

Schwerpunkt

Das Konzept der Alternativen Entwicklung – Potentiale, Erfolge, Grenzen

Erfahrungen der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Christoph Berg
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
e-mail: Christoph.Berg@gtz.de

Die mit Produktion, Handel und Konsum von illegalen Drogen verbundenen Probleme stellen heute für viele Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit ein massives Entwicklungshemmnis dar. Projekte der Alternativen Entwicklung können dazu beitragen, den illegalen Anbau von Schlafmohn und Koka zu reduzieren. Alternative Entwicklung ist aber abhängig von dem klaren politischen Willen der nationalen Regierung zur Drogenkontrolle und von förderlichen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen. Drogenprobleme sind ein globales Phänomen. Für ihre Reduzierung und Lösung tragen Erzeuger- und Konsumländer gleichermaßen Verantwortung

Das Konzept der Alternativen Entwicklung basiert auf den Annahmen, dass Drogenprobleme und Entwicklungsprobleme eng miteinander verknüpft sind und dass eine nachhaltige Reduzierung des Drogenanbaus effektiv nur durch entwicklungspolitische Maßnahmen erzielt werden kann. Die Entscheidung für eine aktive Förderung dieses Konzeptes ist mit dem politischen Willen verbunden, ein Gegengewicht zu repressiven Drogenkontrollstrategien zu schaffen. Alternative Entwicklung ist somit auch eine Reaktion auf die unterstellte geringe Effektivität und Effizienz des Einsatzes militärischer Mittel gegen den Drogenhandel.

Ende der 80er Jahre führte das gestiegene öffentliche und politische Interesse in der Bundesrepublik Deutschland zur Formulierung des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans. Das darin enthaltene Kapitel über die „Internationale Kooperation“ schuf die Basis für ein verstärktes Engagement der Bundesregierung, durch bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Reduzierung des illegalen Anbaus von Drogenpflanzen beizutragen. Seitdem leistete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) insgesamt Beiträge zum Bereich Drogen und Entwicklung in Höhe von 200 Millionen €. Der Schwerpunkt der Förderung lag in der sogenannten Alternativen Entwicklung. Davon entfielen auf die Technische Zusammenarbeit (u.a. GTZ) 45 Prozent, auf die Finanzielle Zusammenarbeit (KfW) 35 Prozent und auf die multilaterale Zusammenarbeit mit dem Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen, UNDCP, 20 Prozent. Die Bundesrepublik Deutschland ist damit einer der Hauptgeber von UNDCP.

In der Technischen Zusammenarbeit begann das erste bilaterale Vorhaben der Alternativen Entwicklung im Jahre 1981 mit dem Thai-German Highland Development Programme (siehe dazu Beitrag auf den Seiten). Die Mehrzahl der Vorhaben begannen erst Anfang der 90er Jahre. Mit dem in der GTZ angesiedelten Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung (ADE) wurde 1990 in Form eines überregionalen Projektes eine Schnittstelle zwischen der Drogenkontrolle und der EZ geschaffen.

Das Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Konzepte und Strategien der entwicklungsorientierten Drogenkontrolle zu erarbeiten;
- Drogen relevante Informationen für die EZ aufzubereiten und Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu beraten;
- Sofort- und Kleinmaßnahmen der Drogenkontrolle zu identifizieren, planen und durchzuführen; Projekte der Technischen Zusammenarbeit im Bereich entwicklungsorientierte Drogenkontrolle vorzubereiten, zu planen und fachlich zu beraten;
- den Erfahrungsaustausch zwischen Organisationen zu fördern.

Das Konzept der Alternativen Entwicklung

Zu Beginn der 70er Jahre begann die internationale Gemeinschaft Entwicklungsländer in Asien, in denen Schlafmohn zur Opiumgewinnung angebaut wurde, bei der Durchführung sogenannter 'Ersatzanbauprojekte' ('crop substitution') zu unterstützen. Die ersten Projekte dieser Art wurden in Thailand und einige Jahre später in Pakistan durchgeführt. Dabei ging es vorwiegend darum, Drogenkulturen durch andere, legale Kulturen zu ersetzen. Nach einigen Jahren zeigte sich, dass umfassendere Maßnahmen als lediglich der Anbau von "alternativen" Produkten notwendig waren, um Vermarktungs- und Transportprobleme, wie auch andere wirtschaftliche, ökologische und soziale Probleme zu lösen, um den Drogenanbau zu reduzieren. In den 80er Jahren verfolgte man daher in Asien und ab Mitte der 80er Jahre ebenfalls in Lateinamerika auch in der Bekämpfung des Drogenanbaus Ansätze der *'integrierten ländlichen Entwicklung'*.

Zu Beginn der 90er Jahre wurde das Konzept nochmals überarbeitet. Das Ergebnis ist das Konzept der 'Alternativen Entwicklung (AE)'. Ziel der Alternativen Entwicklung ist es, ein wirtschaftliches und soziales Umfeld zu schaffen, in dem Haushalte einen akzeptablen Lebensstandard erreichen können, ohne auf Drogenanbau zurückgreifen zu müssen. Das von der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zur Weltrogenproblematik (UNGASS) im Juni 1998 angenommene „Aktionsprogramm für Internationale Kooperation im Bereich der Vernichtung illegaler Drogenkulturen und zur Alternativen Entwicklung“ definiert Alternative Entwicklung

„als einen Prozess der Vorbeugung und Eliminierung illegaler Kultivierung von Pflanzen, die die Grundlage für Rauschgifte und psychotrope Substanzen darstellen, durch speziell darauf zugeschnittene Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Wirtschaftswachstum in Ländern, die Drogenprobleme bekämpfen, im Rahmen einer umfassenden und dauerhaften Lösung des Drogenproblems, wobei die besonderen sozio-kulturellen Eigenheiten der Zielgruppen anzuerkennen sind.“

Das Konzept der Alternativen Entwicklung, so wie sie die deutsche EZ versteht, umfasst sowohl die Einbeziehung der Zielgruppen in den Entscheidungsprozess als auch die Institutionenförderung und Gemeindeentwicklung, mit dem Ziel, die verschiedenen Maßnahmen der Drogenkontrolle stärker miteinander zu verknüpfen. Alternative Entwicklung soll nicht isoliert durchgeführt werden, sondern Bestandteil der Gesamtentwicklung eines Gebietes oder Landes sein.

Die deutsche EZ hat auch eine Unterscheidung zwischen „direkter“ und „indirekter“ Drogenbekämpfung eingeführt. Als indirekte Drogenbekämpfung gelten Projekte vor allem der Ländlichen Entwicklung, die im Umfeld von Drogenanbaugebieten oder in Gebieten, aus denen Arbeitskräfte in Drogenanbaugebiete abzuwandern drohen, vorbeugend der Entstehung oder Zunahme von Drogenproblemen entgegenwirken sollen.

Maßnahmen im Rahmen dieser Projekte können sein:

- Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten innerhalb oder außerhalb der Landwirtschaft;
- Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- Verbesserung der sozialen und physischen Infrastruktur; unter anderem durch den Ausbau des Straßen- und Kommunikationsnetzes zur Verbesserung von Handelsstrukturen;
- Förderung sozialer Einrichtungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung vor allem durch die Schaffung von Schulen und Krankenstationen;
- Stärkung von Gemeindeinstitutionen und Selbsthilfegruppen unter anderem mit dem Ziel einer stärkeren Bürgerbeteiligung an Entwicklungsprozessen;
- Verbesserung der institutionellen Voraussetzungen für nachhaltige menschliche Entwicklung durch die Förderung kommunaler Selbstverwaltung, partizipativer Landnutzungsplanung und einer umweltgerechten Nutzung natürlicher Ressourcen;

Weil in Südostasien ein großer Teil des Opiums – in Thailand auch des Heroins —, das vor allem in Gebieten mit ethnischen Minderheiten hergestellt wird, dort auch verbraucht wird, umfassen seit Beginn der 90er Jahre Maßnahmen der Alternativen Entwicklung auch Komponenten zur Prävention des Drogenkonsums. Pakistan und Iran haben heute den weltweit höchsten Pro-Kopf-Verbrauch bei Opium und Heroin. Frauen sind in besonderem Maße vom Drogenmissbrauch betroffen.

Projekte der Alternativen Entwicklung haben den Anspruch, dass sie nicht nur drogenpolitisch, sondern auch entwicklungspolitisch sinnvoll und machbar sein sollen. Die Kriterien der 'normalen' EZ, darunter Zielgruppenorientierung, Partizipation, Berücksichtigung von Genderproblemen, Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz, gelten deshalb als richtungweisend für eine entwicklungsorientierte Drogenkontrolle.

Die besondere Herausforderung für Projekte der Alternativen Entwicklung besteht darin, möglichst gleichzeitig auf die verschiedenen Bedürfnisse unterschiedlicher Klientel zu reagieren, um somit die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen für einen freiwilligen Verzicht auf Drogenanbau und -konsum zu schaffen. Im konkreten Fall bedeutet das, dass die unterschiedlichen Motive und Zwänge von Kleinbauern und von Großgrundbesitzern, die zum illegalen Drogenanbau führen identifiziert und später auf die Existenz von Abhängigkeitsstrukturen hin untersucht werden müssen. Erst im Anschluss an diese Analysen können Strategien zur Veränderung dieser Abhängigkeitsstrukturen entwickelt und wirkungsvolle entwicklungspolitische Maßnahmen ausgerichtet werden. Dabei stehen die Projekte oft unter einem erheblichen Zeitdruck. Nur in wenigen Fällen liegt es im Einflussbereich der Projekte, dass Entscheidungen über den Zeitpunkt und den Umfang von polizeilichen Maßnahmen zur Durchsetzung eines Drogenanbauverbotes vom Erfolg bzw. Misserfolg entwicklungspolitischer Maßnahmen abhängig gemacht werden.

Erfahrungen in Asien und Lateinamerika zeigen, dass Alternative Entwicklung dazu beitragen kann, die Drogenproduktion zu reduzieren. In Thailand haben AE-Projekte wesentlich dazu beigetragen, die Opiumproduktion zwischen 1968 und 2000 von 146 auf 6 Tonnen zu reduzieren, in Pakistan ist die Anbaufläche für Schlafmohn von über 9 000 Hektar im Jahre 1992 auf unter 1 000 Hektar im Jahre 2000 gesunken. In Peru und Bolivien ging die Kokaanbaufläche in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre aufgrund einer wirksamen Bündelung von Law enforcement- und Entwicklungsmaßnahmen, stark zurück.

In den gegenwärtigen Hauptanbaugebieten von Schlafmohn (Afghanistan und Myanmar) und Koka (Kolumbien) tolerieren oder begünstigen sogar die politischen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bedingungen, eine illegale Drogenproduktion.

Auch wenn durch die Drogenproduktion kurzfristig höhere Einkommen erzielt werden könnten, hat Alternative Entwicklung für betroffene Bauern und Gemeinden den Vorteil, dass dadurch die Lebensverhältnisse insgesamt verbessert und marginalisierte Gebiete integriert werden. Dies kann das Drogengeschäft nicht leisten. Die Erfahrung zeigt, dass offenbar ein Teil der betroffenen Bauern und Gemeinden eingesehen haben, dass es nicht nur darum geht, das Einkommen kurzfristig und zumal unter illegalen Bedingungen zu maximieren. Gegenüber anderen Strategien der Drogenkontrolle – wie der gewaltsamen Vernichtung von Drogenkulturen – hat der Ansatz der Alternativen Entwicklung außerdem den Vorteil, dass dabei die größtmögliche Akzeptanz aller Beteiligten, angefangen bei der betroffenen Bevölkerung, über Nichtregierungsorganisationen und lokale und nationale Regierungsinstitutionen bis hin zu Geberländern und der internationalen Gemeinschaft, zu erwarten ist. Hinzu kommt, dass die negativen Auswirkungen von Vernichtungsaktionen, wie Konflikte oder eine Verarmung der Bevölkerung, vermieden werden können.

Grenzen und Kritik

Trotz der seit 1998 offiziellen UN-Definition der Alternativen Entwicklung bestehen bei Entscheidungsträgern in der Politik sowie bei Praktikern weiter Unklarheiten über das Konzept und die richtige Umsetzung der Alternativen Entwicklung. Hauptgründe hierfür sind der relativ kurze Zeitraum seit Einführung des Konzeptes vor etwa fünf Jahren und ein nach wie vor die entwicklungspolitische Szene bestimmende und auf rein ökonomische Kategorien ausgerichtete Vorstellung von Ersatzanbau („Crop Substitution“), als die angeblich alleinige Alternative zum Drogenanbau. Angewandte Strategien zur Alternativen Entwicklung unterscheiden sich zudem nach Regionen, der Art der Umsetzung und den unterschiedlichen Prioritäten von Geberländern. Auch auf multilateraler Ebene muss die UNGASS-Definition erst in einen anwendbaren Rahmen für ausgewogene Beiträge zu Entwicklung und Drogenkontrolle übersetzt werden.

Das Konzept der Alternativen Entwicklung selbst hat bereits verschiedene Stufen technischer Verfeinerung und Anwendungsversuche hinter sich, in einem kritischen Prozess in dem besonders Fachleute wiederholt die Richtung und Zielsetzung des Konzeptes in Frage stellten. So haben Kritiker beispielsweise darauf hingewiesen, dass lokale Erfolge nicht unbedingt direkt auf Maßnahmen der Alternativen Entwicklung zurückgeführt werden können, weil die Motivation und die Umstände, die zum Anbau von Drogen führen, bisher zu wenig erforscht sind. Des Weiteren wird kritisiert, dass spezifische sozio-ökonomische, kulturelle und Umwelt-Faktoren, die diese Entscheidungen beeinflussen, in der Entwicklung von Projekten nicht genügend berücksichtigt werden. Konzepte der Alternativen Entwicklung neigten oft zu einem uniformen Ansatz, der die hohen Erträge und Gewinne von Schlafmohn und Koka-Busch hervorhebt, so die Kritik. Dabei werde jedoch die multifunktionale Rolle, die der Anbau von Drogenpflanzen spielt, und die Diversität der betroffenen ländlichen Haushalte nicht hinreichend berücksichtigt.

Das Versäumnis, Entscheidungsfindungsprozesse der Bauern einzubeziehen, hat Konsequenzen für die Kosten-Effektivität der derzeitigen Strategie und wirft Fragen bezüglich unbeabsichtigter Wirkungen von Alternativer Entwicklung auf, besonders hinsichtlich ihres Einflusses auf die Ärmsten, und einer möglichen Verlagerung der Anbauggebiete. Diese Kritikpunkte sind klare Zeichen dafür, dass das Konzept weiter angepasst werden muss. Es befindet sich in einem steten Prozess der konzeptuellen Weiterentwicklung.

Leider wurde in der bisherigen Debatte über die Weiterentwicklung des Ansatzes die sich verschärfende Diskrepanz zwischen konzeptionellen Anspruch und operationaler Wirklichkeit nicht ausreichend berücksichtigt. Die mit der Durchführung von Alternativer Entwicklung betrauten Organisationen mussten feststellen, dass die wachsendeweltweite Akzeptanz des Konzeptes der Alternativen Entwicklung in den 90er-Jahren nicht im Einklang mit einer Realität der zunehmend begrenzten Finanzmittel für Entwicklungszusammenarbeit stand. So kommt es zu der paradoxen Situation, dass die Bedeutung des Konzeptes der Alternativen Entwicklung zunehmend auf internationalen Konferenzen betont wird, aber die finanziellen Verpflichtungen für seine Umsetzung in gleichem Maße abnehmen. Die Regierungen der Anbauländer haben offensichtlich Schwierigkeiten ihre ohnehin meist knappe Ressourcen für die Erfüllung internationaler Drogenkontrollvereinbarungen auszugeben, und nur einige Industrienationen können Entwicklungshilfe in weit abgelegenen Ländern an ihre kritische Öffentlichkeit als Politik vermitteln. In der Konsequenz steht dem Bedarf nach langfristig ausgerichteten und flexiblen Projekten ein begrenztes Angebot von kurzfristig und ergebnisorientierten Finanzierungsmöglichkeiten unvereinbar gegenüber. Das führt zu der grundlegenden Frage, was Alternative Entwicklung unter diesen Bedingungen realistischer Weise erreichen kann, wenn man die wachsende Nachfrage an illegalen Drogen und die anhaltende ländliche Armut in Betracht zieht.

Lessons Learned und Potentiale

Das GTZ Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung hat sich seit 1995 intensiv mit der regionalen und fachlichen Weiterentwicklung des Konzeptes der Alternativen Entwicklung befasst. Für das BMZ wurden drogen- und entwicklungspolitische Studien erstellt und daraus regional- und länderspezifische Strategien und Handlungsempfehlungen entwickelt; sie sind erhältlich beim Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung über www.gtz.de/drogen. Die Erfahrungen aus der Durchführung von bilateralen Projekten in Thailand, Laos, Peru, Bolivien und Kolumbien und von BMZ-geförderten multilateralen Vorhaben in diesen Ländern sowie in Vietnam und Afghanistan wurden ausgewertet und mit dem internationalen Know-how abgeglichen.

Erfolge und Grenzen der Alternativen Entwicklung zeigen eindeutig, dass Realisierbarkeit und Erfolg von Programmen der Alternativen Entwicklung abhängig sind von:

- einem klaren politischen Willen der Regierung zur Drogenkontrolle, entsprechenden Gesetzgebungsmaßnahmen, ausreichend finanziellen Mitteln und dem Aufbau von administrativen und fachlichen Institutionen in der Drogenkontrolle;
- einem ausgewogenen Ansatz von Law Enforcement und entwicklungsorientierter Drogenkontrolle und einer klaren Trennung der Strategien in der Projektarbeit;
- einer effektiven staatlichen Kontrolle der Projektgebiete, in der Alternative Entwicklung durchgeführt wird, und Schutz vor Rebellengruppen;
- einer Akzeptanz der Vorhaben durch die Bevölkerung;
- einem nachhaltigen wirtschaftlichen Umfeld, das illegalen Anbau weniger attraktiv erscheinen lässt;
- infrastrukturellen Bedingungen wie Straßenerschließung und Kommunikation.

Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass die Bedeutung von „Good Governance“ für eine erfolgreiche Umsetzung einer entwicklungsorientierten Drogenkontrollstrategie und der dazu notwendigen Koordinierung unterschiedlicher Politikbereiche oft noch unterschätzt wird., So ist die formale Verabschiedung von Gesetzen und Normen der Drogenkontrolle zwar ein notwendiger aber nicht hinreichender Schritt um eine nachhaltige Reduzierung des Drogenanbaus und -konsums zu erreichen. der

Praxis sind die Voraussetzungen oft nicht gegeben, so dass Programme der Alternativen Entwicklung Maßnahmen zu ihrer Schaffung beinhalten sollten.

Alternative Entwicklung ist ein offenes und flexibles Konzept. Da sich die Drogenproblematik und die entsprechenden Rahmenbedingungen von Land zu Land anders darstellen und sich oft mit starker Dynamik verändern, ist die Strategie jeweils anzupassen. Die vorhandenen Potentiale der Alternativen Entwicklung zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Armutsminderung sind besser sichtbar zu machen und müssen konzeptionell weiterentwickelt werden.

Internationale Konferenz zur Alternativen Entwicklung

Zu einem internationalen Erfahrungsaustausch haben BMZ, UNDCP und GTZ im Januar 2002 nach Feldafing eingeladen. Dort wurde gemeinsam mit internationalen Experten und den beteiligten Fachleuten aus den Anbauländern illegaler Drogenpflanzen die bisher gesammelten Erfahrungen mit dem Konzept der Alternativen Entwicklung ausgewertet. Die rund 80 Experten kamen am Ende der Konferenz zu dem Schluss, dass

- Regierungen in den Produktionsländern sowie die Internationale Gemeinschaft verstärkte und unmittelbare Schritte unternehmen müssen, um die im UNGASS-Aktionsplan zur Alternativen Entwicklung vereinbarten Ziele zur Reduzierung illegaler Drogenkulturen zu erreichen;
- Regierungen in den Produktionsländern in ihrer Drogenkontrollpolitik Alternative Entwicklung zu einem Hauptelement der Politik machen und es als Querschnittsaufgabe in der nationalen Entwicklungsplanung behandeln;
- Selbstbestimmung und aktive Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und der lokalen Institutionen (einschließlich NGOs) unabdingbare Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg der Alternativen Entwicklung sind;
- die Projekte der Alternativen Entwicklung Langfristigkeit in der Projektarbeit und im finanziellen Engagement erfordern;
- die internationale Gemeinschaft gemeinsam mit den Regierungen in den Produktionsländern innovative Mechanismen der Finanzierung entwickeln (wie z.B. Schuldentausch) und dass die internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, IDB, ADB und IFAD eine zunehmende Rolle in der Alternativen Entwicklung übernehmen sollen;
- Großer Bedarf besteht an der Erfassung von Kosten und Nutzen der Alternativen Entwicklung und an seinen Wirkungen, um damit Methoden und Instrumente weiter an die sich verändernden politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen anzupassen.

Die auf der Konferenz präsentierten Paper, die Resultate der regionalen und fachlichen Arbeitsgruppen, die „Feldafing Declaration“ und die „Conclusions and Recommendations“ sind unter www.alternative-development.net dokumentiert.

Abstract

Problems related to the production, trafficking and consumption of illicit drugs represent an enormous constraint for development of numerous developing countries. Alternative development projects are able to contribute to the reduction of opium poppy and coca cultivation. In Thailand and Pakistan alternative development projects have contributed significantly to the reduction of poppy cultivation. In Peru and Bolivia coca cultivation decreased notably due to development and law enforcement measures.

The main present producers of opium poppy (Afghanistan and Myanmar) and of coca leaves (Colombia) are characterised by common factors such as political, economic

and infrastructure conditions that tolerate or even promote illicit drug crop production. This shows that alternative development is clearly depending on the firm political will of the national government for drug control and on favourable economic and social conditions. Drug problems are a global phenomenon. The responsibility for drug control has thus to be shared between drug producer and consumer countries. Increased commitment of the international community for alternative development is required in order to lessen drugs and development problems or to contribute to its solution in a sustainable way.