

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.



Alternative Entwicklung neu gedacht

Grundsätze und Leitlinien für ländliche Entwicklung
in Drogenanbauregionen

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Vorwort

Seit vielen Jahrzehnten gilt das Konzept der Alternativen Entwicklung (AE) als drogenpolitische Strategie, deren Erfolg in erster Linie am Rückgang des Drogenanbaus gemessen worden ist. Die Hauptursachen für Entstehung und Florieren von Drogenökonomien – defizitäre Entwicklung ländlicher Räume, fragile staatliche Institutionen, Armut, Gewalt und Konflikte – wurden in Projekten der Alternativen Entwicklung lange Zeit nicht adäquat berücksichtigt. Da nur Symptome – der Drogenanbau – aber nicht dessen Ursachen angegangen wurden, war auch die Nachhaltigkeit von Vorhaben der Alternativen Entwicklung in vielen Fällen dürftig. Quantitativ messbare Erfolge der Maßnahmen waren häufig von nur kurzer Dauer. Die Verringerung des Drogenanbaus wurde durch dessen Verlagerung und die Migration der Koka- und Opiumbauern rasch wieder rückgängig gemacht.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung (BMZ) AE-Projekte in Asien und Lateinamerika. Im Einzelnen umfasst dies Vorhaben in Afghanistan, Bolivien, Laos, Myanmar und Peru. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen hat das BMZ einen integrierten Ansatz zur ländlichen Entwicklung in einem Drogenumfeld entwickelt. Dieser „deutsche“ Ansatz der AE ist international anerkannt und inzwischen im Rahmen der Europäischen Union (EU) sowie im Normengerüst der Vereinten Nationen (VN) verankert. Dabei setzt die AE-Strategie des BMZ nicht primär auf eine kurzfristige Reduzierung des Drogenanbaus. Sie ist auf die Verbesserung von menschlichen Entwicklungsindikatoren und der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in Drogenanbauregionen gerichtet. Hauptziel des deutschen Ansatzes ist es, die Vulnerabilität von ländlichen Haushalten und Regionen gegenüber dem Drogenanbau auf nachhaltige Weise zu senken und die agrarischen und nicht-agrarischen Einkommensquellen zu diversifizieren.

1 | Das Konzept der Alternativen Entwicklung und das Problem der doppelten Zielsetzung

Seit vielen Jahren propagieren die Vereinten Nationen (VN) und viele ihrer Mitgliedsstaaten, in denen Drogenanbau stattfindet, das Konzept der Alternativen Entwicklung (AE). Staaten mit einem hohen Drogenkonsum und anderen drogenbedingten Problemen – wie Gewalt und Kriminalität – fördern AE-Maßnahmen als Teil ihrer Entwicklungspolitik. Der AE-Ansatz basiert auf der Annahme, dass eine zentrale Ursache des Drogenanbaus in mangelnden Entwicklungsperspektiven für Kleinbäuerinnen und -bauern¹ liegt. AE-Projekte sind darauf ausgelegt, dass Bauern, die Drogenpflanzen wie Koka oder Schlafmohn anbauen, darin unterstützt werden, alternative Einkommenskomponenten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts aufzubauen (Berg 2003).

Die ersten Erfahrungen mit Projekten zur reinen Substitution von Drogenpflanzen durch andere agrarische Produkte in den 1970er und 1980er Jahren waren überwiegend negativ, so dass das AE-Konzept von vielen Gebern allmählich modifiziert und erweitert wurde. Umfassendere Ansätze wurden entwickelt mit dem Ziel, einen nachhaltigen Wandel von Drogenanbauregionen zu erreichen.

Anlässlich einer Sondersitzung der VN-Generalversammlung (UNGASS) zum weltweiten Drogenproblem 1998 definierten die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen AE als breit angelegtes Konzept, mit dem sich möglichst viele Länder identifizieren konnten: *“A process to prevent and eliminate the illicit cultivation of plants containing narcotic drugs and psychotropic substances through specifically*

designed rural development measures in the context of sustained national economic growth and sustainable development efforts in countries taking action against drugs, recognizing the particular socio-cultural characteristics of the target communities and groups, within the framework of a comprehensive and permanent solution to the problem of illicit drugs.”²

Dieser von den Vereinten Nationen propagierte Ansatz ist in der internationalen drogen- und entwicklungspolitischen Debatte heute jedoch umstritten. Vor allem die doppelte Zielsetzung von AE wird kritisiert:

- Einerseits soll AE **den illegalen Drogenanbau und damit das Drogenangebot reduzieren**,
- andererseits sollen durch AE **nachhaltige Entwicklungsprozesse gefördert und Armut reduziert werden**.

Diese Verknüpfung wird von vielen Kritikern als kaum lösbares Dilemma angesehen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass AE-Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Lokal- oder Regionalentwicklung in Drogenanbauregionen leisten. Sie sind jedoch kaum zur Reduzierung der globalen Drogenproduktion geeignet: Auf reine Anbausubstitution gerichtete Maßnahmen verursachen vielmehr – wie viele an-

Die schlechte Infrastruktur in schwer zugänglichen Drogenanbauregionen führt häufig dazu, dass alternative Produkte nicht vermarktet werden können. Während Koka- und Schlafmohnderivate extrem lange haltbar sind und direkt in den Anbauregionen kommerzialisiert werden können, sind für alternative landwirtschaftliche Güter die logistischen Voraussetzungen für Lagerhaltung, Weiterverarbeitung und Transport häufig nicht gegeben. Extreme klimatische Bedingungen erschweren diese Situation zusätzlich.

1 In der Folge wird die männliche Pluralform in Gruppenbezeichnungen (z.B. „(Klein-)Bauern“) verwendet. Diese bezieht sich jeweils auf weibliche als auch auf männliche Angehörige der Gruppe.

2 Resolution A/RES/S-20/4 der Generalversammlung der VN vom 08.09.1998, verfügbar unter: <http://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNGASSActionPlanAD.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.11.2011).



dere Drogenkontrollmaßnahmen – Verlagerungseffekte, die die Drogenproduktion in andere Regionen oder Staaten verschieben, aber die Drogenproduktionsvolumina über lokale Effekte hinaus nicht reduzieren. Diese bekannte und empirisch nach-



gewiesene Erkenntnis fließt bis heute kaum in die Konzeptionierung von AE-Projekten ein. Im Gegenteil, dem Ziel der Substitution der Drogenpflanzen wurde gegenüber Entwicklungszielen oftmals Priorität eingeräumt. Diese Ausrichtung schränkt die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Projektergebnisse häufig ein, zumal Erfolge der nachhaltigen ländlichen Entwicklung durch dieses enge Verständnis von AE kaum möglich werden.

Die unterschiedliche Gewichtung der Ziele von AE und die Priorisierung kurzfristig wirksamer Anbau-substitution übersieht die funktionale Logik von Drogenökonomien. Diese florieren, weil die Rahmenbedingungen dies zulassen: Armut, schwache politische und juristische Systeme, die Fragilität öffentlicher Institutionen, etablierte Netzwerke für



den Drogenhandel, mangelnde Infrastruktur und fehlender Marktzugang für alternative agrarische Produkte sind die Hauptursachen für den Drogenanbau. Daher lässt sich – aus der Erfahrung zahlreicher Projekte heraus – schlussfolgern, dass nur AE-Projekte, die ländliche Entwicklung im Rahmen eines integrierten Ansatzes fördern, sowohl eine mittel- bis langfristige Reduktion des Drogenanbaus als auch eine Verbesserung der Entwicklungsindikatoren vor Ort erreichen können.

Die unterschiedlichen Ansätze zu AE drücken sich auch in der Begrifflichkeit aus, mit der international auf AE Bezug genommen wird: Während viele VN-Mitgliedstaaten weiterhin den Begriff „Alternative Entwicklung“ bevorzugen, ziehen es mittlerweile einige Regierungen sowie internationale Organisationen wie das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) und Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor, von der Förderung „alternativer“ oder „nachhaltiger Lebensgrundlagen (*livelihoods*)“ zu sprechen. Nichtsdestotrotz ist der Terminus AE weiterhin sehr verbreitet, sodass viele Staaten – dies gilt auch für Deutschland – auf internationaler Ebene ländliche Entwicklungsprojekte in Drogenanbauregionen weiterhin unter dem Begriff AE führen.

Der massive Anbau von Koka und Schlafmohn findet nahezu ausschließlich in Regionen fragiler Staatlichkeit statt, die von Korruption und Gewalt geprägt sind. Die Abwesenheit staatlicher Institutionen in vielen Drogenanbauregionen führt dazu, dass der Anbau und der Transport von Schlafmohn und Koka mitunter unbehelligt stattfinden können.

Der Anbau von Koka und Schlafmohn verursacht häufig schwerwiegende ökologische Schäden. In Lateinamerika und Südostasien wird durch Brandrodung Raum für Drogenpflanzungen geschaffen. Durch die Bildung von Monokulturen und den übermäßigen Einsatz von Dünger und Chemikalien werden die Böden zusätzlich belastet.





2 | Alternative Entwicklung: Probleme und Hindernisse

Gemessen an den oben genannten Zielen blieben die Ergebnisse von AE-Projekten häufig hinter den Erwartungen zurück. In vielen Fällen konnten weder die Reduzierung der Drogenanbaufläche noch Entwicklungsziele zufriedenstellend erreicht werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

Zielkonflikte: AE-Projekte haben in vielen Fällen eine klare und einheitliche Strategie vermissen lassen. Häufig ist dies dem Konflikt zwischen Zielsetzungen der Drogenangebotskontrolle und Entwicklungszielen geschuldet. Ein typisches Kohärenzproblem tritt dann auf, wenn die Zerstörung von Schlafmohn- und Kokafeldern zur Bedingung für Unterstützungsmaßnahmen gemacht wird. Hierdurch wurde in vielen Fällen die Lebensgrundlage von Kleinbauern zerstört, ohne dass vorab Alternativen geschaffen worden wären. Gleichzeitig fehlt es vielen ausführenden EZ-Agenturen an einheitlichen Umsetzungsrichtlinien oder Standards im AE-Bereich. Inkohärente Strategien erschweren die Messung von Erfolgen. Den Schwerpunkt auf die

schnelle Verringerung des Drogenanbaus zu setzen, unterschätzt jedoch die entwicklungspolitische Dimension des AE-Ansatzes. Dies lässt sich häufig darauf zurückführen, dass nicht Entwicklungsorganisationen, sondern Strafverfolgungsbehörden die Zuständigkeit für AE-Projekte inne haben. AE-Maßnahmen werden noch immer in vielen Fällen als drogenpolitische Aufgabe der Sicherheitsbehörden klassifiziert, nicht jedoch als Teil des Mandatsbereichs von Entwicklungsorganisationen und -behörden. Strafverfolgungsbehörden verfügen derweil oft nicht über die nötige Expertise für entwicklungspolitische Fragestellungen sowie zu Maßnahmen der Projektimplementierung, weshalb AE-Projekte mitunter nicht zu den erwünschten Ergebnissen führen.

Begrenzte Perspektive: Obwohl frühere Erfahrungen im Bereich AE die Grenzen einer reinen Drogensubstitution aufgezeigt haben, werden weiterhin – häufig aus pragmatischen oder ideologischen Gründen – die kausalen Zusammenhänge für



denen Projekte ansetzen können. Im Rahmen vieler Vorhaben wurde es versäumt, die Motivation von Kleinbauern, Drogenpflanzen anzubauen, vorab zu analysieren und zu verstehen.

Perverse Anreize: In vielen AE-Projekten werden lediglich Segmente der eigentlichen Zielgruppe gefördert. Oft werden männliche Kleinbauern

Projekte der Alternativen Entwicklung zielen darauf ab, die Haushalts- und Betriebssysteme der kleinbäuerlichen Haushalte zu stärken und zu diversifizieren, um die Abhängigkeit von der Drogenökonomie zu reduzieren. Dabei müssen auch die unterschiedlichen Geschlechterrollen berücksichtigt werden. Frauen spielen eine zentrale Rolle in der Landwirtschaft und zur Ernährungssicherung, beispielsweise durch den Anbau von Obst und Gemüse.

Drogenökonomien nicht zur Kenntnis genommen. AE-Projekte setzen immer noch einen Schwerpunkt auf Anbausubstitution, während die Hauptursachen für Drogenökonomien, wie schwache Staatlichkeit, defizitäre Justizsysteme, fehlende öffentliche Kontrollstrukturen, mangelnde Infrastruktur oder Marktzugang für alternative Agrargüter, in vielen Fällen als Kausalfaktoren außen vor bleiben.

Nichtberücksichtigung von Lerneffekten: Positive Erfahrungen von AE-Projekten werden selten auf andere Projekte übertragen. Erfolgreiche Vorhaben werden nicht im Detail dokumentiert und Erfahrungen nicht publik gemacht.

Mangel an Spezifität: In der Vergangenheit wurden AE-Vorhaben häufig als Standardpakete gestaltet und implementiert, ohne dass die Vielfalt und Unterschiede zwischen verschiedenen Drogenanbauregionen berücksichtigt worden wären. Analysen zeigen aber deutlich, dass die jeweiligen Ursachenbündel für Drogenanbau sehr unterschiedlich sein können. Die lokalen Bedarfe von Haushalten und Gemeinschaften ergeben unterschiedliche Anreizstrukturen zum Drogenanbau, an

bevorzugt, die im Drogenanbau arbeiten, während Bauern in derselben Region, die keine Drogen anbauen, keine Unterstützung erhalten. Dies setzt externe Anreize zur Beteiligung an der Drogenproduktion und bestraft damit diejenigen, die sich an die Regeln gehalten haben. Ähnlich perverse Anreize werden geschaffen, wenn Koka- oder Opiumbauern finanziell für den Verzicht auf den Drogenanbau entschädigt werden, während andere Bauern in der Projektregion – mit ähnlich niedrigem Einkommen – keine Subventionen erhalten.

Mangel an Kohärenz: Häufig werden die für AE relevanten Querschnittsthemen in den Projekten nicht berücksichtigt. Hierzu gehören Aspekte wie Gender, Armut, Gewalt oder Umweltschutz. Die mangelnde Beachtung dieser Bereiche führte mitunter zu negativen externen Effekten der Vorhaben: Die Förderung von Monokulturen alternativer Güter – wie die Ölpalmen- oder Bananenproduktion – mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, Qualität der Böden und Biodiversität ist hierfür ein bekanntes Beispiel. Diese Art nicht beabsichtigter Nebeneffekte beeinträchtigt andere Entwicklungsziele wie Nachhaltigkeit und Wirksamkeit.

3 | Den Ansatz der Alternativen Entwicklung neu gedacht: Grundsätze und Leitlinien

AE-Maßnahmen haben bislang zu stark variierenden Ergebnissen geführt: AE-Strategien haben vor allem dann die regionale Entwicklung gefördert und den Drogenanbau reduziert, wenn die Projekte nicht die Substitution der Drogenpflanzen selbst zum vornehmlichen Gegenstand der Projektaktivitäten machten, sondern sich auf die Veränderung des Umfelds und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für nachhaltige ländliche Entwicklung konzentrierten (GTZ 2006a; IDPC 2010: 101). Auf Grundlage dieser Erfahrungen wurden im Auftrag des BMZ eine Reihe von Leitlinien und Standards zu ländlicher Entwicklung in Drogenanbauregionen erarbeitet. Ziel dieses Katalogs ist es, Orientierungsvorgaben für die Planung und Durchführung von

AE-Vorhaben zu etablieren, die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen und ihre Nachhaltigkeit zu verbessern.

A. Leitlinien für alternative und ländliche Entwicklung in Drogenanbauregionen

- **Langzeitstrategien statt kurzlebiger Erfolge:**

Der AE-Ansatz zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Kleinbauern von illegalen Drogenökonomien langfristig zu reduzieren und nicht darauf, das Angebot illegaler Substanzen kurzfristig zu senken. Letzteres ist ein erklärtes Ziel deutscher und internationaler Drogenpolitik, kann aber durch AE nicht geleistet werden. Jahrzehntelange Erfahrungen aus der deutschen und euro-



päischen EZ in Drogenanbauregionen zeigen, dass AE-Projekte nur erfolgreich sind, wenn sie auf realistischen Prämissen basieren und deren Zielerreichung nicht ausschließlich von der Verringerung des Drogenangebots abhängig gemacht wird.

- **Rahmenbedingungen verändern statt Anbausubstitution:** Die Implementierung von AE-Projekten sollte mit Reformen der landwirtschaftlichen, institutionellen, legalen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verzahnt werden. Nur indem der für Drogenökonomien förderliche Kontext verändert wird, kann die Abhängigkeit der Bauern vom illegalen Markt reduziert und eine langfristig legale landwirtschaftliche Produktion etabliert werden.
- **Repression vermeiden:** AE-Strategien sollten die Zielgruppe nicht zu der Vernichtung ihrer Drogenanbaufelder zwingen. Die Kombination

von AE mit Anbauvernichtung zeigt für gewöhnlich keine Wirkung auf Anbauvolumina. Vernichtungsbedingte Reduktionen werden durch die Verlagerung des Anbaus sowie durch die Migration von Bauern und Tagelöhnern neutralisiert. Wenn Anbauflächen vernichtet werden, sollten Alternativen bereits vorher aufgebaut worden sein, um die Bauern nicht ihrer Lebensgrundlage zu berauben (*proper sequencing*). Weitere mögliche Folgen der Vernichtung können Ernährungsunsicherheit, Umweltschäden, vermindertes Vertrauen in staatliche Behörden und die Verschärfung von Konflikten vor Ort sein.

- **Non-Conditionality und Freiwilligkeit:** Die Umsetzung von AE-Maßnahmen und die Gewährung von Unterstützungsmaßnahmen sollte nicht von der vorherigen Vernichtung des Drogenanbaus abhängig gemacht werden. Diese Art der Konditionalität könnte als versteckte Form der Zwangsvernichtung gedeutet werden und die bereits erwähnten negativen externen Effekte hervorrufen. Der Rückgang des Drogenanbaus sollte sich als Ergebnis eines Entwicklungsprozesses einstellen und nicht als dessen Bedingung vorausgesetzt werden. Daher sollte die Zerstörung von Koka- und Schlafmohnfeldern auf freiwilliger Basis geschehen und in Absprache mit den betroffenen Personen. Übergangszahlungen und Subventionen sollten möglichst vermieden werden, um perverse Anreize zu unterbinden.
- **Konfliktbearbeitung und das Do-no-harm-Prinzip:** Die Konzeption, Umsetzung und Evaluierung von AE-Vorhaben sollten konfliktensibel



In der ost-afghanischen Provinz Nangarhar ist der Schlafmohnanbau heute um ein vielfaches geringer als noch vor wenigen Jahren. In dieser Region ist Weizen neben Gemüse eines der wichtigsten alternativen Güter. Die Produktion von Weizen hat vielen Bauern eine legale Lebensgrundlage verschafft und die Ernährungssicherheit der ländlichen Haushalte erhöht. Nutztiere dienen den Bauern dabei zur Bodenbewirtschaftung. Derweil hat jedoch der Schlafmohnanbau insbesondere in den südlichen Regionen des Landes zugenommen.

erfolgen, da Drogen überwiegend in Konflikt- oder Postkonfliktregionen angebaut werden. Vor Planung der Maßnahmen sollte eine Analyse der Akteursstruktur und der potentiellen Konfliktodynamik vor Ort erfolgen. In den meisten Drogenanbauregionen agieren nicht-staatliche, bewaffnete Gruppen oder kriminelle Netzwerke, die sich über die Drogenproduktion finanzieren. Wenn der Staat nicht gleichzeitig mit diesen Gruppen Gespräche führt und die Konfliktursachen bearbeitet, werden AE-Vorhaben vor kaum zu bewältigende Herausforderungen gestellt. Diese Gruppierungen zwingen Kleinbauern häufig dazu, Koka oder Schlafmohn anzubauen und sich nicht an alternativen Entwicklungsvorhaben zu beteiligen. Das Prinzip von *do-no-harm* zu respektieren, bedeutet in diesem Fall, dass Bauern nicht dazu gezwungen werden sollten, sich an AE-Maßnahmen zu beteiligen, wenn damit erhöhte Risiken für sie einhergingen. AE-Maßnahmen im Rahmen gewaltregulierter Drogenökonomien sollten nicht konfliktverstärkend wirken und zudem den Grundsatz der Neutralität gegenüber den Konfliktparteien bewahren, um das Risiko für Bauern und Projektmitarbeiter, zwischen die Fronten der Konfliktparteien zu gelangen, möglichst gering zu halten.

B. Gestaltungs- und Umsetzungsstandards für alternative und ländliche Entwicklungsprojekte in Drogenanbauregionen

- **Mainstreaming in bestehende Entwicklungspläne:** AE-Projekte sollten als integrales Element übergreifender Entwicklungsstrategien gesehen werden (Agrarpolitik, Wirtschaftsförderung, Armutsbekämpfung) und nicht isoliert davon als Drogenkontrollmaßnahmen. Sie sollten in die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer integriert und dort kohärent zu anderen Regionalentwicklungsmaßnahmen verankert werden.
- **Geberkoordinierung:** AE-Strategien sollten im Rahmen der Geberkoordinierung abgestimmt werden. Angesichts des steten Risikos von Verlagerungseffekten ist eine Koordinierung von



Bolivien ist derzeit der weltweit drittgrößte Kokaproduzent. Zwar ist in Bolivien der Kokaanbau zur traditionellen Nutzung des Kokablattes mit Einschränkungen legal, jedoch versucht die Regierung, die Überschussproduktion durch alternative (so genannte integrale) Entwicklungsmaßnahmen zu reduzieren. Aufgrund der in vielen Fällen geringen Ernährungssicherheit in den Kokaanbauregionen Boliviens fördert die Regierung gemeinsam mit internationalen Partnern auch den Anbau von Lebensmitteln wie Kartoffeln, um einerseits den Kokaanbau zu beschränken und andererseits die Ernährungssituation der ländlichen Haushalte zu verbessern.

AE-Maßnahmen wichtig, insbesondere wenn mehrere internationale Geber ein Vorhaben unterstützen oder in derselben Projektregion aktiv sind.

- **Ausreichende Finanzierung und Langzeitengagement:** Wenn die nötigen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen, sind AE-Projekte oft zum Scheitern verurteilt, insbesondere bei kurzfristigen Finanzierungszusagen. Die Übergangsperioden zur Konversion von Drogenanbau hin zu legaler Agrarwirtschaft nehmen für gewöhnlich viele Jahre in Anspruch. Aus diesem Grund ist in Drogenanbauregionen eine längere Finanzierung als üblich für Vorhaben der ländlichen Entwicklung erforderlich. Erfolgreiche AE-Projekte, vor allem im ländlichen Bereich, haben oft eine Dauer von über zehn Jahren. Bi- und multilaterale Geber sollten dementsprechend ihre finanzielle Planung langfristig und flexibel ausrichten.
- **Baseline-Studien, Monitoring und Evaluierung:** Das Monitoring und eine regelmäßige Evaluierung von AE-Vorhaben sind notwendig, um negativen Entwicklungen und unerwünschten Nebeneffekten entgegenwirken zu können. Um die Projektfortschritte fundiert evaluieren und messen zu können, sollte vor Projektbeginn eine Baseline-Studie erstellt werden. Nichtsdestotrotz sollten angesichts der multikausalen Faktoren, die das Entstehen und den Bestand von Drogenökonomien ermöglichen, nicht rein sozio-ökonomische Grundziffern erhoben werden. Mithilfe eines *Livelihood*-Ansatzes können die breiteren Entwicklungsbedingungen und über ökonomische Kennziffern hinausgehende soziale, politische und rechtliche Indikatoren erfasst und evaluiert werden (vgl. dazu GIZ 2011).
- **Stärkung von Mitsprache, Einflussmöglichkeiten und ownership:** Zunächst sollten AE-Projekte an den Defiziten und dem Entwicklungspotential der einzelnen Haushalte, Kooperativen und Produktionsverbände ansetzen. Dies ist unerlässlich, um die Ursachen der Entstehung



Kaffee und Kakao sind in Südamerika je nach Höhenlage vergleichsweise lukrative Alternativen zum Kokaanbau. Viele Projekte der Alternativen Entwicklung zielen auf die Zertifizierung des Kakaos oder des Kaffees nach internationalen Standards ab. Als zertifizierte Produkte erzielen Güter wie Kaffee und Kakao bessere Preise und können hochwertig vermarktet werden.

von Drogenökonomien erfolgreich zu bekämpfen, ohne die Lebensgrundlagen der Zielgruppe zu gefährden. Gleichzeitig sollten die Vorhaben an die spezifischen Entwicklungspotentiale der Projektregion angepasst werden. AE-Projekte sollten nicht in ein „Standardpaket“ gepresst werden. Die Anwendung der *Livelihood*-Methodologie ermöglicht es, die Projektmaßnahmen an die spezifischen Bedingungen vor Ort anzupassen. Zudem sollten Projekte einen partizipativen Ansatz verfolgen: Vorschläge, Erfahrungen und Bedarfe von Bauern oder zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten in die Projektplanung einbezogen werden. Aufgrund der gender-spezifischen Arbeitsteilung in Drogenökonomien sollte die Situation von Frauen und Kindern besondere Berücksichtigung finden.

- **Marktzugang, Erschließung lokaler Märkte und nicht-landwirtschaftlicher Einkommensquellen:** Durch AE geförderte Produzenten sollten darin unterstützt werden, sich Märkte für alternative Produkte zu erschließen, vorzugsweise durch direkte Vermarktungsketten und ohne den Umweg über kostspielige Zwischenhändler. Häufig ist die Erschließung lokaler und regionaler Märkte erfolgsversprechender als die Förderung des Zugangs zu internationalen Märkten. Daher sollten Projekte nicht allein auf Exportprodukte als Alternativen zu Drogenpflanzen setzen. Neben lokalen und regionalen Händlern hat sich auch die Zusammenarbeit mit größeren inländischen Handelsketten als Fördermaßnahme lokaler Wertschöpfungsketten bewährt. Produktive Projekte, d.h. Projekte, die

Alternativen zum Drogenanbau fördern, sollten sowohl den landwirtschaftlichen als auch den nicht-landwirtschaftlichen Bereich umfassen. Gleichzeitig sollten Aspekte der Ernährungssicherung Berücksichtigung erfahren, die in vielen Drogenanbauregionen prekär ist. Der Aufbau effizienter lokaler oder regionaler Kreditsysteme kann alternative Geschäftsmodelle sowie auch lokale und regionale Märkte unterstützen.

- **Lokale Governance:** Lokale Institutionen, Organisationen und Produzentenverbände sollten unterstützt und gestärkt werden, damit sie eine führende Rolle innerhalb der AE-Strategien einnehmen können. Schwache Staatlichkeit ist eine Hauptursache für florierende Drogenökonomien. Wenn Zentralregierungen auf lokaler Ebene kaum Präsenz zeigen, werden untergeordnete Regierungsstellen vor Ort entscheidend für die Bearbeitung drogenrelevanter Probleme. Diese Institutionen können z.B. im Rahmen von *Capacity Development*-Programmen gefördert werden.
- **Zugang zu Land:** Eine häufige Ursache für den Drogenanbau ist der Mangel an ausreichendem Ackerland für alternative Agrargüter. Da der finanzielle Ertrag von Drogenpflanzen pro Flächeneinheit für gewöhnlich höher liegt, neigen eher Kleinbauern zum Drogenanbau. Daher sollten auch Landfragen bei der Gestaltung von AE-Maßnahmen berücksichtigt werden. Dies beinhaltet die Klärung von Eigentumsrechten für Land, dessen gerechte Verteilung sowie langfristige Sicherheit auf Landtitel.

Referenzen und weiterführende Literatur

- Berg, Christoph (2003):** Das Konzept der Alternativen Entwicklung: Potentiale, Erfolge, Grenzen. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Brombacher, Daniel (2010):** Crimen Organizado en América Latina: La Perspectiva Europea, in: Mathieu, Hans/ Niño, Catalina (Hrsg.): Anuario de Seguridad Regional 2010. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, S. 379-395.
- Brombacher, Daniel/ Maihold, Günther (2009):** Cocaine Trafficking to Europe. Options of Supply Control. SWP-Research Paper 2009/RP 10, September 2009, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, verfügbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP10_brm_ilm_ks.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2002):** The Role of International Development in Drug Control and Development Cooperation: Tagungsbericht der internationalen Konferenz vom 7.-12.1.2002 in Feldafing, verfügbar unter: http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/RoleAD_DrugControl_Development.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Cabieses, Hugo (2010):** The 'Miracle of San Martín' and Symptoms of 'Alternative Development' in Peru. Amsterdam: Transnational Institute, verfügbar unter: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief34-en.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011):** Die Livelihood-Analyse in fragilen Kontexten. Ein Instrument zur Bedarfsorientierung und Wirkungsmessung für Projekte der Ländlichen Entwicklung. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenpolitik, Eschborn: GIZ.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2010):** Development-Oriented Drug Policy, Briefing Note, Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenpolitik, Eschborn: GTZ, verfügbar unter: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/gtz2010-en-briefing-note-development-oriented-drug-policy.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2006a):** Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to 'Alternative Development', written by David Mansfield, Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle, Eschborn: GTZ, verfügbar unter: http://www.davidmansfield.org/data/Alternative_Development/GTZ/strategic_approach.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2006b):** Lessons Learned from Alternative Development in South-East Asia: Briefing Paper on the International Workshop 'Development in a Drugs Environment', 29.5.-1.6.2006, Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle, Eschborn: GTZ, verfügbar unter: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/en-eod-briefing-paper-lessons-learned-Asia.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (2006c):** Lessons Learned from Alternative Development in Latin America: Briefing Paper on the International Workshop 'Development in a Drugs Environment', 29.5.-1.6.2006, Sektorvorhaben Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle, Eschborn: GTZ, verfügbar unter: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/en-eod-briefing-paper-lessons-learned-Latin-America.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Farthing, Linda/ Kohl, Benjamin (2010):** Social Control: Bolivia's New Approach to Coca Reduction, in: Latin American Perspectives, 37-4, 2010, S. 197-213.
- Helfrich, Linda (2009a):** Wie erfolgreich ist der „Krieg gegen Drogen“ in der Andenregion? GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 10, Hamburg: GIGA, verfügbar unter: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_0910.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Helfrich, Linda (2009b):** Governance in Drogenökonomien und Transitländern, in: Weiland, Heribert/ Wehr, Ingrid/ Seifert, Matthias (Hrsg.): Good Governance in der Sackgasse? Baden-Baden: Nomos, S. 361-385.
- International Drug Policy Consortium (IDPC) (2010):** Drug Policy Guide: Edition 2, London: IDPC, verfügbar unter: <http://idpc.net/publications/2012/03/idpc-drug-policy-guide-2nd-edition> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).
- Jelsma, Martin/ Kramer, Tom/ Blickman, Tom (2009):** Withdrawal Symptoms in the Golden Triangle: A Drugs Market in Disarray, Amsterdam: Transnational Institute, verfügbar unter: <http://www.tni.org/report/withdrawal-symptoms-golden-triangle-4> (zuletzt abgerufen am 21.2.2013).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sektorvorhaben Entwicklung Ländlicher Räume (SV ELR)

Sitz der Gesellschaft

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65726 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115

rural.development@giz.de
www.giz.de

Gestaltung

Angelika Fritsch kommunikationsdesign, www.angelikafritsch.de

Druck

Top Kopie, Frankfurt
Gedruckt auf FSC zertifiziertem Papier

Bildnachweis

Titelbild, © GIZ/ Daniel Brombacher; S. 3, © GIZ/ Thomas Hartmanshenn;
S. 4-7, © GIZ/ H.J. Picht; S. 8-9, © GIZ/ Daniel Brombacher;
S. 10,11, © GIZ/ Thomas Hartmanshenn; S. 12,13, © GIZ/ Rudolf Weber

Datum

Erstauflage: Dezember 2011, Zweitaufgabe: Februar 2013
Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ);
Referat Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährungssicherung

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn	BMZ Berlin im Europahaus
Dahlmannstraße 4	Stresemannstraße 94
53113 Bonn	10963 Berlin
T +49 228 99 535-0	T +49 30 18 535-0
F +49 228 99 535-3500	F +49 30 18 535-2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de