelbare Anrainerstaaten in den vergangenen Jahren rapide ansteigende Konsumraten.

Die Herstellung pflanzenbasierter Drogen ist vergleichsweise kostengünstig. Erst durch den Schwarzmarkt werden die Preise durch das Risiko des Handels in die Höhe getrieben. Während ein Kilo Kokain auf dem deutschen Schwarzmarkt zwischen ca. 60.000 – 120.000€ Straßenverkaufswert erzielt (je nach Streckungsgrad), erhält ein peruanischer Bauer für die dafür notwendigen Kokablätter rund 250€.

Die meisten Menschen in den Drogenanbauregionen leben von der Landwirtschaft. Für die kleinbäuerlichen Familien ist der Anbau von Drogenpflanzen häufig die wichtigste oder sogar die einzige Einnahmequelle. Koka, Schlafmohn, Cannabis und die daraus gewonnenen illegalen Drogen haben gegenüber legalen Agrarprodukten eine Reihe von Vorteilen, die es bei der Planung von Substitutionsmaßnahmen zu bedenken gilt: Alle drei Pflanzen sind einjährig und können mitunter innerhalb eines Jahres mehrfach geerntet werden. Die Erzeugnisse – Rohopium, getrocknete Kokablätter oder Kokapaste, Marihuana und Haschisch – sind nahezu unbegrenzt haltbar. Die Vermarktung erfolgt direkt an Zwischenhändler und Marktzugang ist im Gegensatz zu legalen Alternativen immer gegeben.

Allerdings ist der Anbau von Koka, Schlafmohn oder Cannabis für die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern höchst riskant. Das macht einen Übergang zu legalen Einkommensquellen für sie attraktiv. Wer illegal Drogen anbaut, läuft ständig Gefahr, durch staatliche Repression oder nichtstaatliche Gewalt Ernte und Einkommen zu verlieren. Weil ihr Lebenswandel illegal ist, sind Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vor Repressionen nicht geschützt und haben – wenn überhaupt – nur eingeschränkten Zugang zu staatlichen Schutz- und Sozialleistungen. Gleichzeitig ist das Einkommen der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern durch den Drogenanbau gering, denn die Ausgangsprodukte für die illegalen Drogen erzielen vergleichsweise niedrige Preise (s.o.). Zudem schwanken die Einkünfte stark. Hinzu kommen ökologische Risiken: Böden, auf denen Drogenpflanzen in Monokultur angebaut werden, können erodieren, oder ihre Fruchtbarkeit lässt nach. Die Risiken, die mit dem Anbau von Drogenpflanzen verbunden sind, führen dazu, dass im statistischen Vergleich Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Drogenanbauregionen häufig das ärmste Segment der ländlichen Bevölkerung darstellen. Verstärkt wird dieses Phänomen dadurch, dass diese Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in vielen Ländern mehrheitlich interne Migranten oder Flüchtlinge sind, die über keinen Zugang zu Land verfügen. Sie sind damit vom legalen Wirtschaftsleben weitgehend ausgeschlossen.

Illegale Drogenökonomien und Entwicklungshindernisse sind also eng miteinander verknüpft – insbesondere in ländlichen Räumen. Armut, Mangel an wirtschaftlichen Alternativen, schwache öffentliche Institutionen und ein defizitärer Rechtsstaat begünstigen die Ansiedlung von Drogenökonomien. Drogenproduktion und -handel spielen gleichzeitig in vielen Ländern bei der Entstehung und Verstärkung von Gewaltkonflikten eine wesentliche Rolle. Sie verstärken Fragilität, Korruption und bestehende Konflikte. Die ländlichen Drogenökonomien in Ländern wie Afghanistan, Kolumbien oder Myanmar stellen somit ein gravierendes Hemmnis für nachhaltige Entwicklung dar.

Ziel der internationalen Drogenpolitik ist es, den illegalen Anbau von Drogenpflanzen sowie Produktion, Handel und Konsum illegaler Drogen nachhaltig zu reduzieren. Grundlage sind die drei UN-Suchtstoffkonventionen aus den Jahren 1961, 1971 und 1988.

Sie werden durch die *Political Declaration* (1998) der Sonderversammlung der UN Generalversammlung (UNGASS 1998) sowie die *Political Declaration and Plan of Action to Counter the World Drug Problem* (2009) ergänzt, mit denen die Staatengemeinschaft sich zu den Prinzipien der „geteilten Verantwortung“ zwischen Produktions-, Transit- und Konsumentenstaaten sowie des „ausgewogenen Ansatzes“ zwischen Nachfrage- und Angebotskontrolle bekannt hat. Damit hat sich auch die Bundesregierung dazu verpflichtet, die Ursprungsländer darin zu unterstützen, die Probleme des Anbaus, der Produktion und des Handels mit illegalen Drogen zu reduzieren. 2016 wird erneut eine Sonderversammlung der UN-Generalversammlung zum Weltrogenproblem (UNGASS 2016) das internationale Drogenkontrollregime überprüfen.

„Alternative Entwicklung“ ist der international festgeschriebene Fachbegriff für Maßnahmen zur Substitution des Drogenanbaus im Rahmen der ländlichen Entwicklung als eine von drei Säulen der Drogenangebotskontrolle. Der Begriff wird durch den *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development* (1998) definiert. Der dahinter stehende Ansatz wird im Rahmen der *UN Political Declaration and Plan of Action* (2009) sowie die *UN Guiding Principles on Alternative Development* (2013) politisch verbindlich beschrieben.

Alternative Entwicklung ist darauf basierend fester Bestandteil der deutschen und europäischen Drogenpolitik. Die *Nationale Strategie Drogen und Sucht* der Bundesregierung (2012) sowie die *EU-Drogenstrategie* und der *EU-Drogenaktionsplan* (2013) verweisen auf alternative Entwicklung als zentrales Element einer ausgewogenen Drogenpolitik.

Die GIZ berät das BMZ in der Umsetzung des deutschen Ansatzes der alternativen Entwicklung und in der Gestaltung der Prozesse in diesem Bereich auf nationaler, EU-, G7- sowie UN-Ebene. Die *UN Guiding Principles on Alternative Development* (2013) wurden maßgeblich durch die GIZ im Auftrag des BMZ verhandelt und geprägt. Die GIZ blickt auf viele Jahre der Erfahrung in der Umsetzung von Maßnahmen der alternativen Entwicklung zurück, gleichsam BMZ- wie EU finanziert. Hinzu kommt die konstante Beratung und Prüfung im Auftrag des BMZ von Vorhaben der alternativen Entwicklung, die mit Mitteln der Bundesregierung von dem United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) umgesetzt werden.

Neben der Bundesregierung sind insbesondere die USA, die Europäische Kommission und einige EU-Mitgliedsstaaten wichtige Geber im Bereich der alternativen Entwicklung. In den vergangenen Jahren hat sich jedoch erstmals auch eine ganze Reihe von Schwellenländern zu dem Ansatz der alternativen Entwicklung bekannt. Länder wie Indien, China, Russland oder Mexiko haben eigene Strategien und Projekte der alternativen Entwicklung auf den Weg gebracht oder bemühen sich hierzu um einen Austausch mit dem BMZ. Auch Thailand führt inzwischen in mehreren asiatischen Ländern Maßnahmen der alternativen Entwicklung durch und kooperiert hier eng mit der GIZ.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

1. Drogenpolitik als Teil integraler ländlicher Entwicklung

Die Drogenanbauproblematik ist eine direkte Folge mangelnder ländlicher Entwicklung. Aufgrund von Entwicklungsdefiziten kommt es zur Ansiedlung illegaler Drogenökonomien im ländlichen Raum. Der Ansatz der alternativen Entwicklung setzt an diesen Entwicklungsdefiziten an. Hierzu gehören Armut, mangelnder Zugang zu Land, das Fehlen legaler Wertschöpfungsketten, mangelnde technische Fähigkeiten für legale Landwirtschaft, die Abwesenheit oder Fragilität staatlicher Strukturen und Dienstleistungen sowie mangelnde Ernährungssicherung. Der wichtigste Erfolgsindikator für alternative Entwicklung ist daher nicht die kurzfristige Reduktion der Anbauflächen illegaler Drogen, sondern die langfristige Verbesserung menschlicher Entwicklungsindikatoren. Aus diesem Grund werden Anbauzerstörungsmaßnahmen nicht als geeignetes Mittel zur nachhaltigen Behebung des Drogenanbauproblems betrachtet.

2. Drogenpolitik ist multidimensional angelegt

Alternative Entwicklung stellt ein zentrales, jedoch nicht das einzige Instrument einer ausgewogenen Drogenpolitik dar. Alternative Entwicklung ist dann nachhaltig, wenn sie durch Maßnahmen der Drogenangebots- und Nachfragekontrolle flankiert wird. Sofern die illegalen Lieferketten für

Drogen intakt sind, ist der Aufbau von legalen Wertschöpfungsketten gefährdet. Wenn die Nachfrage nach illegalen Drogen nicht sinkt, ist anstatt mit einer Reduzierung der Drogenanbauflächen mit einer Verlagerung der Flächen aus den Projektregionen heraus zu rechnen. Damit die Entwicklungszusammenarbeit funktionieren und die Nachhaltigkeit von alternativer Entwicklung gewährleistet werden kann, müssen darüber hinaus staatliche Strukturen geschaffen, organisiertes Verbrechen und Gewalt bekämpft und reduziert werden. Aufgrund der Multidimensionalität der Drogenproblematik agiert das BMZ im Rahmen des Ressortkreises Drogenpolitik gemeinsam mit mehreren anderen Bundesressorts.

3. Agieren im Rahmen des internationalen Drogenkontrollregimes

Für die Bundesregierung und damit für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist der internationale rechtliche und politische Rahmen der Drogenpolitik verbindlich. Trotz der zunehmenden Kritik vieler Entwicklungsländer an diesem System hat es sich bislang als flexibel genug erwiesen, um eine entwicklungs- und menschenorientierte Drogenpolitik in unseren Partnerländern umzusetzen. Die Bundesregierung setzt sich für einen „dritten Weg“ in der Drogenpolitik ein, die die UN-Konventionen und politischen Rahmendokumente mit einem entwicklungs- und gesundheitsorientierten Ansatz interpretiert. Dabei bieten die UN-Konventionen sowie die politischen Rahmenbeschlüsse von 2009 und 2013 ausreichend Spielraum zur Gestaltung alternativer Entwicklungsmaßnahmen in Partnerländern. Eine enge Orientierung an diesen Vorgaben trägt dazu bei, dass die GIZ zur Umsetzung des UN-Drogenkontrollregimes im Auftrag des BMZ beiträgt.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

1. Evidenzbasierte Entwicklung von alternativen Einkommensquellen

Die Identifizierung und Schaffung alternativer legaler Einkommensmöglichkeiten ist für die nachhaltige Entwicklung der ländlichen



Drogenanbaugelände zentral. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern werden damit in die Lage versetzt, ihre Grundbedürfnisse und natürlichen Lebensgrundlagen langfristig zu sichern und ihre Resilienz zu erhöhen. Aufgrund der Abhängigkeit vom Drogenanbau spielen hier Maßnahmen der Ernährungssicherung häufig eine wichtige Rolle. Ziel ist nicht eine simple Substitution des illegalen Anbaus, sondern die Transformation der illegalen in legale Einkommenssysteme. Hierzu bedarf es eines integralen Ansatzes der ländlichen Entwicklung (s.u.), der an den Ursachen der Anbauproblematik ansetzt. Zur Erfassung dieser Ursachen – wer baut was warum und in welchem Umfang an? – bietet sich eine Untersuchung der Haushalts- und Betriebssysteme in den Projektgebieten an, um auf dieser Grundlage geeignete Maßnahmen zu entwickeln. Die Analyse der *Livelihood*-Systeme, ihrer Entwicklungspotenziale und -defizite sollte durch eine systematische Befragung der Zielgruppen gewonnen werden.

2. Integrierte ländliche Entwicklung fördern

Zur nachhaltigen Etablierung von Alternativen zu ländlichen Drogenökonomien bedarf es eines integralen Ansatzes ländlicher Entwicklung in den Anbauregionen. Die reine Substitution des illegalen Anbaus ist für gewöhnlich nicht nachhaltig, wenn nicht die Ursachen für die Entstehung von Drogenökonomien bearbeitet werden. Zugang zu Land, der Aufbau physischer Infrastruktur und Marktzugang, die Schaffung legaler Wertschöpfungsketten, Verbesserung der Ernährungssicherung und der Zugang zu landwirtschaftlicher Beratung und Produktionsmitteln sind einige Beispiele für Maßnahmen, die basierend auf der Ursachensituation zum Einsatz kommen können.

3. Gender-Dimension der Drogenproblematik mitemdenken

Die Drogenproblematik ist in all ihren Facetten stark gender-sensibel. Dies gilt auch für ländliche Drogenökonomien und den Anbau von Drogenpflanzen. So zeigt die Erfahrung, dass Frauen ein starkes Interesse an einer Transition zu legalen Einkommenssystemen haben, um damit die Risiken für die Einkommens- und Ernährungssicherheit des Haushaltes zu reduzieren. Eine genderspezifische Erfassung der Rollen in der Drogenökonomie im Rahmen der Planung von alternativen Entwicklungsmaßnahmen ist daher wichtig.

4. Alternative Entwicklung durch begleitende Maßnahmen flankieren

Alternative Entwicklung ist ein Element einer multidimensionalen Drogenpolitik. Ein alleiniges Ansetzen an der Drogenanbauproblematik ohne parallele Maßnahmen in den Bereichen Strafverfolgung, Nachfragereduzierung, Konfliktminderung oder -transformation, Korruptionsbekämpfung und Aufbau staatlicher Strukturen wird einen nur wenig sichtbaren Effekt auf die Drogenproblematik in den Interventionsregionen haben. Alternative Entwicklung sollte daher auf der Partnerseite als Element einer integralen Drogenstrategie verstanden werden, das zwar an den ländlichen Ursachenbündeln für die Drogenpolitik ansetzen kann, nicht jedoch alleine zu einem verbesserten Umgang mit dem komplexen Drogenproblem in einer Region oder einem Partnerland führen kann.

Impressum

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Abteilung Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft / August 2015

Kontakt

Daniel Brombacher
E Daniel.Brombacher@giz.de
T +49 30 33 84 24 433
I www.giz.de