



# Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle - Perspektiven des deutschen Ansatzes

OFK Gespräch am 20. Dezember 2005



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

# Übersicht

---

Anbau und Konsum – die Entwicklung

Sozio-Ökonomische Aspekte

Die weltweite Drogenkontrollpolitik

Die unerwünschten Konsequenzen von Repression und Eradikation

Entwicklungsorientierte Alternativen – der deutsche Ansatz

Länderbeispiele – konkreter Handlungsbedarf

Erfolge und Wirkungen des deutschen Ansatzes

Geschäftspolitische Perspektiven

Fazit / Empfehlungen

# Anbau und Konsum haben sich drastisch verschoben

---

## Sechziger bis Achtziger Jahre:

**Anbau und Produktion** von illegalen Drogen konzentrierten sich vor allem in den Entwicklungsländern Asiens und Südamerikas

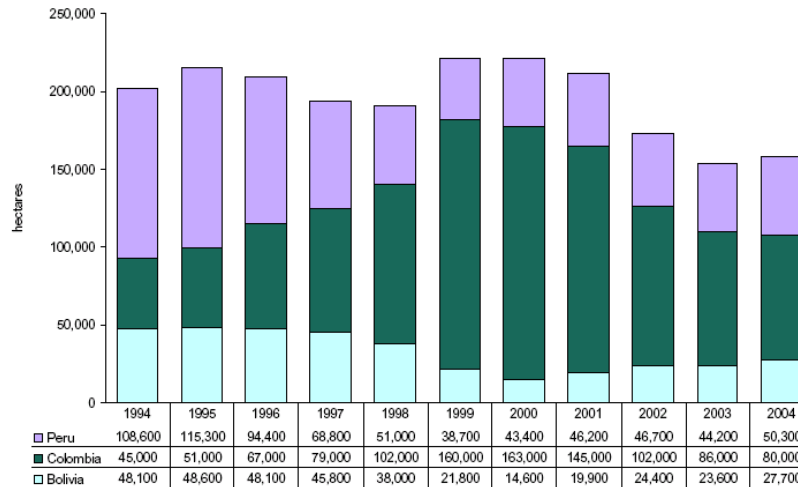
Der **Drogenkonsum** konzentrierte sich v.a. auf Industrieländer – insbesondere Nordamerika und Europa

## Neunziger Jahre bis heute:

**Synthetische Drogen** und **Cannabis** werden auch in Industrieländern **produziert**

**Drogenkonsum** ist besonders gravierend in Entwicklungs- und Transformationsländern – auch in traditionellen Produktionsländern. Die meisten Opiatabhängigen finden sich heute in **Pakistan, Iran, Indien** und **China**. **Brasilien** ist heute – nach den USA – der weltweit größte Kokain-Konsument

# Drogenproduktion weltweit



**Afghanistan ist größter Schlafmohn/Opiumproduzent**

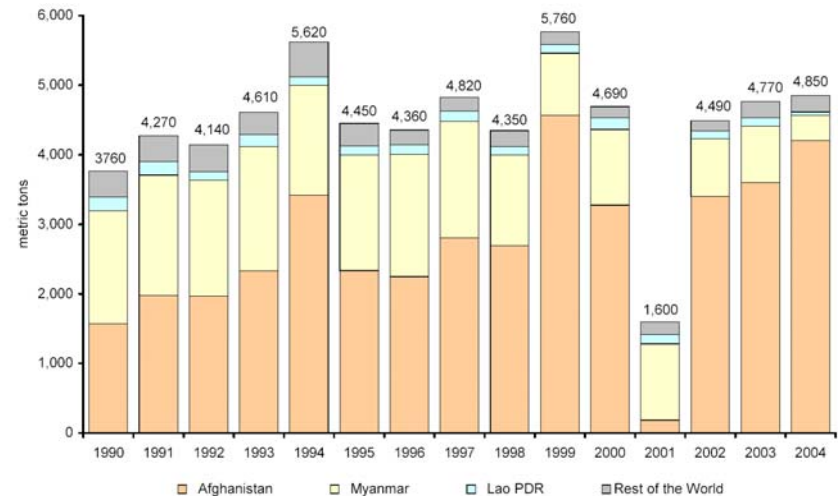
**Ein Rückgang der Anbauflächen bedeutet noch keinen Rückgang im Ertrag  
 Bsp. Afghanistan:**

**Anbaufläche (ha)**

2002	2003	2004	2005
74,000	80,000	131,000	104,000

**Produktion (t)**

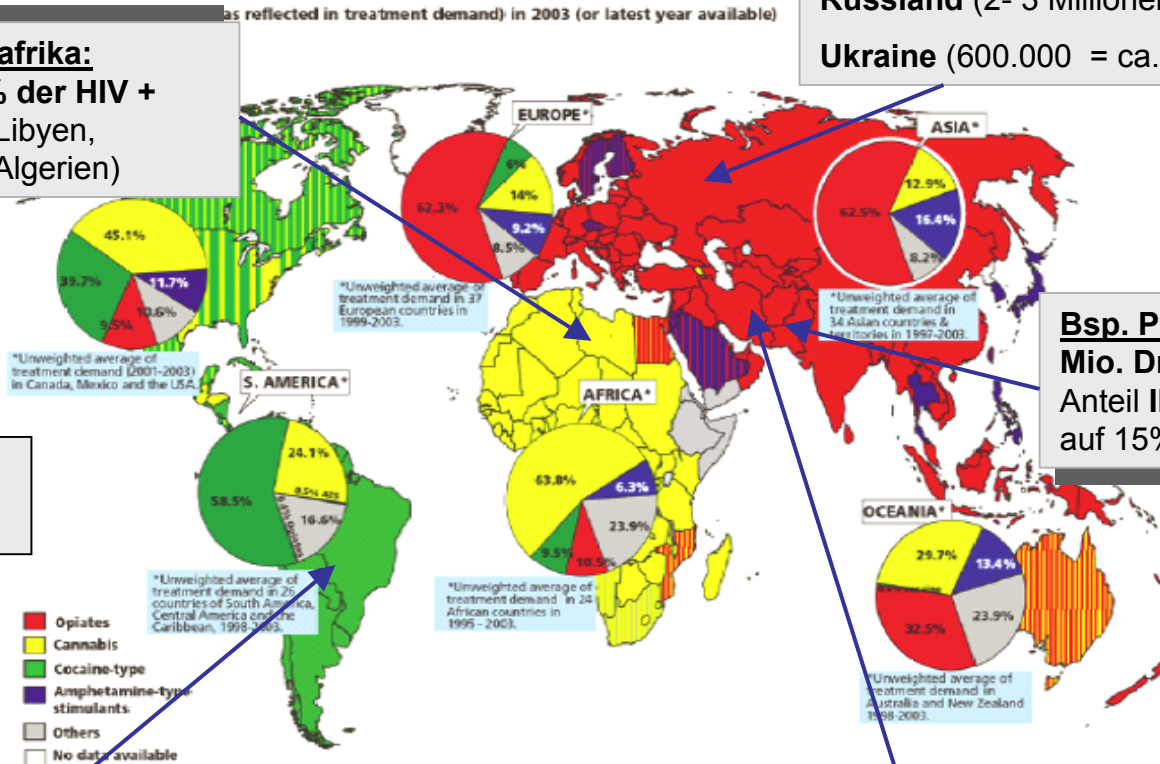
2002	2003	2004	2005
3,400	3,600	4,200	4,100



# Drogenkonsum weltweit

**Bsp. Nordafrika:**  
 bis zu 90% der HIV +  
 sind IDU (Libyen,  
 Tunesien, Algerien)

**Bsp. Osteuropa:** extrem hohe Zahl von IDU  
 Russland (2- 3 Millionen = ca. 2%)  
 Ukraine (600.000 = ca. 1,3%)



**Bsp. Pakistan:** ca. 3.5  
 Mio. Drogenkonsumenten  
 Anteil IDU von 2% (1993)  
 auf 15% (2002) gestiegen

78% aller IDU leben in  
 Entwicklungsländern

IDU =  
 injecting drug users

**Bsp. Südamerika:** IDU steigt v.a.  
 in Argentinien und Uruguay

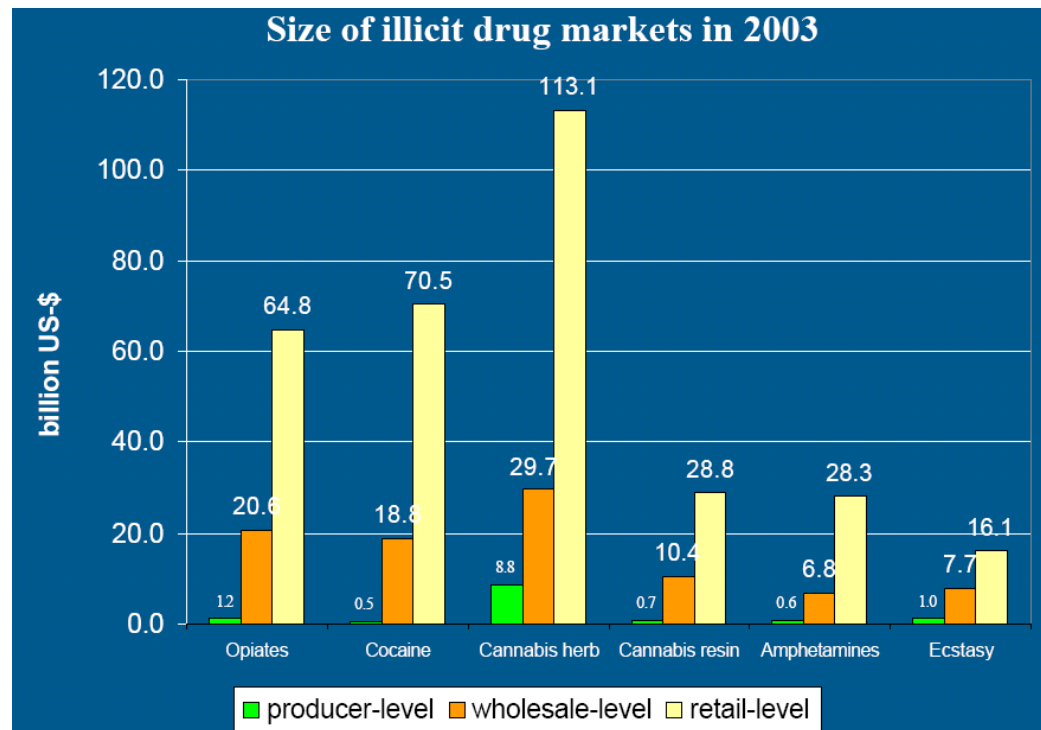
**Bsp. Iran:** ca. 4 Mio. Opiatkonsumenten -  
 davon ca. 300.000 IDU – Tendenz steigend

# Ökonomische Aspekte

*Drogenökonomie generiert viel Geld, ...*

*... vor allem für die Händler*

**Kleinbauern haben  
 nur einen  
 verschwindend  
 geringen Anteil an  
 den Profiten aus  
 dem Drogenhandel  
 - im Durchschnitt  
 nur ca. 1%**



## Sozio-ökonomische Aspekte

---

*Drogenökonomie generiert viel Geld, ...*

*... aber nie für nachhaltige breitenwirksame Entwicklung*

### **Drogenökonomie kostet:**

- Drogenkonsum belastet das Gesundheitssystem
- Produktivitätsverluste Süchtiger
- Hohe Verschuldung von Drogenproduzenten
- Anstieg von Kriminalität und Gewalt

### **Drogenökonomie schwächt Staaten:**

- Finanzierung terroristischer Aktivitäten und Konflikte
- Geldwäsche, Korruption, Verhinderung von Reformen
- Förderung / Finanzierung von Patronage und Klientelismus
- Drogenökonomie als „Staat im Staat“

***Drogenökonomie generiert Gewalt – Gewalt fördert Drogenökonomie***

# Weltweite Drogenkontrollpolitik

---

## **UN:**

**Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, (erweitert 1972)**

**Convention on Psychotropic Substances, 1971**

**Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988**

**UN Office on Drugs and Crime (UNODC) - Intl. Narcotics Control Board (INCB) - UN General Assembly Special Session (UNGASS), 1998 und 2008**

## **EU:**

**Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung, 1995, 2000, 2005**

## **Deutschland:**

**Aktionsplan Sucht und Drogen des BMGS (2003)**

**Konzept Rauschgift-Bekämpfung in der deutschen EZ, 1995 (update 2006)**

# Konsequenzen für die Entwicklungsländer

---

*Hauptantwort auf die Drogenproblematik ist international die Repression*

- Kaum eine andere Politik ist so von Dogmen, Tabus und Ideologien charakterisiert
- Die meisten Ressourcen fließen in die Repression
- Gesundheitsversorgung für Drogensüchtige, nachhaltige alternative Einkommensmöglichkeiten für Drogenbauern sind hingegen deutlich unterversorgt
- Drogenbekämpfung dient oft zum Ausbau der Befugnisse von Strafverfolgungsbehörden, zur Unterminierung von Bürgerrechten, für militärische Repression und verdeckte Operationen

## „Kollateralschäden“:

- 4,7 % der Weltbevölkerung (ca. 200 Mio. Menschen) werden als Drogenkonsumenten kriminalisiert
- Steuergelder in Milliardenhöhe fließen in Strafverfolgung und Bekämpfungsmaßnahmen
- Kleinbauern in den Produzentenländern werden oft militärisch bekämpft und ihre Lebensgrundlagen bedroht

# Konsequenzen für die deutsche Drogenpolitik

---

*Seit Mitte der 90er Jahre: Abkehr vom Prinzip der „Ausrottung“ von Drogen zu pragmatischen und schadensbegrenzenden Ansätzen*

## National

Das Thema Drogen ist seit 1998 beim Gesundheitsministerium angesiedelt (davor beim Innenministerium); Süchtige werden v.a. als Kranke betrachtet

Das „Vier-Säulen-Modell“ wird Grundlage deutscher Drogenpolitik: Prävention – Therapie – Schadensbegrenzung (auch Überlebenshilfe/Harm Reduction) – Repression (konzentriert auf Drogenhändler und Delinquenten)

Aufbau von Substitutionsangeboten, Therapie statt Strafe für Suchtkranke, akzeptierende Ansätze der HIV-Prävention

## International

1990: Der Zusammenhang zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen wird betont

Alternative Entwicklung nicht mehr nur „Kaffee statt Koka“, sondern der Versuch, mit den Bauern nachhaltige Einkommensalternativen zu erschließen

Breite Verankerung von Alternativer Entwicklung bei UNGASS 1998

Wachsende Drogenkonsumproblematik in Entwicklungsländern wird anerkannt und auf Basis des „Vier-Säulen-Modells“ umgesetzt

# **Eradikation und Repression allein helfen nicht**

---

## **Eradikation von Drogenanbauflächen**

**Trotz hoher Investitionen nicht erfolgreich:**

**Erhebliche Umweltschäden für die landwirtschaftlichen Nutzflächen und deren Bewohner**

**Keine Reduzierung von Konsum und Anbau**

**Ausweichen auf andere Gebiete**

***Erhöht Gewalt, Armut, Migration und Preise –  
und damit den Anreiz für weitere illegale Anpflanzungen***

## **Repression gegenüber Drogenabhängigen**

**Sucht ist eine Krankheit - Selbst Todesstrafen halten Süchtige nicht vom Konsum ab**

**Drogen sind in Gefängnissen weltweit leicht verfügbar**

**Repression treibt Süchtige von Hilfe weg in den (kriminellen) Untergrund**

**Repression verschärft die gesundheitliche und soziale Verelendung der Süchtigen**

***Erhöht massiv die Gefahr von HIV/AIDS und anderen übertragbaren Krankheiten –  
und damit die Gesundheitsgefährdung für die Gesamtbevölkerung***

# Was hilft den Entwicklungsländern?

---

*Der Kampf gegen Drogen darf nicht größere  
Schäden anrichten, als die Drogen selbst*

## **Mikroebene**

Negative Folgen der Drogenproblematik für Kleinproduzenten, Konsumenten und Abhängige so weit wie möglich eindämmen

Drogenkonsumenten aus der sozialen Isolation lösen

Realistische und tragfähige Alternativen zur Abhängigkeit von Drogenökonomie schaffen

## **Mesoebene**

Gesellschaftliche Teilhabe aller Betroffenen stärken

Interdisziplinäre Zusammenarbeit für maßgeschneiderte Lösungen der komplexen Zusammenhänge von Entwicklungs- und Drogenproblemen (z.B. auf kommunaler Ebene)

## **Makroebene**

Drogenkonsum als Problem der Gesundheits- und Sozialpolitik begreifen, nicht der Strafverfolgung

Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen durch funktionierende staatliche Strukturen, ein rechtsstaatliches System, einen klaren politischen Willen sichern

# Entwicklungsprozesse fördern – Drogenprobleme mindern

---

*Entwicklungsprobleme schaffen Drogenprobleme –*

*Drogenprobleme hemmen massiv die nachhaltige individuelle und gesellschaftliche Entwicklung*

**Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle (EOD) setzt an den Ursachen für Drogenanbau und –missbrauch an und versucht, den gesellschaftlichen und individuellen Schaden durch Drogenökonomien einzudämmen.**

**EOD ist das entwicklungspolitische Instrument zur Drogenkontrolle und damit oft die einzige nachhaltige Alternative zu Repression und Eradikation**

**EOD mindert Armut bäuerlicher Drogenproduzenten und deren Abhängigkeit von Drogenökonomie und organisierter Kriminalität, indem sie bäuerliche Subsistenz stärkt und legale Einkommensmöglichkeiten schafft**

**EOD mindert gesundheitliche und soziale Probleme von Drogenkonsumenten, indem sie Abhängige als Kranke und nicht als Kriminelle behandelt**

# Instrumente der GTZ

---

**Bearbeitung der Drogenproblematik mit flexiblen und integrativen Produkten  
auf Anbau- und Konsumseite**

**Konzentration auf wesentliche Schnittstellen**

Alternative Entwicklung

Ländliche Entwicklung  
Umwelt- und Ressourcenmanagement  
Ernährungssicherung

Drogenprofil Analyse

Sicherung von Projekterfolgen  
Krisenprävention  
Armutsminderung

Integrierte kommunale Drogenpolitik

Stärkung d. Zivilgesellschaft  
Politische Teilhabe  
Kommunal- und Stadtentwicklung

Reduzierung der Nachfrage

Systemischer Ansatz aus Prävention, Behandlung,  
Harm Reduction und Rehabilitation  
Reduzierung von HIV u.a. übertragbaren Krankheiten  
Jugendförderung

## Beiträge der GTZ

---

### Millenniums Entwicklungsziele / Nr. 6: Übertragungskrankheiten

- Systemischer Ansatz aus Prävention, Behandlung, Rehabilitation und Harm Reduction hilft, HIV und andere übertragbare Krankheiten zu mindern

### Johannesburger Erklärung zur Nachhaltigen Entwicklung (2002)

- Integriertes Suchthilfe-Konzept trägt dazu bei, Spiralen von Entwicklungsproblemen und Drogenproblemen nachhaltig zu durchbrechen
- Alternative Entwicklung unterstützt die nachhaltige ländliche Entwicklung für Drogenanbauregionen

### Aktionsprogramm 2015 / Ansatzpunkt 5: Soziale Grunddienste gewährleisten – soziale Sicherung stärken

- Zusammenspiel von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung mit Nachfragereduzierung verhindert ein Absinken in weitere Armut und Abhängigkeit

## Beispiele I

---

### ***Kolumbien:***

**Anbauggebiete gekennzeichnet von bewaffneten Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen: ca. 3 Mio. Binnenflüchtlinge – ca. 15% von ihnen wg. Eradikation von Kokapflanzen vertrieben**

**Zwischen 1994 und 2001 200.000 h Kokaplantagen ausgerottet. Dennoch hat sich das Anbauggebiet vervierfacht (von 45.000 auf 165.000 h).**

**Neue Anbauggebiete in ursprünglichen Waldgebieten des Amazonas, in Naturschutz- und Berggebieten**

### ***Iran:***

**4 Mio Drogenkonsumenten – davon über 2,5 Mio regelmäßige Konsumenten**

**Wirtschaftlicher Gesamtschaden in 2003/04: ca 7 Mrd US\$**

**= ca. 26,2% des BIP**

**= 150% der Steuereinnahmen des Staates**

**=  $\frac{3}{4}$  der Einnahmen aus dem Ölgeschäft**

## Beispiele II

---

### ***Afghanistan:***

**Produktion von 4.100 t Rohopium. Ca. 80% der weltweiten Heroinproduktion stammt aus afghanischem Schlafmohn**

**Tendenz steigend**

**Wachsende Anzahl von Familien ist in der Drogenproduktion beschäftigt (1,7 Mio. = ca. 7% der Gesamtbevölkerung von 24 Mio.) Drogen verursachen enorme soziale Probleme und belasten die Volkswirtschaften in der Region**

**Anbau = Gefahr für die friedliche Entwicklung Afghanistans**

### **Aktuell:**

**Ca. 920.000 Drogenkonsumenten**

**Opiatkonsumenten = 1,4% der Bevölkerung**

**Ca. 15% der männlichen Heroinkonsumenten = IDU**

**Das Gesundheitssystem ist auf HIV-Problematik nicht vorbereitet**

## Erfolge und Wirkungen

---

- ✓ **Mit EOD ist die GTZ die einzige bilaterale Organisation, die das Thema „Entwicklungsorientierte Drogenkontrolle“ systematisch in der internationalen und deutschen EZ bearbeitet**
- ✓ **Mit begrenzten Mitteln der EZ konnten modellhaft Alternativen aufgezeigt werden**
- ✓ **Drogen- und entwicklungspolitische Prinzipien der deutschen EZ finden mehr und mehr Eingang in die Politik der Partnerländer**
- ✓ **Über den EOD-Ansatz wirkt die GTZ zunehmend auf internationale Drogenpolitik ein**
- ✓ **Positionierung des Themas in der deutschen EZ nimmt zu**
- ✓ **EOD Ansätze und Produkte werden zunehmend nachgefragt (auch andere Bundesressorts und IS)**
- ✓ **Deutsche Drogenpolitik und EOD haben ein hohes Profil und eine gute Reputation in der internationalen Drogenkontrolle**

# Aktuelles Portfolio

---

## Derzeitiges Drittgeschäft:

Project for Alternative Livelihoods in Eastern AFG (PAL) (EU)

Alternative Entwicklung Tocache Uchiza, Peru (*Schuldentausch, KfW*)

FONADAL Alternative Entwicklung, Yungas Bolivien (EU)

Integrated local Drug Prevention, Treatment and Rehabilitation Project in AFG (IDPA)  
(UK, Norwegen)

## Derzeitiges GTZ GnB:

Programm Ländliche Entwicklung in Berggebieten von Nordlaos

Integrierte Ernährungssicherung (IESP) Kunduz, Afghanistan

Programm Nachhaltige ländliche Entwicklung Peru

Drogenprävention als Komponente in Kinder- und Jugendprogramm Bam (Iran)

„Cooperation for the Health of the Youth of the Khabarovsk Region“, Russland  
(BACKUP)

## Andere Bundesressorts derzeit:

Police Drug Awareness Project (PDAP) in AFG (AA)

# Geschäftspolitische Perspektiven

---

**Drittgeschäft (EU)**

**Geschäft mit anderen Bundesressorts (AA)**

**EOD = wichtiges Querschnittsthema für die EZ in Afghanistan**

**EU/FAO/GTZ - 2 Konferenzen zu Alternativer Entwicklung in 2006 und 2007: *Development in a Drugs Environment: Mainstreaming – a Strategic Approach to Alternative Development***

**Thema Drogen/Alternative Entwicklung in der *Global Donor Platform for Rural Development* (WB, Geberländer etc.) einbringen**

**Beratung im Mainstreaming für andere Organisationen, EU WB, DFID und andere bilaterale Organisationen**

**Verankerung der EOD Leistungsangebote in Abteilung 42, 43, 45 (Geschäftspläne, Strategien)**

**Mitgestaltung Thematische Debatte AE bei UN-Drogenkommission 2006; Mitgestaltung dt. EU-Präsidentschaft 2007, UNGASS 2008**

## Fazit

---

### *Drogenprobleme stellen ein großes Entwicklungshemmnis dar*

#### **EOD leistet nachhaltige Beiträge zu**

- Krisenprävention und Friedensentwicklung
- Reduzierung von gesundheitsschädigendem Drogenkonsum
- Armutsminderung
- Sozialer Sicherung

**EOD sollte in Ländern mit Drogenproblemen wichtiger Bestandteil der EZ sein und stärker berücksichtigt bzw. als Querschnittsaufgabe behandelt werden**

**In relevanten Ländern sollten EZ Maßnahmen auf ihre Drogenrelevanz überprüft und entsprechend ihres Beitrags zur Drogenkontrolle ausgerichtet werden**

**Internationale Reputation deutscher Drogenpolitik (Entwicklungsorientierung der Drogenkontrolle) sollten erhalten und weiter ausgebaut werden**