



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

ALTERNATIVE ENTWICKLUNG

Nachhaltiger Wandel durch
entwicklungsorientierte Drogenpolitik

[bmz.de](https://www.bmz.de)



1. Ausgangslage

1.1. Zunehmender Anbau von Drogenpflanzen als globale Herausforderung

Der illegale Anbau der Drogenpflanzen Koka und Schlafmohn hat in den letzten zehn Jahren insgesamt stark zugenommen. Der Kokaanbau hat 2019 einen historischen Höchststand von 244.200 Hektar erreicht. Auch die Produktion der auf Koka und Schlafmohn basierenden Drogen Kokain und Heroin ist kontinuierlich auf hohem Niveau. Schätzungen gehen davon aus, dass weltweit 1.723 Tonnen Kokain im Jahr 2018 und 472 bis 722 Tonnen Heroin im Jahr 2019 hergestellt wurden.¹ In der Europäischen Union² und auch in Deutschland³ wurde mehr Kokain als jemals zuvor sichergestellt. 2018 haben schätzungsweise 269 Millionen Menschen weltweit illegale Drogen konsumiert – davon 30 Millionen Menschen Opiate und 19 Millionen Kokain.

Die Hauptanbauggebiete von Schlafmohn liegen derzeit überwiegend in abgelegenen ländlichen Gebieten in Afghanistan, Myanmar, Mexiko und Laos. Kleinere Anbauflächen finden sich auch in Kolumbien und Guatemala. Der Kokaanbau konzentriert sich auf die Andenländer Bolivien, Kolumbien und Peru.

Illegaler Drogenpflanzenanbau, Drogenhandel und Drogenkonsum sind globale Phänomene. Die schädlichen Folgen dieser Drogenökonomie treffen jedoch die Länder des globalen Südens besonders hart und wirken tief in die gesellschaftlichen Strukturen hinein. Zwischen 605.000 und 970.000 Haushalte weltweit bauen laut Daten aus den Jahren 2017 und 2018 illegal Koka und Schlafmohn an.⁴ In einigen Regionen Westafrikas, Südostasiens und Lateinamerikas sind ganze Staatswesen durch Drogenkartelle beeinflusst und in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

Hauptanbauländer für Koka und Schlafmohn



¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2020): World Drug Report 2020, wdr.unodc.org/wdr2020/

² Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) (2019): Europäischer Drogenbericht 2019, S. 14, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDAT19001DEN_PDF.pdf

³ Bundeskriminalamt (BKA) (2019): Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2018, S. 20, www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/rauschgiftkriminalitaet_node.html

⁴ UNODC (2020): World Drug Report 2020, wdr.unodc.org/wdr2020/

Während der Anbau der Drogenpflanzen in Asien und Südamerika stattfindet, verlaufen die Handelsrouten von Kokain und Heroin zunehmend auch über afrikanische Länder. Transnationale Netzwerke des Drogenhandels versuchen so, internationale Drogenkontrollmaßnahmen auf den direkten Transitrouten zwischen Anbauländern und Zielmärkten zu umgehen.

Cannabis ist die am meisten produzierte und konsumierte Droge weltweit – 192 Millionen Menschen haben 2018 die Droge konsumiert, das entspricht 3,9 Prozent der Weltbevölkerung. Im Gegensatz zu Koka und Schlafmohn findet der illegale Cannabisanbau nicht nur in Entwicklungs-, sondern auch in vielen Industrieländern statt. Marokko und Albanien gelten als wichtigste Herkunftsländer für in der Europäischen Union gehandeltes illegales Cannabis.

1.2. Mangelnde Perspektiven sind der Nährboden für Drogenpflanzenanbau

Drogenökonomien florieren dort, wo die Rahmenbedingungen es zulassen, und die Anbauregionen von Koka und Schlafmohn weisen viele Gemeinsamkeiten auf, die sie für das Entstehen illegaler Ökonomien besonders anfällig machen. Organisiertes Verbrechen, Gewalt und Korruption sind eng mit der Expansion von Drogenökonomien verflochten. Der Staat ist kaum präsent und kriminelle Gruppen sowie Konfliktakteure können diese Lücken für sich nutzen.

Die oft abgelegenen Anbauregionen sind geprägt von:

- ➔ **Armut**
- ➔ **mangelnden Einkommensmöglichkeiten**
- ➔ **schwacher Infrastruktur**
- ➔ **unsicheren Landrechten**
- ➔ **fehlendem Zugang zu legalen Märkten**
- ➔ **unzureichendem Zugang zu Basisdienstleistungen wie Gesundheit oder Bildung**

Kleinbäuerinnen und -bauern in diesen Regionen zählen meist zum ärmsten Teil der ländlichen Bevölkerung.⁵ Der Anbau von Drogenpflanzen stellt für sie mangels Alternativen und Absatzmärkte für legale Produkte oft die einzige Einkommensquelle dar. Die enormen Gewinnsteigerungen in der illegalen Wertschöpfungskette des Drogenhandels erfolgen jedoch erst am Ende der Lieferkette, nicht in den Ursprungsregionen. Zusätzlich gelten aufgrund der Illegalität von Drogenökonomien keine Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards, es fehlen Absicherungen für Ernteauffälle und andere Einkommenseinbußen. Es herrschen größere Risiken für ausbeuterische Arbeitsbedingungen, einschließlich Kinderarbeit. Weiterhin tragen auch wirtschaftliche Krisen dazu bei, dass sich die prekären Lebensbedingungen in den Anbauregionen verschärfen.

Zahlreiche Regierungen reagieren auf den illegalen Anbau mit der Vernichtung der Drogenpflanzen. Damit kann das Angebot zwar kurzfristig reduziert werden, es verschärft jedoch – ohne andere Einkommensquellen – die Armut sowie die Ernährungs- und Existenzunsicherheit der kleinbäuerlichen Familien, schwächt das Vertrauen in staatliche Strukturen und bereitet so den Boden für neue kriminelle Aktivitäten.

⁵ Garzón, Juan Carlos; Gélvez, Juan David (2018): ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), Fundación Ideas Para la Paz, Bogotá, www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes_son_las_familias_que_viven_en_las_zonas_con_cultivos_de_coca_N.1.pdf

1.3. Internationale Rahmenbedingungen verändern sich

Die Erfolglosigkeit und die hohen finanziellen sowie sozialen Kosten des *Krieges gegen die Drogen* führen in vielen Ländern zu einem Umdenken. Mehr und mehr Regierungen suchen andere Lösungswege wie den der Alternativen Entwicklung. Die Europäische Union definiert Alternative Entwicklung als eine ganzheitliche Strategie, die an den Hauptursachen des illegalen Anbaus von Drogenpflanzen ansetzt und unterschiedliche entwicklungsorientierte Maßnahmen kombiniert. Die Achtung der Menschenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter sind wichtige Prinzipien, an denen sich Alternative Entwicklung ausrichtet.⁶

Auf der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Weltrogenproblem von 2016 (*Special Session on the United Nations General Assembly on the World Drug Problem, UNGASS*) wurde Alternative Entwicklung im

Abschlussdokument durch ein eigenes Kapitel prominent auf die internationale Agenda gesetzt. Das Dokument gilt mit seinen fortschrittlichen Kapiteln zu Menschenrechten und Entwicklungsansätzen und einem neuen und breiteren Verständnis von Alternativer Entwicklung als Meilenstein in der internationalen Drogenpolitik. Entwicklungsorientierte Maßnahmen, die andere illegale drogenbezogene Aktivitäten in städtischen und ländlichen Gebieten wie Produktion, Weiterverarbeitung und Handel mit illegalen Drogen adressieren, sollen nun mit dem Ansatz der Alternativen Entwicklung gefördert werden.

Trotz der Bedeutung in der internationalen Debatte fließen wenig Mittel in die Umsetzung von Alternativer Entwicklung. Im Jahr 2017 betrug der globale Gesamtwert der Maßnahmen ca. 275 Millionen US-Dollar⁷, was rund 0,1 Prozent der weltweiten Gelder für Entwicklungszusammenarbeit ausmacht.⁸ Die Einnahmen internationaler Drogenhandelsnetzwerke dagegen belaufen sich auf schätzungsweise 426 bis 652 Milliarden US-Dollar.⁹

⁶ EU-Ratsschlussfolgerungen zu Alternativer Entwicklung 2018, 14338/18; CORDROGUE 101, www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/04/35/EU_43575/imfname_10857862.pdf

⁷ UNODC (2019): Global Overview of Alternative Development Projects (2013-2017), Research Brief, www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf

⁸ UNODC (2015): World Drug Report 2015, S. 84, www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf

⁹ May, Channing (2017): Transnational Crime and the Developing World, Global Financial Integrity, secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf#page=13

2. Unser Ansatz

2.1. Grundsätze Alternativer Entwicklung

Im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen setzt sich Deutschland für eine ausgewogene Drogenpolitik ein. Entwicklungspolitische Ansätze gehören neben gesundheits- und sozialpolitischen Aspekten sowie Strafverfolgung zu einer internationalen Drogen- und Suchtpolitik, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Grundlage für unsere Arbeit ist das von den Vereinten Nationen proklamierte Prinzip der gemeinsamen und geteilten Verantwortung (*common and shared responsibility*). Dieses Prinzip ist für Länder, in denen Drogen wie Kokain und Opiate konsumiert werden, von besonderer Bedeutung. Das von der EU festgeschriebene Prinzip eines multidisziplinären, integrierten und ausgewogenen Ansatzes (*balanced approach*) ist dabei maßgeblich für die deutsche Drogenpolitik.

Alternative Entwicklung nur unter Einhaltung der Menschenrechte

Staaten sind auch im Umgang mit dem illegalen Anbau von Drogenpflanzen zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet. Dennoch kommt es bei Strafverfolgungsmaßnahmen gegen illegalen Drogenpflanzenanbau immer wieder zu Verletzungen dieser Rechte. Wenn der Staat die Anbauflächen zerstört, damit Familien die Existenzbasis entzieht und es zeitgleich keine alternativen Einkommensmöglichkeiten gibt, ge-

raten die Betroffenen in Not. Werden chemische Mittel zur Vernichtung der Pflanzen verwendet, schadet das dem Menschen und der Umwelt. All das führt dazu, dass den Betroffenen grundlegende Rechte wie das auf Nahrung, sauberes Wasser und Gesundheit verwehrt werden. Der Schutz der Menschenrechte sowie die Unterstützung der Partnerländer bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen sind daher eine wesentliche Bedingung deutscher Entwicklungspolitik und ein Grundsatz der entwicklungsorientierten Drogenpolitik.

Alternative Entwicklung trägt dazu bei, folgende Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen:





Alternative Entwicklung fördert die Gleichstellung der Geschlechter: Projekte verbessern den Zugang von Frauen zu Ressourcen wie Einkommen oder Land und befähigen sie in Entscheidungsprozessen.

Rechte von Frauen sind von zentraler Bedeutung bei Alternativer Entwicklung

Frauen, die in Anbaugebieten von Drogenpflanzen leben, sind oft mit widrigen Lebensumständen konfrontiert. In kleinbäuerlichen Gemeinschaften haben sie häufig keinen gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen. Gewalt gegen Frauen ist in vielen Koka- und Schlafmohnanbaugebieten weitverbreitet. Strukturelle Barrieren und diskriminierende soziale Normen verhindern, dass sie an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Sie tragen gleichzeitig jedoch die Hauptverantwortung für die Ernährungssicherung der Familie. Daher müssen diese Ungleichheiten sichtbar gemacht und alternative Entwicklungsmaßnahmen gendersensibel umgesetzt werden. Die Gleichstellung der Geschlechter (Sustainable Development Goal 5) ist ein wesentlicher Faktor für nachhaltige Veränderungen und daher ein Grundsatz des deutschen Ansatzes der Alternativen Entwicklung.¹⁰

Alternative Entwicklung fördert die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Der illegale Anbau von Drogenpflanzen hat häufig negative Auswirkungen auf die Umwelt. Entwaldung ist eines der drängendsten Umweltprobleme, die sich aus dem illegalen Anbau von Drogenpflanzen ergibt.¹¹ Böden werden durch die Monokultur und den übermäßigen Einsatz von Dünger und Chemikalien belastet. In provisorischen Laboren werden den Kokablättern Zement, Benzin und weitere Chemikalien hinzugefügt, um Kokapaste herzustellen. Bei der Verarbeitung zu Paste und anschließend zu Kokain gelangen schädliche Chemikalien in Böden und Flüsse. Die Verbindung von Waldschutz und Alternativer Entwicklung kann diese Dynamik unterbrechen. Beim Übergang von illegalen zu legalen Lebensgrundlagen müssen nachhaltige Strategien zum Schutz der Umwelt berücksichtigt werden.



Alternative Entwicklung fördert nachhaltige land- und forstwirtschaftliche Systeme, die zur Senkung der CO₂-Emissionen und zum Erhalt der Biodiversität beitragen.



¹⁰ Mehr über die Rolle von Frauen in Anbaugebieten für Drogenpflanzen unter Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2019: Raising voices – Empowering female farmers in drug crop cultivation areas, mia.giz.de/qlink/ID=246270000; sowie UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 5, www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_5_WOMEN.pdf

¹¹ UNODC (2017): World Drug Report 2016, S. 86–94, www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

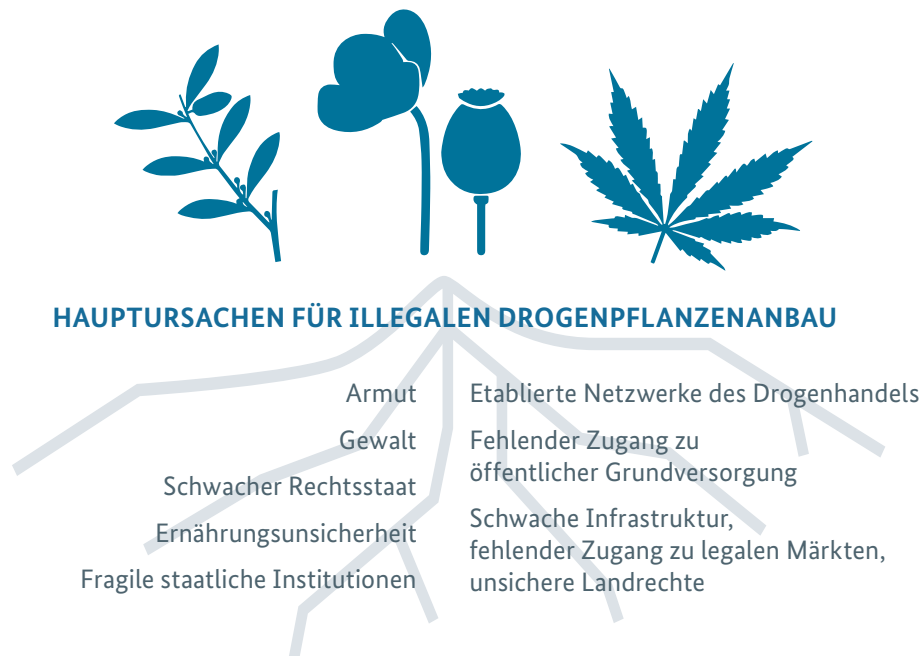
2.2. Alternative Entwicklung fördert nachhaltigen Wandel

Das Ziel des deutschen Ansatzes der Alternativen Entwicklung ist es, die Abhängigkeit kleinbäuerlicher Familien vom Drogenpflanzenanbau langfristig zu verringern, ihnen Alternativen aufzuzeigen und damit ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Als Teil integraler ländlicher Entwicklung werden legale wirtschaftliche Perspektiven geschaffen und so die Einkommensmöglichkeiten verbessert. Kleinbäuerinnen und -bauern werden bei Anbau und Vermarktung von nachhaltigen, an die lokalen Bedingungen angepassten Kulturen wie Kaffee oder Kakao unterstützt. Alternativen zum Drogenpflanzenanbau können aber auch








außerhalb der Landwirtschaft liegen, zum Beispiel im Ökotourismus. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gilt der Grundsatz, an den Ursachen und nicht nur an den Symptomen von Drogenökonomien anzusetzen. Dieser ganzheitliche Ansatz vereint Maßnahmen aus:

- Ländlicher Entwicklung
- Armutsbekämpfung
- Förderung des Zugangs zu Land und Landrechten
- Umwelt- und Klimaschutz
- Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit und guter Regierungsführung

Alternative Entwicklung adressiert die Ursachen des illegalen Anbaus von Drogenpflanzen, anstatt nur dessen Symptome zu bekämpfen.



Nachhaltiger Wandel

-  **Aus- und Fortbildung** von Kleinbäuerinnen und -bauern
-  **Beratung** beim Aufbau von Erzeugergemeinschaften
-  **Schaffung** legaler Marktzugänge
-  **Förderung** von profitablen Wertschöpfungsketten
-  **Unterstützung** von Kleinbäuerinnen und -bauern bei der Registrierung von Landtiteln
-  **Förderung** von Bildung und Gesundheitsversorgung
-  **Stärkung** der Rolle von Frauen



Dabei steht die Förderung von profitablen Wertschöpfungsketten im Mittelpunkt, um Einkommen für kleinbäuerliche Familien zu generieren. Durch die Einbindung des Privatsektors können die Wettbewerbsfähigkeit und Qualität von Produkten erhöht und die langfristigen Erfolgchancen verbessert werden. Daneben sind Ernährungssicherung, die Förderung von Bildung, Gesundheitsversorgung und Infrastrukturmaßnahmen sowie der Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen wichtige Erfolgsfaktoren.

In über vier Jahrzehnten wurden Maßnahmen der Alternativen Entwicklung in Asien, Lateinamerika und Südosteuropa mit einem breiten Partner Netzwerk umgesetzt. Dazu gehören das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), die thailändische Mae-Fah-Luang-Stiftung (Mae Fah Luang Foundation under Royal Patronage, MFLF) sowie zahlreiche Nichtregierungsorganisationen wie das International Drug Policy Consortium (IDPC), das Transnational Institute (TNI) und die Global Initiative against Transnational Organized Crime (GITOC).

Leitlinien Alternativer Entwicklung

Erfahrungen aus den Anbauregionen zeigen, dass Maßnahmen Alternativer Entwicklung nur erfolgreich sind, wenn die Zielerreichung nicht ausschließlich davon abhängig gemacht wird, dass sich das Drogenangebot verringert. Die Verringerung der Anbauflächen stellt sich als Ergebnis eines Entwicklungsprozesses ein und wird nicht als eine Bedingung für die Umsetzung von Maßnahmen vorausgesetzt (*non-conditionality*).

Legale Alternativen sollen vor der Vernichtung der Drogenpflanzen etabliert sein, um nicht die Lebensgrundlage der Kleinbäuerinnen und -bauern zu gefährden (*proper sequencing*). Betroffene werden nicht dazu gezwungen, sich an Maßnahmen zu beteiligen, wenn damit erhöhte Risiken für sie verbunden sind (*do no harm*). So wurden zum Beispiel in Peru Gemüsegärten angelegt, um die Ernährung der Kleinbäuerinnen und -bauern zu sichern, bis mittelfristig Agroforstsysteme für Bananen, Kakao und Kaffee eingerichtet werden konnten.

Als Teil der Strategie zur Einkommensdiversifizierung wurden außerdem Viehzucht und in einigen Fällen kleine Fischfarmen gefördert. Damit konnte die wirtschaftliche Existenz der Kleinbäuerinnen und -bauern in der Übergangsphase von Koka zu legalen Alternativen nachhaltig gesichert werden.¹²



Alternative Entwicklung hilft, marginalisierte Kleinbäuerinnen und -bauern in die legale Wirtschaft einzubinden und Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Regionen zu überwinden. Sie unterstützt das Schaffen von Infrastruktur sowie den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und legalen Märkten.

¹² UNODC, Projekt PERU87: Nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung zur Armutsreduzierung durch einen ökologisch nachhaltigen und frauenfördernden Ansatz in Peru und Bolivien, 2011 bis 2016 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert

3. Unsere Erfolge

→ In der internationalen und europäischen Drogenpolitik gewinnt Alternative Entwicklung zunehmend an Bedeutung

Deutschland gestaltet die globale Drogenpolitik seit Jahren auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) und der Europäischen Union (EU) aktiv mit. Zu den wesentlichen Gremien gehören die VN-Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs, CND) sowie die horizontale EU-Ratsarbeitsgruppe Drogen (Horizontal Working Party on Drugs, HDG).

✓ Auf der Sondergeneralversammlung der VN zum Weltdrogenproblem (UNGASS 2016) verhandelte Deutschland für die EU erstmals ein eigenes Kapitel zu Alternativer Entwicklung und sozioökonomischen Aspekten der Drogenpolitik für das Abschlussdokument. Gemeinsam mit Thailand und Peru wurden seitdem vier Resolutionen zu entwicklungsorientierter Drogenpolitik erfolgreich in die CND eingebracht und verabschiedet.

✓ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat das Kapitel zu internationaler Zusammenarbeit in der EU-Drogenstrategie 2013 bis 2020 und den EU-Drogenaktionsplänen (2013 bis 2016 sowie 2017 bis 2020) entscheidend mitgestaltet, in dem Alternative Entwicklung als ein wichtiger Pfeiler einer ausgewogenen Drogenpolitik präsentiert wurde.



An den im Dezember 2018 verabschiedeten Ratschlussfolgerungen zu Alternativer Entwicklung, die den europäischen Ansatz einer entwicklungsorientierten Drogenpolitik hervorheben, war Deutschland maßgeblich beteiligt.

✓ Das BMZ hat 2019 an der Erstellung von internationalen Richtlinien für Menschenrechte in der Drogenpolitik¹³ mitgewirkt. Sie stellen eine Leitlinie für Regierungen dar, die ihre Drogenpolitik stärker auf die Rechte aller betroffenen Personen, auf Entwicklung und auf Gesundheit ausrichten möchten.

→ Immer mehr Länder sehen Alternative Entwicklung als ein Element ihrer nationalen Drogenpolitik

✓ Über die Zusammenarbeit im Rahmen der Globalen Partnerschaft für Drogenpolitik und Entwicklung (*Global Partnership on Drug Policies and Development, GPPDP*) begleiten wir Drogenanbauländer, die in der Vergangenheit eine eher restriktive Drogenpolitik verfolgt haben, dabei, entwicklungspolitische und Menschenrechtsansätze aufzunehmen und sogar international zu aktiven Unterstützern einer progressiven Drogenpolitik zu werden. So haben wir Kolumbien dabei unterstützt, umweltpolitische Maßnahmen in seine Drogenpolitik zum Kokaanbau aufzunehmen, die nun auch den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Waldökosystemen integrieren. Myanmar hat entwicklungspolitische Ansätze in seine nationale Drogenstrategie aufgenommen und Thailand hat das Prinzip der Schadensreduzierung im Umgang mit Drogenkonsum auf nationaler Ebene übernommen.

¹³ Die Leitlinien wurden vom Internationalen Zentrum für Menschenrechte und Drogenpolitik der Universität Essex und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) entwickelt: www.humanrights-drugpolicy.org

✓ Das BMZ unterstützt seit 2011 das EU-Kooperationsprogramm COPOLAD (*Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies*) mit Fachexpertise für die Umsetzung der Komponente Alternative Entwicklung.¹⁴ Im Ergebnis haben Guatemala, Paraguay und Mexiko eigene nationale Stellen für Alternative Entwicklung geschaffen. Guatemala, Jamaika, Paraguay, Mexiko sowie Trinidad und Tobago haben erstmals Maßnahmen entwicklungsorientierter Drogenpolitik implementiert.

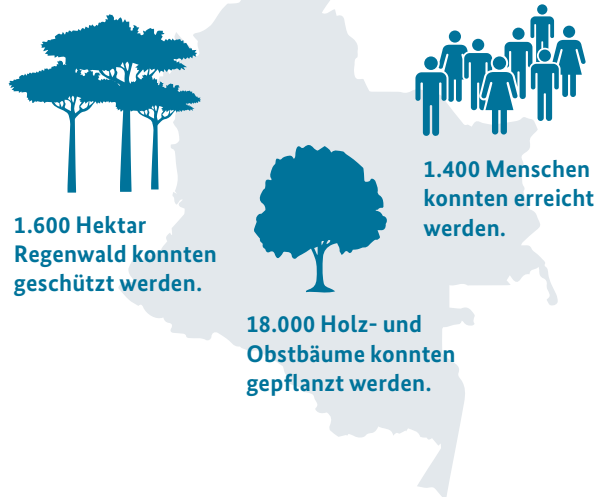
→ Durch Alternative Entwicklung zu legalem Einkommen

Die Gewinnmargen für kleinbäuerliche Haushalte zu Beginn der Wertschöpfungskette sind äußerst gering. Nur 1,5 Prozent der Gewinne der globalen Kokainökonomie entfallen auf kleinbäuerliche Haushalte, die Kokapflanzen anbauen. Erst am Ende, in den Transit- und Zielländern, entstehen die massiven Gewinne der globalen Drogenökonomie. So bekommen kolumbianische Kleinbäuerinnen und -bauern weniger für Kokablätter (1 Euro/Kilogramm) als für alternative legale landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Kaffee (2 Euro/Kilogramm).

Myanmar: vom gemeinschaftlichen Kaffeeanbau zum Fairtrade-Siegel



Alternative Entwicklung in Kolumbien



✓ In Kolumbien konnten mit Vorhaben der Alternativen Entwicklung, unter anderem in den Kokaanbauregionen Putumayo, Caquetá, Guaviare und Meta, 1.600 Hektar Wald geschützt und mehr als 18.000 heimische Holz- und Obstbäume neu gepflanzt werden, was zu zusätzlichen Einnahmequellen für die dort lebenden Menschen geführt hat. 1.400 Menschen profitieren davon.

✓ Das BMZ fördert in Myanmar seit 2011 vom nationalen Büro des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) umgesetzte Maßnahmen, um den Schlafmohnanbau zu reduzieren und die Lebensbedingungen in den Gemeinden der Region zu verbessern. Kaffeeanbau ist eine der wichtigsten alternativen Einkommensquellen. Die 2014 gegründete Kaffeekooperative *Green Gold*, der inzwischen knapp 1.000 Kleinbäuerinnen und -bauern aus 55 Dörfern beigetreten sind, ist 2017 mit dem französischen Kaffeeunternehmen Malongo eine Partnerschaft eingegangen, die den Produzentinnen und Produzenten faire Preise und die Abnahme für fünf Jahre garantiert. Die Kooperative setzt sich aktiv für Gleichberechtigung und gegen Kinderarbeit ein und wurde 2019 Fairtrade-zertifiziert.

¹⁴ Website des COPOLAD unter Leitung der spanischen FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas): copolad.eu/en

4. Ausblick: den Herausforderungen gemeinsam begegnen

Die Produktion der Drogen Kokain und Heroin hat Höchststände erreicht. 2017 starben mehr Menschen an einer Überdosis Heroin und anderer Opiate als jemals zuvor.¹⁵ Zugleich wurden in der Europäischen Union¹⁶ und auch in Deutschland¹⁷ Höchstmengen Kokain sichergestellt.

Neue Ansätze der Drogenpolitik in den Anbauländern sind angesichts der alarmierenden Zahlen wichtiger denn je. Deutschland setzt sich daher auch weiterhin dafür ein, über entwicklungspolitische Ansätze zu einer langfristigen Reduzierung des Anbaus von illegalen Drogenpflanzen zu kommen.

International zeichnet sich ein Wandel im Umgang mit Cannabis und Cannabisprodukten ab. Immer mehr Staaten, darunter auch Deutschland, erlassen gesetzliche Regelungen für die medizinische Anwendung. Dadurch könnte sich die Nachfrage nach legal angebautem medizinischen Cannabis erhöhen und Entwicklungspotenziale in Regionen eröffnen, in denen bislang Cannabis nur illegal angebaut wird.

Auch wird der bisherige Ansatz der Alternativen Entwicklung in Partnerländern auf andere illegale drogenbezogene Aktivitäten in städtischen

und ländlichen Gebieten ausgeweitet, so zum Beispiel auf den Transport und Handel mit illegalen Drogen. Mit der Verlagerung der Handelsrouten rücken damit auch afrikanische Länder stärker in den Fokus. Eine Weiterentwicklung des Ansatzes der Alternativen Entwicklung und eine Anpassung an die spezifischen Problemlagen sind daher erforderlich. Beispiele dafür gibt es bereits; so fördern Projekte der Alternativen Entwicklung in ländlichen Drogenhandelsregionen im Grenzgebiet zwischen Thailand, Myanmar und Laos legale Einkommensperspektiven für die dortige Bevölkerung.

Eine Aufgabe der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 im Bereich der Drogen- und Suchtpolitik ist die Verhandlung der neuen EU-Drogenagenda (2021 bis 2025) und des EU-Drogenaktionsplans (2021 bis 2025). Wir setzen uns hier gemeinsam mit unseren europäischen Partnern für einen menschenrechts- und entwicklungsorientierten Ansatz beim Umgang mit Drogenpflanzenanbau ein. Alternative Entwicklung soll als Teil der EU-Drogenpolitik in den betreffenden Dokumenten verankert und damit als wichtiger Bestandteil der EU-Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden.

¹⁵ UNODC (2020): World Drug Report 2020, wdr.unodc.org/wdr2020/

¹⁶ EMCDDA (2019): Europäischer Drogenbericht 2019, S. 14, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDAT19001DEN_PDF.pdf

¹⁷ BKA (2019): Rauschgiftkriminalität. Bundeslagebild 2018, S. 20, www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/rauschgiftkriminalitaet_node.html

5. Was jetzt nötig ist

Entwicklungsorientierte Drogenpolitik braucht mehr Engagement und politischen Willen, sowohl in den Anbauländern als auch in den Transit- und Konsumentenländern. Folgende Punkte müssen dabei in den nächsten Jahren im Fokus stehen:

- Die konsequente Umsetzung der Beschlüsse der Sondersitzung der Vereinten Nationen zum Weltrogenproblem von 2016 (UNGASS) und damit eine Stärkung des globalen Engagements für einen entwicklungsorientierten Ansatz der Drogenpolitik.
- Eine neue EU-Drogenagenda (2021 bis 2025) und ein EU-Drogenaktionsplan (2021 bis 2025), die entwicklungspolitische Aspekte noch stärker berücksichtigen.
- Mehr Finanzmittel für die Umsetzung von Alternativer Entwicklung durch die betroffenen Länder und die internationale Staatengemeinschaft.
- Ein Ausbau der Vorhaben zu Alternativer Entwicklung im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen unter Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.
- Die stärkere Einbindung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung.
- Prüfung der Machbarkeit der Etablierung und des Potenzials legaler Wertschöpfungsketten aus medizinischem Cannabis für Alternative Entwicklung in Entwicklungsländern.
- Neue Indikatoren, die die Erfolge von Maßnahmen Alternativer Entwicklung eindeutiger messen, denn die Reduzierung der Anbaufläche von Drogenpflanzen allein ist nicht aussagekräftig.
- Die Erweiterung der wissenschaftlichen Grundlagen entwicklungsorientierter Drogenpolitik mit Blick auf die Rolle von Frauen und Jugendlichen im Drogenpflanzenanbau.
- Anpassung der bisherigen Ansätze zu Alternativer Entwicklung an die Drogentransitländer in Afrika.



Impressum

HERAUSGEBER

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat 121 – Agrarpolitik, Landwirtschaft, Innovation

GESTALTUNG

wbv Media, Bielefeld

DRUCK

BMZ
Gedruckt auf Blauer Engel zertifiziertem Papier

FOTOS

©GIZ/Leslie Searles

STAND

Oktober 2020