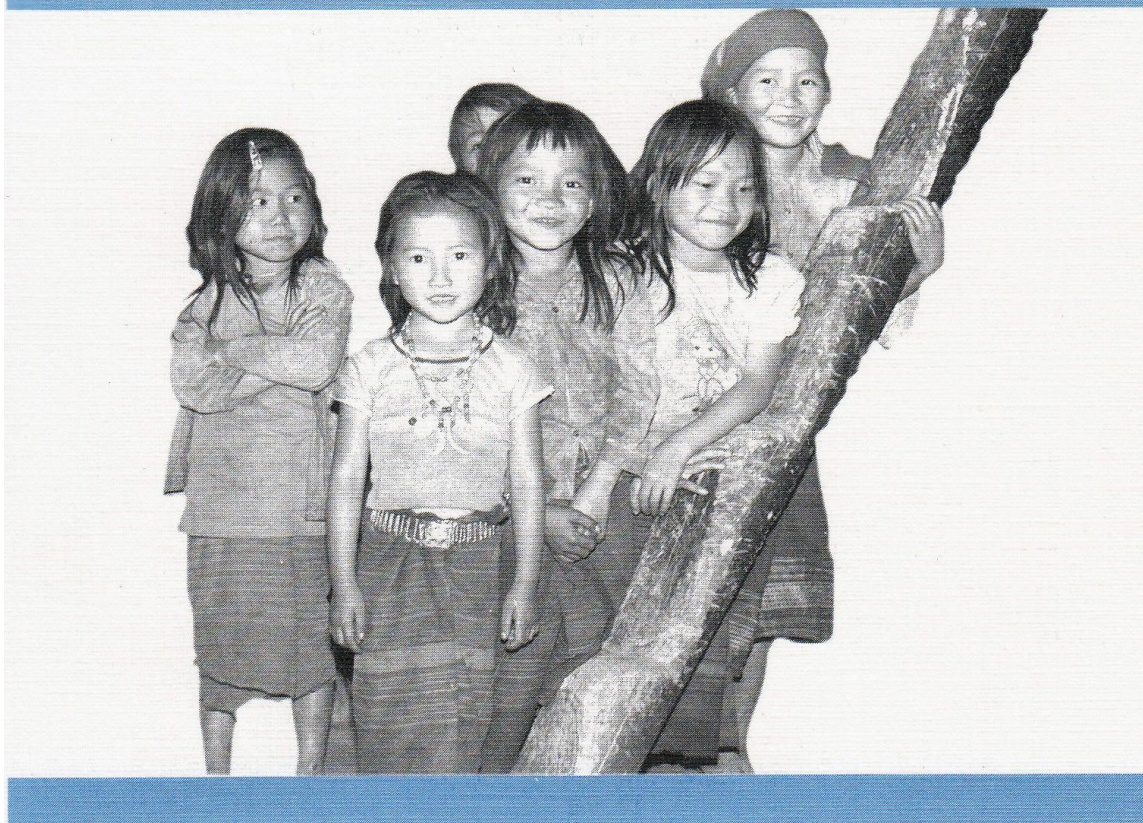


*Alexander Seger*

# Entwicklung und Drogen in Asien



Drogenprobleme, Drogenkontrolle  
und nachhaltige menschliche Entwicklung  
in Laos, Afghanistan und Pakistan

Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität zu Bonn

von Alexander Seger aus Offenburg 1998.

1. Berichterstatter: Professor Dr. Uwe Holtz

2. Berichterstatter: Professor Dr. Detlev Karsten

Tag der mündlichen Prüfung: 29. April 1998

Gedruckt mit Genehmigung der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn

Zweite Auflage 2009

© Alexander Seger, Bonn

# Inhaltsübersicht

<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>18</b>
I.    Ausgangslage, Zielsetzung und Relevanz.....	18
II.   Abgrenzung und Aufbau der Untersuchung.....	19
<b>TEIL 1: ENTWICKLUNG UND DROGEN – EIN ANALYTISCHER RAHMEN.....</b>	<b>22</b>
I.    Entwicklung als nachhaltige menschliche Entwicklung.....	23
II.   Drogen und Drogenkontrolle.....	28
III.  Entwicklung und Drogen: Zusammenhänge.....	39
<b>TEIL 2: LAOS.....</b>	<b>45</b>
I.    Laos: Landeskundlicher Hintergrund.....	46
II.   Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos.....	52
III.  Drogenkontrolle und Entwicklung in Laos seit 1989.....	88
<b>TEIL 3: AFGHANISTAN.....</b>	<b>112</b>
I.    Afghanistan: Landeskundlicher Hintergrund.....	113
II.   Drogen- und Entwicklungsprobleme in afghanistan.....	122
III.  Drogenkontrolle und Entwicklung in Afghanistan.....	157
<b>TEIL 4: PAKISTAN.....</b>	<b>173</b>
I.    Pakistan: landeskundlicher Hintergrund.....	174
II.   Drogen- und Entwicklungsprobleme in Pakistan.....	181
III.  Drogenkontrolle und Entwicklung in pakistan.....	206
<b>TEIL 5: ZUSAMMENFASSUNG, VERGLEICH UND FOLGERUNGEN.....</b>	<b>238</b>
I.    Drogen- und Entwicklungsprobleme in Asien.....	239
II.   Drogenkontrolle und Entwicklung.....	247
III.  Folgerungen: Wege zur Umsetzung einer entwicklungsorientierten Drogenpolitik in Asien..	255
<b>LITERATUR.....</b>	<b>258</b>



# Vorwort

*In dieser Arbeit geht es um die Zusammenhänge zwischen Drogenproblemen, Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung in Asien.*

*Die Frage nach diesen Zusammenhängen begleitet mich, seit ich mich mit Drogen und Drogenkontrolle beschäftige. Von 1989 bis 1995 war ich für das 'United Nations International Drug Control Programme' (UNDCP) und von 1995 bis heute als freier Gutachter für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in mehreren Ländern Asiens tätig. Im Prinzip ging es dabei um Substanzen, die unter internationaler Kontrolle stehen; in der Praxis zeigten sich Drogenprobleme als Entwicklungsprobleme von Menschen.*

*1990 veröffentlichte UNDP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, erstmals den 'Human Development Report', mit dem eine noch andauernde Diskussion um nachhaltige menschliche Entwicklung einsetzte. Als UNDCP anlässlich des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 ein Papier zu 'Drogen und Entwicklung' vorlegte, schien es, als würde diese Diskussion auch zu einer Neubewertung der internationalen Drogenpolitik führen. Diese Chance wurde aber nicht genutzt, das Papier blieb ohne Folgen.*

*Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, die Zusammenhänge zwischen Drogenproblemen, Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung anhand konkreter Beispiele aus Ländern Asiens zu untersuchen. Damit war die Hoffnung verbunden, die Diskussion um Drogen und Entwicklung weiterbringen zu können. Die Umsetzung dieser Idee erfolgte zum einen durch die Erarbeitung der vorliegenden Dissertation.*

*In einer anderen Form und mit einer anderen Zielsetzung wurde diese Idee auch vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgegriffen. Das BMZ ist seit Jahren ein Fürsprecher entwicklungsorientierter Ansätze in der internationalen Drogenkontrolle. Das BMZ beauftragte die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Anfang 1996 mit der Durchführung des Projekts 'Strategieentwicklung zu Drogen und Entwicklung in Asien', wofür ich als freier Gutachter eingestellt wurde. Jenes Projekt und die Erstellung dieser Dissertation verliefen mehr oder weniger parallel.*

*Diese Dissertation ist daher für mich auch eine Aufarbeitung meiner eigenen Erfahrungen. Den Menschen in Asien, die ich kennengelernt habe, möchte ich für die beispiellose Gastfreundschaft und für die Bereitschaft danken, mit mir, einem Ausländer, in einem solch problematischen Bereich zusammenzuarbeiten. UNDCP zolle ich Anerkennung dafür, mir die Möglichkeit gegeben zu haben, in diesen Ländern etwas zu bewirken. Den Mitarbeitern in BMZ und GTZ möchte ich für die engagierte Zusammenarbeit im Bereich Drogen und Entwicklung während der letzten Jahre danken. Herrn Professor Uwe Holtz gebührt Dank für die wissenschaftliche Betreuung und seine Offenheit für diese Thematik.*

*Die Dissertation wurde der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität zu Bonn im Dezember 1997 vorgelegt. Vor der Drucklegung wurden einige kleinere Korrekturen vorgenommen.*

Alexander Seger  
Bonn, im Mai 1998

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht

Vorwort

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Graphiken, Karten, Kästen, Schaubilder und Tabellen

Verzeichnis der Abkürzungen

<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>18</b>
I.    Ausgangslage, Zielsetzung und Relevanz.....	18
II.   Abgrenzung und Aufbau der Untersuchung.....	19
A.   Abgrenzung.....	19
B.   Quellen.....	20
C.   Aufbau.....	21
<b>TEIL 1: ENTWICKLUNG UND DROGEN – EIN ANALYTISCHER RAHMEN.....</b>	<b>22</b>
I.    Entwicklung als nachhaltige menschliche Entwicklung.....	23
A.    Zum Entwicklungsbegriff.....	23
B.    Prinzipien nachhaltiger menschlicher Entwicklung.....	23
1.    ‘Human Priority Concerns’ und Grundbedürfnisse.....	23
2.    Nachhaltigkeit.....	24
3.    Partizipation.....	24
4.    Politische Entwicklung und ‘Governance’.....	25
C.    Der ‘Human Development Index’.....	26
D.    Folgerungen.....	26
II.   Drogen und Drogenkontrolle.....	28
A.    Das internationale Drogenkontrollsystem.....	28
1.    Konventionen.....	28
2.    Institutionen.....	29
3.    Strategien.....	30
B.    Entwicklung als Instrument der Drogenkontrolle.....	31
1.    Ersatzanbau und Alternative Entwicklung.....	31
2.    Reduzierung der Nachfrage.....	34
3.    ‘Law Enforcement’ und ‘Governance’.....	35
4.    Entwicklung und Drogen: Der Stand der Diskussion.....	36
III.  Entwicklung und Drogen: Zusammenhänge.....	39
A.    Der Ansatz ‘Drogen & Entwicklung’.....	39
B.    Analyse der Zusammenhänge.....	42
<b>TEIL 2: LAOS.....</b>	<b>45</b>
I.    Laos: Landeskundlicher Hintergrund.....	46
A.    Allgemeiner Hintergrund.....	46
B.    Entwicklungsprobleme.....	48
II.   Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos.....	52
A.    Historische Hintergründe.....	52
B.    Die Drogenproduktion.....	54
1.    Opium.....	54
a.    Anbauflächen und Erträge.....	54
b.    Die Opiumproduzenten.....	57
2.    Produktion anderer Drogen.....	60
C.    Drogenhandel.....	60
D.    Der Gebrauch von Drogen.....	64
1.    Opium.....	64

2.	Heroin .....	65
3.	Andere Substanzen .....	65
E.	Der subregionale Kontext.....	66
1.	Überblick über die Drogensituation .....	66
2.	Thailand.....	69
a.	Produktion.....	69
b.	Handel und Verarbeitung.....	69
c.	Gebrauch .....	69
3.	Myanmar.....	70
a.	Produktion.....	70
b.	Handel und Verarbeitung.....	70
c.	Gebrauch .....	71
4.	Vietnam .....	71
a.	Produktion.....	71
b.	Handel und Verarbeitung.....	72
c.	Gebrauch .....	72
5.	Mögliche Auswirkungen auf Laos.....	72
F.	Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos: Zusammenhänge.....	73
1.	Drogen und soziale Entwicklungsprobleme.....	74
a.	Soziale Entwicklungsprobleme als Ursachen des Drogenkonsums .....	74
b.	Soziale Probleme als Folgen des Drogenkonsums .....	76
2.	Drogen und wirtschaftliche Entwicklungsprobleme.....	77
a.	Opiumproduktion als Antwort auf wirtschaftliche Probleme .....	77
b.	Wirtschaftliche Probleme als Folgen von Drogenproblemen .....	81
3.	Drogen und 'Governance'-Probleme.....	82
a.	'Governance'-Probleme als Ursache von Drogenproblemen .....	83
b.	'Governance'-Probleme als Folgen von Drogenproblemen.....	86
III.	Drogenkontrolle und Entwicklung in Laos seit 1989 .....	88
A.	Maßnahmen der Alternativen Entwicklung .....	88
1.	Das 'Phalavek-Projekt' .....	89
a.	Hintergrund .....	89
b.	Zielsetzung.....	91
c.	Zielerreichung .....	91
d.	Bewertung.....	92
2.	Das Xieng Khouang Programm.....	94
a.	Hintergrund .....	94
b.	Zielsetzung.....	95
c.	Durchführung und Bewertung.....	96
B.	Institutionen der Drogenkontrolle .....	97
1.	Die LCDC.....	97
2.	'Counter Narcotics Unit' .....	98
3.	'Department of Pharmacy' .....	98
C.	Subregionale Zusammenarbeit .....	98
D.	Der Masterplan 1994 - 2000.....	99
1.	Hintergrund .....	99
2.	Ziele und Strategien.....	99
a.	Stärkung der Institutionen.....	100
b.	Reduzierung der Drogenproduktion.....	100
c.	Reduzierung der Nachfrage nach Drogen.....	101
d.	Gesetzgebung.....	101
e.	'Law Enforcement' .....	101
3.	'Inputs' .....	101
E.	Bewertung der Strategien .....	102
1.	Umsetzung .....	102
2.	Entwicklungsrelevanz der Strategien .....	104

a.	Zielgruppenorientierung.....	104
b.	Grundbedürfnisse.....	105
c.	Nachhaltigkeit.....	106
d.	Partizipation.....	106
e.	'Governance'.....	107
3.	Bedarfe und Prioritäten.....	109
a.	Stärkung von Institutionen.....	109
b.	Alternative Entwicklung und 'community-based drug control'.....	109
c.	Einbindung von Entwicklungsprojekten.....	109
d.	Zielgruppenorientierung.....	110
e.	Gesetzgebung.....	110
f.	Kontrolle von Korruption, Geldwäsche und organisierter Kriminalität.....	110
4.	Ausblick.....	110

### **TEIL 3: AFGHANISTAN..... 112**

I.	Afghanistan: Landeskundlicher Hintergrund.....	113
A.	Bevölkerung und soziale Strukturen.....	113
B.	Historischer und politischer Kontext.....	114
C.	Entwicklungsprobleme und Entwicklungshilfe.....	119
1.	Entwicklungsprobleme.....	119
2.	Entwicklungshilfe.....	120
II.	Drogen- und Entwicklungsprobleme in afghanistan.....	122
A.	Der historische Kontext.....	122
B.	Der subregionale Kontext.....	123
C.	Drogenproduktion.....	124
1.	Anmerkungen zur Datenlage.....	124
2.	Trends in der Opiumproduktion.....	126
3.	Anbauregionen.....	127
4.	Anbauflächen und Erträge.....	129
D.	Gebrauch von Drogen.....	131
E.	Drogenhandel.....	132
F.	Drogen und Entwicklung: Zusammenhänge.....	134
1.	Drogen und wirtschaftliche Probleme.....	135
a.	Agrarproduktion und -einkommen.....	135
b.	Außerlandwirtschaftliche Einkommen.....	139
c.	Flüchtlinge und Rückkehrer.....	140
d.	Drogen und wirtschaftliche Probleme: Folgerungen.....	141
2.	Drogen und soziale Probleme.....	142
a.	Bildung.....	143
b.	Gesundheit.....	143
3.	Drogen und 'Governance'.....	144
a.	Drogen und 'Governance': Die Haltung lokaler Führer (vor den Taliban).....	144
b.	Drogen und 'Governance': Die Haltung der Taliban.....	149
c.	Drogen, Konflikte und Sicherheit in Afghanistan.....	153
d.	Drogen und Sicherheit in der Subregion.....	155
III.	Drogenkontrolle und Entwicklung in Afghanistan.....	157
A.	Bisherige Drogenkontrollstrategien.....	157
1.	Politik der Regierung.....	157
2.	Projekte.....	157
a.	Das UNDCP-Projekt 'Afghanistan Drug Control and Rural Rehabilitation'.....	157
b.	Die 'Poppy Clause'.....	160
c.	Das UNDCP-Projekt 'Monitoring of Opium Cultivation in Afghanistan'.....	161
d.	Bilaterale Maßnahmen.....	161
3.	Subregionale Kooperation.....	161
a.	Das Iran-Pakistan-UNDCP-Kooperationsabkommen.....	161

b.	Die 'Economic Cooperation Organisation' .....	162
4.	Strategievorschläge 1992-95 .....	162
a.	Der Nathan/Berger 'Opium Subsector Survey' (USAID 1992).....	162
b.	UNDCP Vorschläge im Rahmen der 'Afghanistan Rehabilitation Strategy' (Juni 1993) .....	163
c.	UNDCP Afghanistan Strategy Report (November 1993).....	164
d.	Strategiediskussionen 1994-95 .....	164
5.	Wirkung und Entwicklungsrelevanz bisheriger Strategien .....	165
B.	Aktuelle Strategien: Das 'UNDCP Afghanistan Programme (1997 - 2000)' .....	166
1.	Struktur und Zielsetzung des Programms .....	166
2.	Strategien .....	167
a.	Stärkung von Kapazitäten (Projekt C 26).....	167
b.	Monitoring der Drogensituation (Projekt C 27).....	168
c.	Reduzierung der Opiumproduktion (Projekt C 28) .....	168
d.	Reduzierung der Nachfrage (Projekt C 29).....	169
e.	Kontrolle des Drogenhandels .....	169
3.	Umsetzung .....	169
4.	Bewertung.....	169
a.	Bewertung der Zielsetzungen und des strategischen Rahmens .....	169
b.	Ansatz zur Stärkung von Kapazitäten.....	170
c.	Ansatz zum Monitoring.....	170
d.	Ansatz zur Reduzierung der Drogenproduktion .....	170
e.	Ansatz zur Reduzierung der Nachfrage .....	170
f.	Kontrolle des Drogenhandels .....	171
g.	Entwicklungsrelevanz .....	171
5.	Ausblick .....	171

**TEIL 4: PAKISTAN ..... 173**

I.	Pakistan: landeskundlicher Hintergrund .....	174
A.	Soziale und wirtschaftliche Strukturen.....	174
B.	Politischer Kontext .....	177
1.	Auenpolitische Faktoren .....	178
2.	Innenpolitische Faktoren.....	179
II.	Drogen- und Entwicklungsprobleme in Pakistan .....	181
A.	Der historische Kontext .....	181
B.	Der subregionale Kontext.....	181
C.	Drogenproduktion .....	182
1.	Daten zur Drogenproduktion .....	182
a.	Anmerkungen zur Datenlage .....	182
b.	Trends in der Opiumproduktion .....	182
c.	Anbauregionen .....	183
2.	Drogenproduktion und Entwicklungsprobleme .....	185
a.	Ursachen der Drogenproduktion.....	185
b.	Folgen der Drogenproduktion .....	189
D.	Drogenhandel .....	190
1.	Daten zum Drogenhandel .....	190
2.	Drogenhandel und Entwicklungsprobleme .....	192
a.	Ursachen des Drogenhandels .....	192
b.	Folgen des Drogenhandels.....	197
E.	Der Gebrauch von Drogen .....	200
1.	Daten zum Drogengebrauch .....	200
2.	Drogengebrauch und Entwicklungsprobleme .....	201
a.	Ursachen des Drogenkonsums in Pakistan .....	202
b.	Folgen des Drogenkonsums.....	204
III.	Drogenkontrolle und Entwicklung in Pakistan .....	206
A.	Bisherige Drogenkontrollstrategien .....	206

1.	Der legale, institutionelle und politische Rahmen .....	206
a.	Die Drogenpolitik im Überblick .....	206
b.	Institutionen der Drogenkontrolle .....	207
c.	Der gesetzliche Rahmen .....	208
d.	Die Rolle der Geber .....	209
2.	Strategien der Angebotsreduzierung .....	210
a.	Der 'Special Development and Enforcement Plan' (SDEP) .....	210
b.	Die 'Special Development Unit' .....	211
c.	Entwicklung und 'Enforcement' in DDDP Phase 1 (1985-1993) .....	213
d.	Entwicklung und Enforcement in DDDP Phase 2 (1994-1998) .....	216
e.	Folgerungen .....	218
3.	'Law Enforcement' und Kontrolle des Drogenhandels .....	219
a.	Strukturelle Probleme .....	219
b.	Das 'Narcotics Control Information Centre' .....	220
c.	Frauenpolizeistationen .....	220
d.	Ländliche Entwicklung .....	221
e.	Subregionale Kooperation .....	221
4.	Reduzierung der Nachfrage .....	223
a.	Strategien bis 1988 .....	223
b.	DAPRC .....	223
c.	IDDRP .....	224
d.	NROs .....	226
e.	Folgerungen .....	227
B.	Geplante Strategien .....	229
1.	Der Entwurf des Masterplan 1997 – 2002 .....	229
a.	Hintergrund .....	229
b.	Zielsetzungen .....	230
c.	Prinzipien .....	230
d.	Sektorstrategien .....	230
e.	Kosten und Finanzierung .....	232
2.	Vorschläge zur Reform des Polizei- und Justizsystems .....	233
C.	Bewertung der Strategien .....	234
1.	Umsetzung .....	234
2.	Entwicklungsrelevanz .....	235
a.	Masterplan .....	235
b.	Vorschlag zur Reform des Polizei- und Justizsystems .....	236
3.	Ausblick .....	236

## **TEIL 5: ZUSAMMENFASSUNG, VERGLEICH UND FOLGERUNGEN .....238**

I.	Drogen- und Entwicklungsprobleme in Asien .....	239
A.	Drogenprobleme .....	239
1.	Anbau von Drogenkulturen .....	239
2.	Handel und Verarbeitung .....	241
3.	Gebrauch .....	242
B.	Zusammenhänge mit Entwicklungsproblemen .....	242
1.	Grundbedürfnisse/'Human Priority Concerns' .....	242
a.	Grundbedürfnisprobleme als Ursache von Drogenproblemen .....	242
b.	Drogenprobleme als Ursache von Grundbedürfnisproblemen .....	243
2.	Nachhaltigkeit .....	244
a.	Geringe Nachhaltigkeit als Ursache von Drogenproblemen .....	244
b.	Drogenprobleme als Ursache geringer Nachhaltigkeit .....	244
3.	Partizipation .....	245
a.	Geringe Partizipation als Ursache von Drogenproblemen .....	245
b.	Drogenprobleme als Ursache geringer Partizipation .....	245
4.	'Governance' .....	245

a.	'Governance'-Probleme als Ursache von Drogenproblemen .....	245
b.	Drogenprobleme als Ursache von 'Governance'-Problemen .....	246
II.	Drogenkontrolle und Entwicklung .....	247
A.	Zusammenfassung der Strategien der Drogenkontrolle .....	247
1.	Reduzierung der Produktion.....	247
2.	Kontrolle des Drogenhandels .....	248
3.	Reduzierung der Nachfrage .....	249
4.	Institutionen der Drogenkontrolle .....	249
5.	Masterpläne .....	250
6.	Subregionale Kooperation.....	250
B.	Entwicklungsrelevanz der Strategien .....	251
1.	Grundbedürfnisse/'Human Priority Concerns' .....	251
2.	Nachhaltigkeit .....	252
3.	Partizipation .....	253
4.	'Governance' .....	253
III.	Folgerungen: Wege zur Umsetzung einer entwicklungsorientierten Drogenpolitik in Asien..	255
<b>LITERATUR .....</b>		<b>258</b>

## Verzeichnis der Graphiken, Karten, Kästen, Schaubilder und Tabellen

### Graphiken

Graphik 1:	Laos – Reisproduktion in kg pro Kopf und Jahr .....	49
Graphik 2:	China – Opiumimporte im 19. Jahrhundert .....	52
Graphik 3:	Trends bei Opiumpreisen in Laos .....	63
Graphik 4:	Reisproduktion in ausgewählten Gebieten 1995 .....	78
Graphik 5:	Entwicklung von Opium- und Nahrungsmittelpreisen in Laos .....	79
Graphik 6:	Entwicklung der Opiumproduktion im Phalavek-Gebiet .....	91
Graphik 7:	Trends in der Opiumproduktion in Afghanistan .....	127
Graphik 8:	Vergleich von Opium- und Weizenerträgen in Afghanistan.....	136
Graphik 9:	Afghanistan – Trends im Mohnanbau in Talibangebieten .....	153
Graphik 10:	Opiumproduktion in Pakistan .....	183
Graphik 11:	Trends im Drogengebrauch in Pakistan .....	200
Graphik 12:	Trends im Schlafmohnanbau in Pakistan und Dir District .....	217

### Karten

Karte 1: Laos .....	47
Karte 2: Opiumproduktion in Laos 1996 .....	57
Karte 3: Handelsrouten für Opiate in Laos .....	62
Karte 4: Mohnanbauggebiete Südostasiens.....	66
Karte 5: Xaysomboun Special Region .....	90
Karte 6: Provinz Xieng Khouang.....	94
Karte 7: Afghanistan 115	
Karte 8: Mohngebiete Südwestasiens .....	125
Karte 9: Gebiete der Opiumproduktion in Afghanistan .....	128
Karte 10: Handelsrouten für Opiate in Südwestasien .....	133
Karte 11: Afghanistan – Opium- und Getreideproduktion .....	137
Karte 12: Afghanistan – Opiumproduktion und Rückkehrer .....	141
Karte 13: Pakistan 175	
Karte 14: Mohngebiete Pakistans 1996.....	184
Karte 15: Dir District 215	
Karte 16: Illegale Mohngebiete Asiens .....	240

## Kästen

Kasten 1:	Der Subsistence + Opium Index (SOI).....	80
Kasten 2:	Daten der afghanischen Geschichte.....	118
Kasten 3:	ADCRP – Unmittelbare Projektziele und Ergebnisse .....	158
Kasten 4:	Ziele des UNDCP- Afghanistan Programms.....	167
Kasten 5:	Daten der pakistanischen Geschichte .....	178
Kasten 6:	Ziele und Aktivitäten des ‘Integrated Drug Demand Reduction Project’ .....	225

## Schaubilder

Schaubild 1:	Drogen und nachhaltige menschliche Entwicklung – Zusammenhänge .....	41
Schaubild 2:	Matrix Drogen und Entwicklung .....	43
Schaubild 3:	Ethnische Gruppen in Laos .....	58
Schaubild 4:	Problemkreislauf Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos .....	74
Schaubild 5:	Zur möglichen Bedeutung von Drogengeldern .....	87
Schaubild 6:	Struktur des Xieng Khouang-Programms .....	95
Schaubild 7:	Die Parteien der ‘Islamic Unity of the Afghan Mujaheddin’ .....	116
Schaubild 8:	Problemkreislauf Drogen- und Entwicklungsprobleme in Afghanistan .....	135
Schaubild 9:	Kreislauf Opiumproduktion und Entwicklungsprobleme .....	186
Schaubild 10:	Von Opium bis Heroin – Wertsteigerungen (1995).....	191
Schaubild 11:	Kreislauf Drogenhandel und Entwicklungsprobleme in Pakistan.....	192
Schaubild 12:	Schattenwirtschaft und Drogen in Pakistan .....	193
Schaubild 13:	Kreislauf Drogengebrauch und Entwicklungsprobleme in Pakistan .....	202
Schaubild 14:	Organisationsstruktur der pakistanischen Drogenbehörden.....	208
Schaubild 15:	Wege zur Umsetzung des Ansatzes ‘Drogen und Entwicklung’ .....	255

## Tabellen

Tabelle 1: Der 'Human Development Index' (Beispiele) .....	27
Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt für Laos und ausgewählte Länder (1994) .....	48
Tabelle 3: Gesundheitsindikatoren für Laos und ausgewählte Länder (1994) .....	49
Tabelle 4: Alphabetisierungsrate für Laos und ausgewählte Länder (1994) .....	50
Tabelle 5: Opiumabhängige in Laos nach Provinzen 1992.....	65
Tabelle 6: Schätzungen zur Opiumproduktion .....	67
Tabelle 7: Sichergestellte Opiate in Südostasien.....	67
Tabelle 8: Vergleich der Opiumpreise in Asien .....	68
Tabelle 9: Schätzungen zum Drogengebrauch in Südostasien .....	68
Tabelle 10: Drogenkonsumenten in Thailand (1993) .....	70
Tabelle 11: HIV-Prävalenz unter injizierenden Drogenkonsumenten in Myanmar .....	71
Tabelle 12: Die Masterplan-Projekte .....	102
Tabelle 13: Ethnische Gruppen Afghanistans .....	114
Tabelle 14: Afghanistan – Schätzungen zur Bevölkerung nach Provinzen 1991 .....	115
Tabelle 15: Afghanistan – Opiumproduktion 1997 nach Provinzen .....	128
Tabelle 16: Opiumproduktion in Afghanistan nach Distrikten (in Tonnen) .....	130
Tabelle 17: Eine mögliche Gesamtrechnung für Südwestasien.....	134
Tabelle 18: Mohnanbau und Zugang zu landwirtschaftlichen 'Inputs' .....	138
Tabelle 19: Afghanistan – Mohnanbau in Gebieten mit Vernichtungsmaßnahmen .....	149
Tabelle 20: Beispiele für Einzelmaßnahmen des ADCRP .....	159
Tabelle 21: Die Projekte des UNDCP Afghanistan Programm 1997-2000 .....	166
Tabelle 22: Pakistan – Bevölkerung nach Provinzen (Schätzungen für 1993) .....	174
Tabelle 23: Militärausgaben und Ausgaben für soziale Entwicklung im Vergleich (1994) .....	177
Tabelle 24: Mohnanbaugebiete in Pakistan 1996 (in Hektar) .....	183
Tabelle 25: Dir und FATAs – Verteilung der Bauernhöfe nach Größe .....	189
Tabelle 26: Haushalte nach Einkommensgruppen in Dir (1991).....	188
Tabelle 27: Sicherstellung von Opiaten in Iran und Pakistan (in metrischen Tonnen).....	191
Tabelle 28: Verwendung des 'schwarzen Gelds' .....	193
Tabelle 29: Heroin-, Opium- und Cannabiskonsumenten in Pakistan 1993 nach Provinzen.....	201
Tabelle 30: Drogenkonsumenten nach Einkommensgruppen .....	203
Tabelle 31: Drogenkontrolle in Pakistan – Unterstützung durch Geber seit 1980 (in US\$) .....	209
Tabelle 32: Projekte der Angebotsreduzierung in Pakistan .....	211
Tabelle 33: 'Law Enforcement'-Projekte in Pakistan (Stand: Januar 1997) .....	222
Tabelle 34: Projekte zur Reduzierung der Nachfrage .....	227
Tabelle 35: Pakistan – Kosten des Masterplans 1997-2002.....	232
Tabelle 36: Schätzungen zur illegalen Opiumproduktion in Asien .....	239
Tabelle 37: Mögliche Einnahmen von Bauern aus der Opiumproduktion 1996 .....	243

## Verzeichnis der Abkürzungen

ACBAR	Agency Coordination Body for Afghan Relief (NRO Dachorganisation, Peshawar)
ADCRP	Afghanistan Drug Control and Rural Rehabilitation Project (UNDCP-Projekt AFG/89/580)
ADE	Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung (GTZ), früher 'Aktionsprogramm Rauschgiftbekämpfung', ARB
AE	Alternative Entwicklung
AG-BASED	Afghan-German Basic Education Programme (afghanische NRO)
AG-TTP	Afghan-German Technical Training Programme (afghanische NRO)
ANF	Anti-Narcotics Force (Pakistan)
ANTF	Anti-Narcotics Task Force (Pakistan)
ARB	Aktionsprogramm Rauschgiftbekämpfung (GTZ)
BE	Berichterstatter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
CB-DAC	Community-based Drug Abuse Control
CBDC	Community-based Drug Control
CBO	Community-based Organisation
CCDAC	Central Committee for Drug Abuse Control (Myanmar)
CEMMA	Committee for Ethnic Minorities and Mountainous Areas (Vietnam)
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
CIT	Community Intervention Team
CND	United Nations Commission on Narcotic Drugs
CPC	Committee for Planning and Cooperation (Laos)
CPCJD	Crime Prevention and Criminal Justice Division (Vereinte Nationen)
CTIT	Community Treatment and Intervention Team
DAPRC	Drug Abuse Prevention Resource Centre (Pakistan)
DDDP	Dir District Development Project
DEA	Drug Enforcement Administration (USA/Justizministerium)
DND	United Nations Division of Narcotic Drugs
DVR	Demokratische Volksrepublik Laos
ECO	Economic Cooperation Organisation
ECU	European Currency Unit
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agricultural Organisation
FATA	Federally Administered Tribal Area (Pakistan)
FEER	Far Eastern Economic Review
FIA	Federal Investigation Agency (Pakistan)
FIT	Funds-in-Trust
GDP	Gross Domestic Product
GNP	Gross National Product
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GmbH
ha	Hektar

HDI	Human Development Index (UNDP)
Hg.	Herausgeber
IB	Intelligence Bureau (Pakistan)
IDDRP	Integrated Drug Demand Reduction Project (UNDCP, Pakistan)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	International Financial Institution
INCB	International Narcotics Control Board
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report (herausgegeben vom INL)
INL	Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (US State Department), früher 'INM'
INM	Bureau for International Narcotics Matters, jetzt 'INL'
ISI	Directorate of Interservices Intelligence (Pakistan)
kg	Kilogramm
KMT	Kuomintang
KPL	Khao San Pathet Lao
LCDC	Lao National Commission for Drug Control and Supervision
MADC	Mountainous Areas Development Company (Laos)
mt	Metrische Tonne (1000 kg)
NCA	Norwegian Church Aid
NCD	Narcotics Control Division (Pakistan)
NEMs	New Economic Mechanisms (Laos)
NGO	Non-governmental Organisation
NIFA	National Islamic Front of Afghanistan
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSP	Not- und Soforthilfeprogramm (GTZ/Afghanistan)
NWFP	Northwest Frontier Province (Pakistan)
ODA	Overseas Development Administration (Großbritannien)
ONCB	Office of the Narcotics Control Board (Thailand)
ORA	Orphans, Refugees and Aid
PATA	Provincially Administered Tribal Area (Pakistan)
PDPA	People's Democratic Party of Afghanistan
PNCB	Pakistan Narcotics Control Board
PPP	Purchasing Power Parity
RG/OK	Rauschgift/Organisierte Kriminalität
Rs.	Rupee (Pakistan)
RTG	Royal Thai Government
SCA	Swedish Committee for Afghanistan
SDEP	Special Development and Enforcement Plan (Pakistan)
SDU	Special Development Unit (Pakistan/Northwest Frontier Province)
SES	Skills for Employment and Self-employment
SIDA	Swedish International Development Agency
SLORC	State Law and Order Restoration Council (Myanmar)
SPC	State Planning Committee (Laos)
TG-HDP	Thai-German Highland Development Programme
TG-NCP	Thai-German Narcotics Control Programme

TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNDCP/ROSWA	UNDCP/Regional Office for Southwest Asia
UNDP	United Nations Development Programme
UNFDAC	United Nations Fund for Drug Abuse Control
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNICRI	United Nations International Crime Research Institute
UNO/ESSP	University of Nebraska at Omaha/Education Sector Support Project
UNOCHA	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Assistance to Afghanistan
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNRISD	United Nations Research Institute on Social Development
USAID	United States Agency for International Development
VNDPC	Vietnam National Drug Control Programme
WADA	Working Against Drug Abuse (NRO)
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

# EINLEITUNG

## I. AUSGANGSLAGE, ZIELSETZUNG UND RELEVANZ

Drogenprobleme sind Probleme nachhaltiger menschlicher Entwicklung, von denen viele Entwicklungsländer inzwischen mehr betroffen sind als Industrieländer. Dazu gehört, daß das meiste Heroin nicht nur in Asien produziert, sondern auch konsumiert wird und in einigen Ländern mit der Verbreitung von HIV/AIDS zusammenhängt, sowie die Verflechtung von Drogenproblemen mit Armut, Einkommensproblemen, Gesundheits- und Bildungsproblemen, mit der Ausgrenzung sozialer und ethnischer Gruppen, mit Gewalt, (organisierter) Kriminalität, Korruption und Konflikten, also mit Problemen nachhaltiger menschlicher Entwicklung insgesamt.

Mit der vorliegenden Arbeit werden drei unmittelbare Ziele verfolgt:

- Zum einen soll ein analytischer Rahmen vorgeschlagen werden, über den die Zusammenhänge zwischen Drogen, Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung untersucht werden können.
- Zum zweiten sollen die Zusammenhänge zwischen Drogenproblemen und Problemen nachhaltiger menschlicher Entwicklung in Asien anhand der Fallbeispiele Laos, Afghanistan und Pakistan nachgewiesen werden.
- Zum dritten sollen die Zusammenhänge zwischen Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung am Beispiel der genannten Länder aufgezeigt werden.

Darüber hinaus – und dies trägt zur Relevanz der Arbeit bei – soll die Untersuchung einen Beitrag zur Diskussion um Drogen und Entwicklung sowie zur Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern Asiens im Drogenbereich leisten.

Der Begriff der ‘nachhaltigen menschlichen Entwicklung’ wurde vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geprägt. UNDP geht es um ‘people-centred development’, also darum, Menschen mit ihren Entwicklungsproblemen und Entwicklungspotentialen in den Mittelpunkt zu stellen.

Wenn von Drogen und Drogenkontrolle gesprochen wird, geht es um Substanzen, nämlich um jene, die unter internationaler Kontrolle stehen, darunter vor allem Heroin, Kokain, Cannabis und Amphetamine. Welche Substanzen wie zu kontrollieren sind, wird von drei internationalen Konventionen vorgeschrieben. Das internationale Drogenkontrollsystem, dem die meisten Länder der Welt angehören, gründet sich auf diese Konventionen. Die Drogenpolitik in vielen Entwicklungsländern wird von diesem System maßgeblich beeinflusst. Ziel dieses Systems ist zu verhindern, daß diese Substanzen für andere als medizinische und wissenschaftliche Zwecke genutzt werden. Auch wenn gelegentlich Entwicklungsmaßnahmen wie ‘Alternative Entwicklung’ als Instrumente der Drogenkontrolle eingesetzt werden, wird der Erfolg von Drogenkontrolle in der Regel daran gemessen, welcher Beitrag zur Kontrolle von Substanzen auf nationaler oder gar globaler Ebene geleistet wird, und nicht daran, ob Drogenprobleme als Entwicklungsprobleme eines bestimmten Gebiets oder einer bestimmten Gemeinschaft gelöst oder gemindert werden.

Zum einen wird Drogenkontrolle dadurch zu einem wenig realistischen Unterfangen. Zum anderen werden dabei auch Entwicklungsprobleme in Kauf genommen. In einer 1995 erschienenen und von den Vereinten Nationen unterstützten Studie wird zwischen den beabsichtigten Konsequenzen von Drogenkontrolle, nämlich der Kontrolle gewisser Substanzen, und den unbeabsichtigten Konsequenzen, das heißt all den sozio-ökonomischen und politischen Problemen, die durch Drogen und ihre Kontrolle verursacht werden, unterschieden. Die Studie kommt zu dem Schluß, daß anstatt mit den gegenwärtigen Kontrollstrategien fortzufahren, Strategien verfolgt werden sollten, bei denen diese ‘inakzeptablen und unbeabsichtigten Konsequenzen’ vermieden werden.<sup>1</sup>

In der vorliegenden Untersuchung wird einen Schritt weitergegangen und vorgeschlagen, diese Folgerungen in ein positives Ziel der internationalen Drogenpolitik umzuwandeln:

---

<sup>1</sup> Tullis 1995.

Drogenpolitik und Kontrollstrategien sollten in einer Weise formuliert und umgesetzt werden, daß nachhaltige menschliche Entwicklung das Ziel und damit die beabsichtigte Konsequenz von Drogenkontrolle wird.

## **II. ABGRENZUNG UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG**

### **A. Abgrenzung**

Die Bestimmung des Begriffs ‘Entwicklung’ erfolgt in Anlehnung an UNDPs Philosophie der nachhaltigen menschlichen Entwicklung. Über Prinzipien wie ‘Human Priority Concerns/Grundbedürfnisse’, ‘Nachhaltigkeit’, ‘Partizipation’ und ‘Governance’ kann diese Philosophie hinreichend operationalisiert und zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Drogen und Entwicklung verwendet werden.

In dieser Untersuchung werden die Ausdrücke ‘Drogen’ und ‘Drogenkontrolle’ dem im Deutschen häufig verwendeten Begriffen ‘Rauschgift’ und ‘Rauschgiftbekämpfung’ vorgezogen. Unter Drogen werden hier jene Substanzen verstanden, die unter internationaler Kontrolle stehen. Nicht alle dieser Substanzen werden ‘bekämpft’. Der größte Teil wird unter verschiedenen Formen der Kontrolle für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke genutzt, dazu gehören auch Morphin und andere aus dem Schlafmohn oder aus Opium gewonnene Substanzen.

Die internationalen Konventionen stellen einige hundert Substanzen unter Kontrolle. Eine Eingrenzung der zu untersuchenden Substanzen ist daher erforderlich. Im Hinblick nicht nur auf westliche Industrieländer, sondern auch auf Länder und Gesellschaften Asiens gelten Produktion, Handel und Gebrauch von Opiaten (also Opium, Morphin und Heroin)<sup>2</sup> als besonders bedenklich. Die vorliegende Studie wird sich daher vor allem mit Opiaten beschäftigen, aber auch – sofern relevant – andere Substanzen einbeziehen.

Im ersten Teil der Arbeit (Entwicklung und Drogen – ein analytischer Rahmen) wird auf den Entwicklungsbegriff sowie auf das internationale System der Drogenkontrolle eingegangen.

Mehrere Länder und Subregionen Asiens wurden einbezogen, um die Vielfalt und Komplexität der Drogenproblematik sichtbar zu machen, um die subregionalen Verflechtungen zu verdeutlichen und um die Strategien, die in den verschiedenen Ländern und Regionen zur Anwendung kommen, aufzuzeigen. Um die Fülle an Informationen einigermaßen bewältigen und vermitteln zu können, werden Übersichten, Karten, Kästen und Listen (‘bullets’) häufig als Hilfsmittel eingesetzt.

Die Demokratische Volksrepublik Laos dient als Fallbeispiel für Südostasien. Laos ist sicherlich nicht der ‘dramatischste’ Fall in Südostasien, weder im Hinblick auf die Drogenproduktion (dort ist Myanmar führend), noch auf Handel und Gebrauch (davon ist Thailand wohl am meisten betroffen). Laos ist jedoch

- ein ‘klassischer’ Fall für Südostasien, indem Drogenprobleme eng mit der sozio-ökonomischen und politischen Situation von Minderheiten zusammenhängen;
- ein Teil des sogenannten ‘Goldenen Dreiecks’ und verdeutlicht die subregionalen Zusammenhänge. Insofern werden in dieser Untersuchung auch relevante Informationen zu anderen Ländern der Subregion (Myanmar, Thailand, Vietnam und China) eingearbeitet;
- ein Land, das zu Beginn der 90er Jahre erstmals eine umfassende Strategie der Drogenkontrolle formulierte, deren Umsetzung nun analysiert und bewertet werden kann.

In Südwestasien werden Afghanistan und Pakistan vertieft untersucht. Afghanistan:

- ist seit Beginn der 90er Jahre wahrscheinlich der weltweit führende Produzent illegalen Opiums;
- befindet sich immer noch in einem Bürgerkrieg, wobei die derzeit stärkste Gruppierung, die der ‘Taliban’, inzwischen über 90% der Opiumgebiete beherrscht. In Afghanistan stellt sich die

---

<sup>2</sup> Opium wird aus dem Schlafmohn (‘papaver somniferum’) gewonnen. Aus 1 kg Opium können etwa 100 g Morphin gewonnen werden. Durch einen chemischen Prozeß und die Verarbeitung mit Essigsäureanhydrid können daraus etwa 100 g hochgradig reinen Heroins hergestellt werden.

Frage, inwieweit Drogenproduktion und -handel Ursachen und Folgen nicht nur sozio-ökonomischer, sondern vor allem auch politischer Entwicklungsprobleme sind;

- ist ein Land ohne eine national oder international anerkannte und funktionierende Regierung. Es ist daher auch der Frage nachzugehen, ob unter den gegebenen Umständen Drogenkontrolle und eine internationale Kooperation in diesem Bereich überhaupt möglich ist.

Im Vergleich zu vielen anderen Ländern Asiens stellt sich die Drogenproblematik in Pakistan besonders kompliziert dar. Pakistan:

- hat weltweit wahrscheinlich die größte Zahl an Heroinabhängigen und ist daher selbst ein Ziel des Drogenhandels sowie einer der bedeutendsten Märkte in Asien;
- beschlagnahmt große Mengen an Drogen;
- produziert selbst nur noch geringe Mengen an Opium, dient aber als Transitland für Opium und Heroin aus Afghanistan. Vor allem im Grenzgebiet zu Afghanistan, den 'Tribal Areas', werden große Mengen von Opium zu Heroin verarbeitet;
- weist erhebliche politische Entwicklungsprobleme (darunter Korruption und Sicherheitsprobleme) auf, die unter anderem auch mit dem Drogenhandel zusammenhängen.

## **B. Quellen**

Ein grundsätzliches Problem bei Untersuchungen zu illegalen Drogen ist die Datenlage, gerade im Hinblick auf Entwicklungsländer. Drogen sind ein beliebtes Thema der Massenmedien. Printmedien, Radio und Fernsehen berichten auch in Asien täglich darüber. Grundsätzlich gilt, daß die Glaubwürdigkeit der Medienberichterstattung zu dieser Problematik äußerst gering ist. Dasselbe gilt für wissenschaftliche und andere Untersuchungen, die sich auf solche Medienberichte stützen.

Die wohl am meisten zitierte Quelle zur Drogensituation ist der 'International Narcotics Control Strategy Report' (INCSR), der jährlich im März vom 'Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs' (INL) des amerikanischen Außenministeriums herausgegeben wird. Der INCSR ist deshalb interessant, weil Länderanalysen und länderspezifische Daten in einer Form präsentiert werden, die es leicht macht, sie zu zitieren und Vergleiche zwischen Ländern zu ziehen. Der Bericht dient dem amerikanischen Präsidenten als Entscheidungsgrundlage für die sogenannte 'Zertifizierung' von Ländern, mit der er bescheinigt, ob ein gegebenes Land im Drogenbereich genügend Anstrengungen unternimmt bzw. mit den USA ausreichend zusammenarbeitet. Bei einer 'Dezertifizierung' darf die USA keine Hilfe mehr an das entsprechende Land leisten. Problematisch ist der Bericht, weil er vor allem politischen Zwecken dient und daher nicht unbedingt objektive Analysen enthält. Beispielsweise wird der Iran grundsätzlich nicht 'zertifiziert', obwohl der Iran im Drogenbereich erhebliche Anstrengungen unternimmt. Afghanistan wurde selbst dann noch zertifiziert, als der enorme Anstieg der Drogenproduktion offensichtlich war, weil diese Entwicklung nicht mit dem Abzug der UdSSR und dem Sieg der Mujaheddin in Verbindung gebracht werden durfte. Ähnliche Beispiele gibt es auch für andere Regionen.

Für die vorliegende Untersuchung wurden vorwiegend folgende Quellen herangezogen:

- Untersuchungen und Erfahrungen des Autors aus neun Jahren Arbeit im Bereich der internationalen Drogenkontrolle zwischen 1989 und 1995 für UNFDAC bzw. UNDCP<sup>3</sup> in Wien, Laos, Pakistan, Afghanistan und Iran sowie seit 1995 im Rahmen verschiedener Einsätze für die Vereinten Nationen und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in mehreren Ländern Asiens. Von Bedeutung war vor allem auch die Mitarbeit im Projekt 'Strategieentwicklung Drogen und Entwicklung in Asien', das im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von der GTZ von 1996 bis 1997 durchgeführt wurde.

---

<sup>3</sup> Der 'United Nations Fund For Drug Abuse Control' (UNFDAC) wurde 1991 umbenannt in 'United Nations International Drug Control Programme' (UNDCP).

- Nichtvertrauliche Berichte von Projekten der technischen Zusammenarbeit und von Organisationen, die im Drogenbereich arbeiten.
- Untersuchungen zur Drogensituation, die von den jeweiligen Regierungen oder von internationalen Organisationen durchgeführt wurden. Für die behandelten Länder liegen solche Untersuchungen vor. An einigen war der Autor in der einen oder anderen Form beteiligt.<sup>4</sup>

In dieser Arbeit wurde also auf Quellen und Erfahrungen zurückgegriffen, die nicht ohne weiteres zugänglich sind. Einige werden hier erstmals dokumentiert und daher ausführlicher geschildert, als für den Argumentationsfluß unbedingt nötig wäre. Strategien der Drogenkontrolle in den untersuchten Ländern sind stark geprägt von Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit. Deshalb werden auch einige dieser Projekte mit ihren Zielsetzungen und Aktivitäten detailliert beschrieben.

Die in dieser Arbeit verwendeten Daten reflektieren den derzeitigen Wissensstand zur Drogensituation in den drei untersuchten Ländern. Dabei wird deutlich, daß es noch zahlreiche Lücken gibt. Einige Aussagen dieser Arbeit sind vage formuliert und beruhen eher auf Einschätzungen und Erfahrungen des Autors als auf harten Fakten. Sie wurden dennoch aufgenommen, um Hinweise für weitere Untersuchungen zu geben.

Die Arbeit wurde Anfang Dezember 1997 abgeschlossen. Informationen, die bis November 1997 zur Verfügung standen, wurden berücksichtigt.

### **C. Aufbau**

In Teil 1 der Arbeit wird ein analytischer Rahmen zu Entwicklung und Drogen vorgeschlagen. Zunächst wird der Begriff der nachhaltigen menschlichen Entwicklung näher umrissen. Danach wird auf das internationale Drogenkontrollsystem und bisherige Versuche, Drogenkontrolle durch Entwicklungsmaßnahmen anzugehen, eingegangen. Schließlich wird ein Vorschlag zur Analyse der Zusammenhänge von Drogen, Drogenkontrolle und Entwicklung gemacht.

Die Teile 2 bis 4 beinhalten die Fallstudien zu Laos (Teil 2), Afghanistan (Teil 3) und Pakistan (Teil 4), die jeweils nach einem ähnlichen Schema aufgebaut sind:

- I. Landeskundliche Hintergrundinformationen zum jeweiligen Land, die auch für die weitere Argumentation von Interesse sind.
- II. Analyse der Zusammenhänge zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen.
- III. Analyse der Zusammenhänge zwischen Drogenkontrolle und Entwicklung und Einschätzung des Beitrags von Strategien und Projekten der Drogenkontrolle zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung.

Im fünften und letzten Teil der Arbeit werden die Erkenntnisse zu Entwicklung und Drogen in Asien zusammengefaßt und Wege hin zu einer entwicklungsorientierten Politik der Drogenkontrolle in Asien diskutiert.

---

<sup>4</sup> Darunter Gov. of Pakistan/NCD 1994, LCDC 1994, UNDCP 1992, UNDCP/ROSWA 1994, UNDCP/ROSWA 1994b und die unter Seger im Literaturverzeichnis aufgeführten Berichte.

# **TEIL 1: ENTWICKLUNG UND DROGEN – EIN ANALYTISCHER RAHMEN**

# I. ENTWICKLUNG ALS NACHHALTIGE MENSCHLICHE ENTWICKLUNG

## A. Zum Entwicklungsbegriff

‘Entwicklung’ und ‘Unterentwicklung’ sind globale Schlüsselthemen. Übereinstimmung zu einer Definition dieser Begriffe gibt es allerdings nicht. Die in den 50er Jahren entstandenen und immer noch einflußreichen Theorien und Strategien der Modernisierung sehen Entwicklung als einen mehr oder weniger unilinearen Aufholprozeß, durch den Entwicklungsländer ihre Entwicklung an die der Industrieländer angleichen können, solange sie bereit sind, marktorientierte Wirtschaftssysteme einzuführen und sich in den Weltmarkt integrieren. In den 70er Jahren wurde versucht, soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu Strategien zu verbinden, die auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen zielen. Dies ging mit Bemühungen einher, Indikatoren einzuführen, die nicht nur wirtschaftliches Wachstum messen, sondern auch andere Entwicklungsaspekte.<sup>5</sup> Seit den 70er Jahren gibt es auch Ansätze, um zu umfassenden, ganzheitlichen Definitionen von Entwicklung zu kommen.<sup>6</sup>

Der ganzheitlichste Ansatz ist wahrscheinlich, Entwicklung als die universelle Verwirklichung der Menschenrechte zu verstehen. Neben der ersten Generation der Menschenrechte (den ‘klassischen’ bürgerlichen und politischen Rechten), der zweiten Generation (den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten) wurde Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre eine dritte Generation hinzugefügt, nämlich das Recht auf Entwicklung.<sup>7</sup> Die Verwirklichung der Menschenrechte könnte nun als ein übergeordnetes Ziel von Entwicklung gesehen werden.<sup>8</sup>

Das Bestreben, Menschen mit ihren Rechten in den Mittelpunkt zu stellen, findet auch in der Entwicklungsdebatte Niederschlag. Dies gilt vor allem für UNDPs Philosophie der nachhaltigen menschlichen Entwicklung. Dabei stehen nicht so sehr die Entwicklung von Volkswirtschaften im Vordergrund, sondern Menschen mit ihren Bedürfnissen und Potentialen.

## B. Prinzipien nachhaltiger menschlicher Entwicklung

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht seit 1990 jährlich einen Bericht über die menschliche Entwicklung, den ‘Human Development Report’. UNDP definiert darin menschliche Entwicklung als “... *a process of enlarging people’s choices*”.<sup>9</sup> Der Begriff wurde vage gehalten, da die Wahlmöglichkeiten und Prioritäten von Menschen in einem Land oder einer Region nicht unbedingt identisch mit denen anderswo sein müssen. ‘Menschliche Entwicklung’ ist eher eine Entwicklungsphilosophie als eine konkrete Strategie. Die Umsetzung der Philosophie in konkrete Strategien hängt von den Bedürfnissen und Potentialen der Menschen in den jeweiligen Ländern und Regionen ab. Es lassen sich aber einige grundsätzliche Prinzipien unterscheiden, die helfen, diese Philosophie näher zu bestimmen.

### 1. ‘Human Priority Concerns’ und Grundbedürfnisse

Menschliche Entwicklung sollte nicht nur geleitet werden “... *by a single-minded pursuit of economic growth alone*...”, da wirtschaftliches Wachstum nicht notwendigerweise zu menschlicher Entwicklung führe.<sup>10</sup> Ein Beispiel, mit dem auch westliche Industriegesellschaften konfrontiert werden, ist das

---

<sup>5</sup>Siehe zum Beispiel den ‘Physical Quality of Life Index’, der BSP/Kopf, Lebenserwartung, Kindersterblichkeit und Alphabetisierung kombiniert (Leipert/Simonis 1982: 440-443).

<sup>6</sup> Nohlen und Nuscheler beispielsweise definieren Entwicklung als ein ‘magisches Fünfeck’ mit den Elementen Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit/ Eigenständigkeit (Nohlen/Nuscheler 1993 und auch schon in den Auflagen von 1974 und 1982).

<sup>7</sup> Siehe Tetzlaff (Hg.) 1993. Das Recht auf Entwicklung wurde bereits 1987 in einer Resolution der UN-Generalversammlung angenommen und ist auch Bestandteil der ‘Vienna Declaration and Action Programme’ der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993.

<sup>8</sup> Siehe dazu Nuscheler 1993: 284.

<sup>9</sup> Siehe UNDP 1992: 2.

<sup>10</sup> UNDP 1992: 13.

Phänomen von Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs.<sup>11</sup> Statt nur auf Wirtschaftswachstum zu setzen, sollten sich Strategien auf 'human priority concerns' – also 'prioritäre menschliche Bedürfnisse' – konzentrieren und in Menschen investieren, vor allem in Gesundheit, Bildung, Ernährung und die Schaffung produktiver Beschäftigung. 'Prioritäre menschliche Bedürfnisse' sind nicht immer gleichbedeutend mit Grundbedürfnissen. Die Prioritäten der meisten Menschen in Entwicklungsländern dürften aber mit Grundbedürfnissen wie Ernährung, Arbeit, Einkommen, Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, Bildung und Behausung und Sicherheit identisch sein.

## 2. Nachhaltigkeit

Mit Bezug auf die Definition der 'World Commission on Environment and Development' von 1987 bestimmt UNDP nachhaltige Entwicklung als

*"... development that fulfils the needs of the present generation without limiting the potential for meeting the needs of future generations."*<sup>12</sup>

UNDP bezieht das Prinzip der Nachhaltigkeit auf menschliche Entwicklung insgesamt und versteht 'sustainability' nicht nur als ökologische, sondern auch als soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit:

*"Sustainable development is a process in which economic, fiscal, trade, energy, agricultural and industrial policies are all designed to bring about development that is economically, socially and ecologically sustainable. That is, current consumption cannot be financed by incurring economic debts that others must repay in the future. Investments must be made in the health and education of today's population so as not to create a social debt for future generations. And natural resources must be used in ways that do not create ecological debts by overexploiting the carrying and productive capacity of the earth".*<sup>13</sup>

Zu den Mindestanforderungen, um nachhaltige Entwicklung zu erreichen, gehörten die Beseitigung von Armut, eine gerechtere Verteilung von Ressourcen, gesündere und besser ausgebildete Menschen, gerechtere und freie Handelssystem innerhalb und zwischen Ländern sowie ein besseres Verständnis der Diversität der Ökosysteme, lokal angepasste Lösungen für Umweltprobleme und eine bessere Überprüfung des ökologischen Auswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen.

## 3. Partizipation

Für eine Entwicklungsphilosophie, die Menschen in das Zentrum von Entwicklung stellt, ist Partizipation von kritischer Bedeutung. Im politikwissenschaftlichen Verständnis bezieht sich Partizipation zunächst auf die Mitwirkung an politischen Prozessen.<sup>14</sup> Politische Partizipation spielt auch für UNDP eine wichtige Rolle:

*"The important thing is that people have constant access to decision-making and power. Participation in this sense is an essential element of human development"*<sup>15</sup>

Das Prinzip der Partizipation geht aber darüber hinaus:

*"Participation means that people are closely involved in the economic, social, cultural and political processes that affect their lives..."*<sup>16</sup>

Nach UNDP gehört zu den wichtigen Fragen daher auch, ob Menschen gleichen Zugang zu Gesundheit und anderen Aspekten physischen Wohlbefindens, zu Wissen und Können, Technologie und Informationen und zu Menschenrechten haben.

Partizipation geht einher mit dem Prinzip der Chancengleichheit und sozialen Gerechtigkeit ('Equity').

---

<sup>11</sup> Siehe UNDP 1993. Das Titelblatt symbolisiert die Wachstums- und Beschäftigungsschere.

<sup>12</sup> Zitiert in UNDP 1992: 17.

<sup>13</sup> UNDP 1992: 17. Zum Konzept der Weltbank zur sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit siehe Bohle/Graner 1997: 735 ff.

<sup>14</sup> Siehe Nohlen 1989: 536.

<sup>15</sup> UNDP 1993: 21.

<sup>16</sup> UNDP 1993: 21.

Partizipation ist weniger ein Einzelereignis als ein Prozeß. Entwicklungsstrategien, die sich auf Partizipation stützen, sollten sich weniger mit physischen Zielen befassen als mit der Einleitung von Prozessen<sup>17</sup>, durch die Entwicklungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Marginalisierung ist das Gegenteil von Partizipation und bezieht sich beispielsweise auf den Ausschluß von Frauen<sup>18</sup>, ethnischen Minderheiten, Straßenkindern, Drogenabhängigen, HIV-positiven Menschen oder anderen sozial benachteiligten Gruppen, Schichten oder Klassen von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozessen.

#### **4. Politische Entwicklung und 'Governance'**

Politische Entwicklung ist ein wichtiges und gleichzeitig umstrittenes Prinzip. Sie ist wichtig, weil sie in vieler Hinsicht die Rahmenbedingungen für nachhaltige menschliche Entwicklung bestimmt und weil dazu auch übergeordnete Ziele von Entwicklung, wie die Verwirklichung von Menschenrechten und die Sicherung von Frieden gehören. Sie ist umstritten, weil sie von vielen Regierungen in Entwicklungsländern als Werkzeug der westlichen Industrieländer aufgefaßt wird, mit dem diese die Entwicklungsländer zur Übernahme politischer und wirtschaftlicher Systeme zwingen wollen, die sich nach den Erfahrungen und Bedürfnissen westlicher Länder richten. Zudem beinhaltet die Diskussion um politische Entwicklung oft eine Kritik an den Regierungen in Entwicklungsländern.<sup>19</sup>

UNDP sieht politische Entwicklung vor allem als die Verwirklichung von politischen und bürgerlichen Menschenrechten.<sup>20</sup> Der Versuch von 1992, einen 'Political Freedom Index' zu konstruieren, stieß auf erhebliche Proteste von Seiten vieler Entwicklungsländer und mußte daraufhin abgebrochen werden.

Etwas weniger umstritten ist der von der Weltbank eingeführte Begriff der 'good governance', der zunächst mit 'sound development management' gleichgesetzt wurde. Er bezieht sich auf die Effizienz des öffentlichen Sektors, die Rechenschaftspflicht von Regierungen auf allen Ebenen, Partizipation und Dezentralisierung, die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für Entwicklung mit vorhersehbaren Regeln und Mechanismen, das heißt Rechtsstaatlichkeit, sowie Transparenz und Information, um die Kontrolle des öffentlichen Sektors zu verbessern und Korruption zu verhindern.<sup>21</sup> Aber auch dieser Begriff wird kritisiert.<sup>22</sup>

Nach der Kritik von Seiten der Entwicklungsländer zu Beginn der 90er Jahre spricht UNDP nun auch nicht mehr offen von politischer Entwicklung, sondern arbeitet mit dem Begriff der 'Governance'. Diese wird definiert

*"...as the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affairs at all levels. It comprises the complex mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights and obligations, and mediate their differences. Sound governance describes governance that is, inter alia, participatory, transparent, accountable, effective, equitable and that promotes the rule of law".<sup>23</sup>*

In diesem Sinne wird der Begriff auch in dieser Arbeit verwendet.

---

<sup>17</sup> Siehe dazu auch GTZ 1991: 8.

<sup>18</sup> "... the world's largest excluded group" (UNDP 1993: 25).

<sup>19</sup> UNDP war zumindest 1992 recht offen in dieser Hinsicht: "The lack of political commitment, not of financial resources is often the real cause of human neglect." (UNDP 1992: 13).

<sup>20</sup> Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte seien dagegen im 'Human Development Index' reflektiert. Im Zusammenhang mit dem 'Human Development Report 1992' untersuchte UNDP die in den wichtigsten internationalen und regionalen Pakten und -erklärungen enthaltenen politischen Menschenrechte auf Gemeinsamkeiten und unterteilte sie in fünf Gruppen: "1. Personal security", "2. Rule of law", "3. Freedom of expression", "4. Political participation", "5. Equality of opportunity" (UNDP 1992: 31).

<sup>21</sup> World Bank 1992 und Illy 1994.

<sup>22</sup> Siehe George 1994.

<sup>23</sup> UNDP 1996a: Governance for Sustainable Human Development (Draft Report), New York, 1.

## C. Der 'Human Development Index'

Der wohl am häufigsten zitierte Aspekt des 'Human Development Report' ist der 'Human Development Index' (HDI). Im Gegensatz zum Pro-Kopf Einkommen oder dem Bruttosozialprodukt als den üblichen Entwicklungsindikatoren werden hier die 'Human Priority Concerns' Bildung, Gesundheit und Einkommen einem Index kombiniert<sup>24</sup>. Aufgrund dieses Indexes wird eine Rangliste erstellt, die beispielsweise zeigt, weshalb ein Land mit einem relativ hohen Einkommen einen niedrigen Grad menschlicher Entwicklung aufweisen kann und umgekehrt.<sup>25</sup>

Obwohl der HDI als Gradmesser nachhaltiger menschlicher Entwicklung gilt, bezieht er sich nur auf einen Teilbereich menschlicher Entwicklung, nämlich die 'Human Priority Concerns'. Detailliertere Daten zum Entwicklungsprofil einzelner Länder und zu anderen Entwicklungsproblemen werden in getrennten Statistiken oder in gesonderten Indizes aufgeführt.

## D. Folgerungen

Die allgemeinen und übergeordneten Ziele von Entwicklung können – mit Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen – als Frieden und Sicherheit, sozialer Fortschritt und Verbesserung der Lebensqualität und die Verwirklichung der Menschenrechte genannt werden. Fügt man das Prinzip der Nachhaltigkeit hinzu, sollen diese Ziele nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für zukünftige Generationen gelten.

UNDP schlägt eine Philosophie von Entwicklung vor, die sich mit den Prinzipien 'Human Priority Concerns'/Grundbedürfnisse, Partizipation, Nachhaltigkeit und 'Governance' beschreiben läßt. Die Anwendung dieser Prinzipien dürfte einen wesentlichen Beitrag zu den obengenannten übergeordneten Zielen leisten.

Die von UNDP propagierte Entwicklungsphilosophie mag zwar etwas idealistisch und unausgegoren sein.<sup>26</sup> Da es sich aber um einen von einer Entwicklungsinstitution vorgebrachten Vorschlag handelt, die über eine ständige Vertretung in fast allen Entwicklungsländern und mit einem Budget von etwa US\$ 1 Mrd. pro Jahr den Dialog zu diesem Thema fortsetzen und in der Praxis erproben kann, ergibt sich aus dieser Fiktion eine größere Chance, Wirklichkeit zu werden als bei Strategien und Theorien, die in akademischer Isolation entstehen. Sieben Jahre nach dem Erscheinen des ersten 'Human Development Report' kann man feststellen, daß damit ein Diskussionsprozeß auf breiter Ebene eingeleitet worden ist.<sup>27</sup> Im großen und ganzen sind die Prinzipien der nachhaltigen menschlichen Entwicklung den Kriterien und Prinzipien, die andere bi- und multilaterale Geber für die Vergabe von Entwicklungshilfe fordern, ähnlich.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Der HDI setzt sich zusammen aus einem Index für die Lebenserwartung (Lebenserwartung bei Geburt), einem kombinierten Bildungsindex (aus Erwachsenenalphabetisierungs- und Einschulungsrate) und einem Index für Einkommen (angepaßtes Bruttoinlandprodukt in US\$ in Kaufkraftparitäten (Purchasing Power Parities, PPP).

<sup>25</sup> Das gilt vor allem für die ölfördernden Länder der Dritten Welt. Auch Pakistan weist eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem erwirtschafteten BIP und sozialer Entwicklung auf.

<sup>26</sup> Siehe zum Beispiel Wolffs (1995) Kritik am 20/20 Vorschlag.

<sup>27</sup> Siehe zum Beispiel Holtz (1995b), einige der Beiträge in Deutscher/Jahn/Moltmann (1995), Wolff (1995), Nohlen/Nuscheler (1993) und die Diskussionen während des Weltsozialgipfels von 1995. Auch die Philosophie der nachhaltigen menschlichen Entwicklung wird selbst ständig weiterentwickelt.

<sup>28</sup> Siehe beispielsweise die fünf Kriterien des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Diese Prinzipien helfen zu bestimmen, wie Entwicklungsprozesse unterstützt werden können bzw. welche Entwicklungsstrategien prioritär und relevant sind. Dies gilt nicht nur für allgemeine Entwicklungsstrategien, sondern auch für Strategien in Bereichen wie der Drogenkontrolle. Auch Drogenkontrollstrategien können sich nicht nur an bestehenden internationalen Konventionen und der Kontrolle von Substanzen orientieren, sondern müssen daraufhin überprüft werden, ob sie zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen.

Tabelle 1: Der 'Human Development Index' (Beispiele)<sup>29</sup>

Land	HDI Rang	Lebens- erwartung bei Geburt (in Jahren)	Erwach- senen Alphabet. Rate (%)	Kombin. Einschu- lungsrate (%)	Angepaßtes BIP pro Kopf (US\$ Purchasing Power Parities)	Index der menschl. Entwicklung (HDI)
Kanada	1	77,5	99,0	100	5.947	0,951
Deutschland	18	76,1	99,0	79	5.941	0,920
Thailand	52	69,2	93,6	54	5.762	0,832
Iran	66	67,7	66,1	67	5.380	0,754
Kasachstan	72	69,7	97,5	65	3.710	0,740
Turkmenistan	90	65,1	97,7	77	3.128	0,695
Usbekistan	94	69,4	97,2	73	2.510	0,679
Kirgistan	99	69,2	97,0	70	2.320	0,663
Tadschikistan	105	70,4	96,7	69	1.380	0,616
Vietnam	121	65,5	92,5	51	739	0,523
Myanmar	133	57,9	82,4	49	650	0,451
Pakistan	134	61,8	36,4	37	2.160	0,442
Laos	138	51,3	54,6	50	1.458	0,400
Afghanistan	169	43,7	29,8	18	800	0,229
Niger (letzte)	174	46,7	12,8	15	790	0,204
<b>Alle Entwick- lungsländer</b>		<b>61,5</b>	<b>68,8</b>	<b>55</b>	<b>2.696</b>	<b>0,563</b>

<sup>29</sup> Erstellt nach UNDP 1996: Human Development Report 1996: 135ff. Die Daten beziehen sich auf 1993. UNDP unterteilt die Länder in solche mit hoher, mittlerer und geringer menschlicher Entwicklung.

## II. DROGEN UND DROGENKONTROLLE

Die Drogenpolitik der meisten Länder der Welt wird von einem internationalen System der Drogenkontrolle maßgeblich bestimmt, das aus internationalen Konventionen, Institutionen und Strategien besteht. Den westlichen Geberländern kommt bei der Bestimmung der internationalen Drogenpolitik und der Strategien, die verfolgt werden, ein großes Gewicht zu. In vielen Entwicklungsländern erscheint die Drogenpolitik daher außenbestimmt und von internationaler Finanzierung abhängig.

Das internationale System der Drogenkontrolle zielt auf die Kontrolle von Substanzen. Dabei wird kaum bestritten, daß es Zusammenhänge zwischen Drogenproblemen und Entwicklungsproblemen gibt. Im Laufe der Jahre wurden Strategien konzipiert, bei denen Entwicklungsmaßnahmen als Instrument der Drogenkontrolle eingesetzt werden. Entwicklung gilt dabei als ein Mittel, um das Ziel einer Kontrolle von Substanzen zu erreichen. Derartige Strategien sind geeignet, die Konvergenz der Interessen unterschiedlicher Akteure – der Geber, der Regierungen in Entwicklungsländern und der Zielgruppen – zu sichern.

Die möglichen negativen Konsequenzen von Drogenkontrolle werden innerhalb dieses Systems genauso ausgeblendet wie die sogenannte ‘Legalisierungsdebatte’, da dadurch der Zusammenhalt des Systems gefährdet würde.<sup>30</sup>

Trotz des Rahmens, den die Konventionen vorgeben, kann der Zusammenhalt dieses System nur gesichert werden, wenn ein Konsens zu Zielen und Strategien gefunden werden kann oder wenn sich die unterschiedlichen Positionen der beteiligten Akteure zumindest ergänzen. Ein solcher Konsens ist derzeit nicht gesichert. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, daß sich Drogenkontrolle auf die Kontrolle von Substanzen beschränken müsse und keine Entwicklungsaufgabe sei. Auf der anderen Seite werden die Zusammenhänge zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen mehr und mehr thematisiert, ohne daß sich aus dieser Debatte bisher klare Konzepte ergeben hätten. Auf diesen Punkt wird noch zurückzukommen sein.

Das folgende Kapitel beginnt mit einer kurzen Beschreibung des internationalen Systems der Drogenkontrolle. Darauf folgt eine Zusammenfassung bisheriger Strategien und gegenwärtiger Diskussionen über Drogenkontrolle durch Entwicklung.

### A. Das internationale Drogenkontrollsystem

#### 1. Konventionen

Das internationale Drogenkontrollsystem gründet sich derzeit auf drei internationale Konventionen:

- Die ‘Single Convention on Narcotics Drugs’ von 1961 (geändert 1972), über die Rauschdrogen wie Opium, Morphin, Heroin, Cannabis und Kokain kontrolliert werden. Diese Konvention konsolidiert im übrigen die meisten früheren Konventionen.
- Die ‘Convention on Psychotropic Substances’ von 1971 reguliert Produktion, Lagerung, Verkauf und Gebrauch psychoaktiver Substanzen wie Amphetamine, Sedative, Hypnotika und Halluzinogene.
- Die ‘Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances’ von 1988 erleichtert unter anderem die Beschlagnahme des Vermögens und die Auslieferung von

---

<sup>30</sup> Im Jahresbericht des INCB von 1992 wird eine Legalisierung von Drogen zurückgewiesen, da dies internationalen Konventionen zuwiderlaufen würde. Mit dem Bericht von 1995 sollten auch die Diskussionen darüber beendet werden: “The international community has expressed a desire not to reopen all debates but to build on those commonly defined strategies and broad principles and to seek ways to further strengthen measures for drug control at both the national and international levels ... The board reaffirms its strong position against legalization of the non-medical use of drugs, which it articulated in its report for 1992” (INCB 1995: 8). In UNDCPs ‘World Drug Report’ von 1997 wird die Diskussion dann aber etwas rationaler weitergeführt (UNDCP 1997: 184ff.).

Drogenhändlern, die Kontrolle der Geldwäsche, die Kontrolle von Vorläufersubstanzen ('precursor control') und die internationale Zusammenarbeit gegen den Drogenhandel.

Über diese Konventionen werden einige hundert Substanzen kontrolliert, die in mehrere Kategorien – von 'gefährlich und ohne medizinischen Nutzen' bis 'wenig gefährlich und von hohem medizinischen Nutzen' – eingeteilt sind. Einige Substanzen sind verboten und werden 'bekämpft'; die meisten können unter bestimmten Bedingungen für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke verwendet werden; ihr Gebrauch ist also 'reguliert'. Der Begriff der 'Drogenkontrolle' ist daher sinnvoller und umfassender als der der 'Rauschgiftbekämpfung'.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die drei Konventionen Produktion, Export, Import, Verteilung, Handel und Besitz dieser Drogen für nicht-medizinische oder nicht-wissenschaftliche Zwecke verbieten:

*"... the conventions have only one main goal, one philosophy: to prevent the use of drugs for non-medical purposes."*<sup>31</sup>

Die Konventionen verbieten also den Gebrauch der in den Konventionen aufgelisteten Drogen als Genußmittel.<sup>32</sup> Der nicht-medizinische Gebrauch dieser Drogen gilt als 'Mißbrauch'. Die Vertragsparteien – das heißt Staaten, die den Konventionen beigetreten sind – verpflichten sich, ihre nationale Gesetzgebung mit den Anforderungen der Konventionen in Einklang zu bringen. In der Praxis bedeutet das, daß einzelne Staaten zwar schärfere Gesetze und Maßnahmen einführen dürfen, als von den Konventionen gefordert; sie dürfen die Mindestanforderungen der Konventionen aber nicht unterschreiten.<sup>33</sup> Die meisten Länder der Welt haben diese Konventionen akzeptiert.<sup>34</sup>

## 2. Institutionen

Zu den wichtigsten internationalen Institutionen der Drogenkontrolle gehören:

- Die 'United Nations Commission on Narcotic Drugs' (CND) wurde 1946 als eine funktionale Kommission des Economic and Social Council (ECOSOC) etabliert und ist der zentrale 'policy-making body' des UN-Systems in Drogenfragen. Sie tagt jährlich in Wien und beaufsichtigt auch die Arbeit anderer UN-Behörden in Drogenfragen.
- Der 'International Narcotics Control Board' (INCB) wurde unter der 'Single Convention' von 1961 geschaffen und gilt als 'Hüter der Konventionen'. Er besteht aus unabhängigen Sachverständigen, die zweimal jährlich in Wien tagen. Jährlich wird vom INCB zudem ein Bericht zur globalen Drogensituation veröffentlicht. Länder, die Drogen unter internationaler Kontrolle für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke exportieren oder importieren, berichten dies an das Sekretariat des INCB, das über ein statistisches System diese Transaktionen überwacht und Diskrepanzen überprüft.
- Das 'United Nations International Drug Control Programme' (UNDCP) wurde 1991 geschaffen und übernahm die Funktionen des 'United Nations Fund for Drug Abuse Control' (UNFDAC) und der 'Division of Narcotic Drugs' (DND). Das Sekretariat des INCB ist ebenfalls Teil von UNDCP, nicht aber der 'Board' selbst. Die Aufgaben des UNDCP sind, kurz gesagt, die Beratung und Unterstützung von Regierungen und Institutionen in Drogenfragen. Dies reicht von der Organisation von Konferenzen, der Zusammenstellung und Verbreitung von Informationen, der Forschung bis zur

---

<sup>31</sup> INCB 1995: 5.

<sup>32</sup> Substanzen wie Alkohol oder Tabak, die weltweit einen gesundheitlich größeren Schaden anrichten, sind nicht Gegenstand dieser Konventionen. Cannabis wird dagegen wie Heroin als sehr gefährlich und ohne medizinischen Nutzen eingestuft und verboten (zum Hintergrund dazu siehe Behr 1985).

<sup>33</sup> In der Praxis werden daher Versuche einer Liberalisierung der Drogenpolitik vom internationalen Drogenkontrollsystem kritischer betrachtet als die Einführung der Todesstrafe für Drogenvergehen.

<sup>34</sup> Bis August 1995 waren 150 Länder der Single Convention von 1961 einschließlich der Änderung von 1972, 20 der Single Convention ohne die Änderung von 1972, 136 der Convention on Psychotropic Substances und 112 der Convention Against Illicit Traffic beigetreten.

Finanzierung und Durchführung von Projekten der technischen Zusammenarbeit. UNDCP selbst sieht sich als

*“... the principal world-wide centre of expertise and repository of information by collecting, analysing and disseminating data, information and experience in all fields of drug control...”*<sup>35</sup>

UNDCP hat seinen Sitz in Wien. Dazu kommen 15 bis 20 sogenannter Feldbüros in Entwicklungsländern. Das Budget betrug 1995 etwa US\$ 100 Millionen. Etwa 80% davon wurde zur Finanzierung von Projekten verwendet. Über 90% des Budgets werden von derzeit 17 Hauptgebern beigetragen.<sup>36</sup> Die Hauptgeber treffen sich zweimal jährlich zu einer informellen Diskussion der Arbeit von UNDCP. Über diese Treffen und über die Bindung der Beiträge an bestimmte Projekte können die Hauptgeber die Arbeit von UNDCP wesentlich beeinflussen.

- Der ‘World Health Organisation’ (WHO) kommt gemäß den internationalen Konventionen die Aufgabe zu zu überprüfen, welche Substanzen wie zu kontrollieren und in die Konventionen aufzunehmen sind. Die WHO tritt darüber hinaus für einen rationalen Gebrauch von Substanzen für medizinische Zwecke ein und widmet sich auch den legalen Drogen Alkohol und Tabak. Die führende Rolle innerhalb der WHO spielt dabei das Programme on Substance Abuse (WHO/PSA).

Dazu kommen noch andere formale und informelle Institutionen, darunter die sogenannte ‘Dublin Group’, die 1990 ins Leben gerufen wurde und über die die wichtigsten Geberländer<sup>37</sup> versuchen, ihre Positionen zu Drogenfragen gegenüber Entwicklungsländern abzustimmen. In Entwicklungsländern mit größeren Drogenproblemen treffen sich die Mitglieder dieser Gruppe auf Botschaftsebene als sogenannte ‘Mini-Dublin Groups’.

Die hier genannten Institutionen halten die Drogenproblematik international auf der Tagesordnung. Die Industrieländer vertreten mit ihrer Hilfe ihre Positionen gegenüber den Entwicklungsländern.

Trotz der relativ geringen Mittel<sup>38</sup>, die für Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, ist es diesen Institutionen – vor allem UNDCP und zuvor UNFDAC – gelungen, Strategien zur Drogenkontrolle in Entwicklungsländern zu entwickeln und zu fördern, die von den Regierungen in diesen Ländern übernommen und teilweise auch von anderen Gebern unterstützt wurden. Dadurch wurde die praktische Drogenpolitik in vielen Entwicklungsländern maßgeblich beeinflusst.

### **3. Strategien**

Ziel des internationalen Drogenkontrollsystems ist, den Gebrauch von Drogen für nicht-medizinische oder nicht-wissenschaftliche Zwecke zu verhindern. Die Strategien, über die das Ziel in den Entwicklungsländern erreicht werden soll, werden gewöhnlich in drei Kategorien eingeteilt:

- Die Reduzierung des Angebots (‘supply reduction’). Dies bezieht sich auf den Anbau von Drogenkulturen wie Schlafmohn, aus dem Opium und durch eine Weiterverarbeitung Morphin und Heroin gewonnen werden können, den Kokabusch oder Cannabis. In den 70er und 80er Jahren wurden Drogenprobleme in Entwicklungsländern vor allem mit dem

---

<sup>35</sup> UNDCP 1992: 85.

<sup>36</sup> Italien ist seit Jahren der größte Geber, derzeit gefolgt von Großbritannien, den USA, Japan, Schweden und der Bundesrepublik.

<sup>37</sup> Mitglieder sind die Europäische Kommission, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Australien, Japan, Kanada, Norwegen, die USA und UNDCP.

<sup>38</sup> Zum Vergleich: Während den Vereinten Nationen 1994 weniger als US\$ 80 Millionen für Maßnahmen der Drogenkontrolle in Entwicklungsländern zur Verfügung standen, betrug das Budget der USA für die Drogenkontrolle im selben Jahr US\$ 13,2 Milliarden an Bundesmitteln (dazu kommen noch 2 bis 3 Mrd. aus den Haushalten der einzelnen Staaten), wovon etwa 99% für Maßnahmen in den USA selbst verwendet wurden (siehe Gov. of USA/The White House 1994: 1). Die Behauptung, daß die Industrieländer die Drogenkontrolle in die Entwicklungsländer verlagern und in ihren Ländern selbst wenig unternehmen, ist angesichts der Mittelverteilung nicht nachvollziehbar.

Anbau solcher Kulturen gleichgesetzt. Strategien zur Reduzierung dieser Kulturen wurden in den 70er Jahren als 'crop substitution', in den 80er Jahren als 'integrierte ländliche Entwicklung' und seit Beginn der 90er Jahre als 'Alternative Entwicklung' bezeichnet.<sup>39</sup>

- Die Reduzierung der Nachfrage ('demand reduction'). Anders als bei der Reduzierung des Angebots, gibt es bisher keine einheitlichen Strategien zur Reduzierung des Drogengebrauchs. Strategien werden allgemein unterteilt in (a) die eigentliche Prävention möglichen Drogengebrauchs (primäre Prävention), (b) Maßnahmen gegenüber jenen, die drogengefährdet sind (sekundäre Prävention) und (c) die Behandlung und Rehabilitation Drogenabhängiger (tertiäre Prävention). Es gibt wohl keine Strategien, die überall und für jede Zielgruppe anwendbar sind. Statt dessen gibt es Bemühungen, allgemeine Richtlinien zu entwickeln, die international unterstützt werden sollen.<sup>40</sup>
- 'Law Enforcement'.<sup>41</sup> Unter diese Kategorie fällt die Kontrolle des Drogenhandels und der Verarbeitung von Drogen, die Polizeiarbeit im Drogenbereich insgesamt, aber auch die Drogengesetzgebung, der Aufbau von forensischen Labors, die Stärkung des Justizwesens, die Kontrolle von Vorläuferchemikalien, die zur Verarbeitung von Drogen benutzt werden können, die Kontrolle der Geldwäsche ('money laundering'), des organisierten Verbrechens und der Korruption.

Neben den Strategien, die in diese breiten Kategorien fallen, werden folgende gefördert:

- Die Erstellung nationaler Rahmenpläne der Drogenkontrolle, sogenannter 'master plans', über die die Ziele, Prioritäten und Maßnahmen auf nationaler Ebene bestimmt und die Finanzierung durch das nationale Budget oder über internationale Unterstützung sichergestellt werden können.
- Die Stärkung der Kooperation zwischen den Staaten einer Region ('subregional cooperation'), nicht nur, um Drogenprobleme auf subregionaler Ebene anzugehen, sondern auch, um eine gegenseitige Überprüfung der Drogenpolitik der beteiligten Regierungen anzuregen.

Auf die hier genannten Strategien wird im Verlauf der Arbeit mehrfach zurückgekommen werden.

## **B. Entwicklung als Instrument der Drogenkontrolle**

Daß es einen Zusammenhang zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen und damit auch zwischen Drogenkontrolle und Entwicklung gibt, ist keine neue Erkenntnis. Seit Beginn der 70er Jahre werden Ansätze entwickelt, um Entwicklungsmaßnahmen als Instrument der Drogenkontrolle nutzen. Zu diesen gehören Strategien des Ersatzanbaus bzw. der Alternativen Entwicklung, aber auch einige Ansätze im Bereich der Nachfragereduzierung. Die Kontrolle des Drogenhandels bzw. der Bereich des 'Law Enforcement' wurde bislang kaum über Entwicklungsmaßnahmen angegangen.

### **1. Ersatzanbau und Alternative Entwicklung**

Als eine Antwort auf das weltweit wachsende Drogenproblem wurde 1971 der 'United Nations Fund For Drug Abuse Control' (UNFDAC) eingerichtet, der vor allem Entwicklungsländern helfen sollte, ihren Verpflichtungen aus den internationalen Konventionen nachzukommen.<sup>42</sup> Die

---

<sup>39</sup> Siehe Merrem/Schiefer/Seiger 1994: 3ff.

<sup>40</sup> Die Commission on Narcotic Drugs stellte im März 1997 eine 'Draft Declaration on Guiding Principles of Drug Demand Reduction' vor, die im Juni 1998 bei der UN-Sondergeneralversammlung zu Drogen verabschiedet werden soll.

<sup>41</sup> Der Begriff läßt sich kaum in die deutsche Sprache übersetzen.

<sup>42</sup> Siehe auch Article 14bis der *Single Convention on Narcotic Drugs* von 1961 (ergänzt 1972) ("*Technical and Financial Assistance*"). Die Konvention von 1988 bekräftigte diesen Punkt unter Article 14, 3(a): "*The Parties may co-operate to increase the effectiveness of eradication efforts. Such co-operation may, inter alia, include support, when appropriate, for integrated rural development leading to economically viable alternatives to illicit cultivation...*".

von UNFDAC mobilisierten Mittel flossen zunächst in Pilotprojekte in Thailand und ab Mitte der 70er Jahre in ähnliche Projekte in anderen Ländern Asiens wie Birma, Laos oder Pakistan.<sup>43</sup>

Ausgangspunkt dieser Projekte waren die folgenden Überlegungen:

- Opiate – insbesondere Heroin – galten als die gefährlichsten Drogen. Vor allem der Westen sah sich durch die Opiumproduktion in Asien bedroht. Da westliche Geber die Maßnahmen finanzierten, wurde der Reduzierung des Opiumanbaus das größte Gewicht gegeben.
- Opiumanbau, so schien es, wurde seit Generationen betrieben und war in den meisten Anbaugebieten Asiens ‘traditionell’ geworden. Der ‘traditionelle’ Charakter des Opiumanbaus machte es schwierig, Gesetze gegen Opiumanbau durchzusetzen.
- Die Bevölkerungen in den Anbaugebieten bestanden vor allem aus ethnischen Minderheiten und waren weder sozial, noch wirtschaftlich, noch verwaltungsmäßig ausreichend in die jeweiligen Staaten integriert. Die Anbaugebiete lagen vor allem in isolierten und bergigen Gebieten. In einigen Gebieten herrschten offene oder potentielle Konflikte. Oft lagen die Gebiete in Grenzregionen. Die fehlende Integration der dortigen Bevölkerung wurde daher auch als Bedrohung der nationalen Sicherheit gesehen. Für diese Gruppen war Opium die wichtigste – wenn nicht einzige – Quelle von Einkommen.

Die Antwort UNFDACs und die anderer Geber war zunächst die Finanzierung und Durchführung von Ersatzanbauprojekten (‘crop substitution’).<sup>44</sup> Dabei wurde angenommen, daß mit dem Wegfallen der wirtschaftlichen Notwendigkeit, eine illegale Kultur anzubauen, diese Pflanze im Projektgebiet nicht mehr angebaut werden würde und daß sich dieser Prozeß von selbst über das Projektgebiet hinaus ausbreiten würde.

Ende der 70er Jahre war klar geworden, daß es zwar Kulturen gab, die ähnlich hohe Einkommen wie Drogenkulturen erzielen, daß diese aber größere Lagerungs- und Vermarktungsprobleme mit sich bringen. Außerdem erlaubten die hohen Profitraten im Drogenhandel den Drogenhändlern immer wieder, den Preis für Opium anzupassen, um legale Erzeugnisse zu überbieten.

Der Substitutions-Ansatz wurde daher in den 80er Jahren durch das Konzept der ‘integrierten ländlichen Entwicklung’ ersetzt, um nicht nur Einkommensproblemen, sondern auch Problemen in Bereichen wie der Bildung, der Gesundheit oder der fehlenden Infrastruktur zu begegnen. Es galt, die allgemeine Lebensqualität der Bevölkerung in Bereichen zu verbessern, in denen Drogenhändler üblicherweise nicht tätig werden. Dieser Ansatz war sehr zeit- und kostenintensiv, und es wurde schließlich klar, daß es kaum möglich war, alle Anbaugebiete mit drogenspezifischen ländlichen Entwicklungsprojekten zu überziehen.

Zu Beginn der 90er Jahre wurde das Konzept daher nochmals überarbeitet. Die Strategie der ‘Alternativen Entwicklung’ sieht zum einen eine Weiterentwicklung von Strategien der ländlichen Entwicklung auf der Mikroebene vor.<sup>45</sup> Zum anderen sollten einzelne Maßnahmen der Drogenkontrolle im Rahmen von Masterplänen stärker miteinander verknüpft werden.<sup>46</sup> Schließlich sollten Aktivitäten der Drogenkontrolle keine isolierten Maßnahmen bleiben, sondern mehr in die Gesamtentwicklung eines Landes oder einer Region eingebunden werden.

Das Land mit der größten Erfahrung in diesem Bereich ist Thailand, wo seit 1970 Maßnahmen des Ersatzanbaus, der integrierten ländlichen Entwicklung bzw. der Alternativen Entwicklung

---

<sup>43</sup> Erst Mitte der 80er Jahren begannen auch Projekte in Lateinamerika, wie das ‘Cauca’ Projekt in Kolumbien und ähnliche Aktivitäten in Peru und später auch in Bolivien.

<sup>44</sup> Die Substitutionsidee ist natürlich älter als UNFDAC. Bereits 1916 wurde in Birma versucht, Opium durch die Produktion von Seide zu ersetzen (Siehe Renard 1992: 59).

<sup>45</sup> Einfügung von Kriterien wie Nachhaltigkeit, Partizipation, ‘community development’ etc.

<sup>46</sup> Masterpläne zur Drogenkontrolle gab es zwar schon früher als Konzept, aber bis auf wenige Fälle (z.B. in Thailand) waren bis Anfang der 90er Jahre kaum welche vorbereitet und umgesetzt worden.

durchgeführt werden.<sup>47</sup> Die meisten dieser Projekte umfaßten nicht nur landwirtschaftliche Maßnahmen<sup>48</sup>, sondern auch Aktivitäten in den Bereichen Vermarktung, Infrastruktur, Erziehungs- und Gesundheitswesen<sup>49</sup> und vor allem im Bereich des 'community development', einschließlich des Aufbaus von Dorf- und Selbsthilfeorganisationen.<sup>50</sup> Durch derartige Projekte, sind die Bergbewohner "... der modernen thailändischen Gesellschaft näher gekommen, mit all den damit verbundenen Vor- und Nachteilen".<sup>51</sup> Trotz kritischer Kommentare in der Anfangsphase der Projekte in Thailand<sup>52</sup> trugen diese Projekte zu einer erheblichen Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Bergregionen Nordthailands bei.<sup>53</sup> Im Hinblick auf die Schlafmohnfelder wurde dabei von 1972 bis 1985 ein 'weicher' Ansatz verfolgt. Erst danach begann die 'Border Patrol Police', Felder zu vernichten.

Gemessen an der Opiumproduktion in Projektgebieten selbst waren die direkten Auswirkungen dieser Projekte begrenzt.<sup>54</sup> In Thailand insgesamt gelang es aber zwischen 1968 und 1994, den Schlafmohnanbau von 148 Tonnen (1968) auf weniger als 20 Tonnen (1994) und schließlich 5 Tonnen (1996) zu senken.<sup>55</sup> Durch die ländlichen Entwicklungsprojekte wurden die politischen<sup>56</sup> und sozio-ökonomischen Voraussetzungen für eine Kontrolle des Drogenanbaus in Thailand geschaffen.<sup>57</sup>

Das zweite Land, in dem versucht wurde, die Opiumproduktion durch Entwicklung zu reduzieren, war Pakistan. Das 'Buner Agricultural Development/Drug Abuse Control Project' von 1976 bis 1987 wird von den Vereinten Nationen als das Erfolgsprojekt schlechthin bezeichnet.<sup>58</sup>

Zusammenfassend handelt es sich bei Alternativer Entwicklung um integrierte ländliche oder Regionalentwicklung mit

- dem spezifischen Ziel der Reduzierung oder Beseitigung des illegalen Anbaus von Drogenkulturen wie Schlafmohn oder Koka;
- einer Betonung ökonomischer Aktivitäten, um alternative Einkommensmöglichkeiten zu erschließen; hervorzuheben ist, daß in Südostasien Maßnahmen der sozialen Entwicklung allerdings ein größeres Gewicht gegeben wird als in Südwestasien oder Lateinamerika.
- der Möglichkeit komplementärer Aktionen zur Vernichtung von Drogenkulturen durch staatliche Behörden.

Zu den zum Teil noch offenen Fragen gehören:

---

<sup>47</sup> Die Erfahrungen in Thailand wurden zuletzt 1994 im Rahmen eines Seminars in Chiang Mai ausgewertet: "Two Decades of Thai-UN Cooperation in Highland Development and Drug Control, 20-22 June 1994". Zu den Erfahrungen in Thailand und anderen Ländern Asiens in den 80er Jahren siehe UNDP/UNFDAC 1987 und 1989.

<sup>48</sup> Verbesserung der Subsistenzproduktion (Mais, Reis) durch besseres Saatgut, Dünger, Bewässerungssysteme, Erosionskontrolle, Einführung neuer Nutzpflanzen ('Cash crops' wie Tomaten, Erdbeeren, Kohl, Gerste, Kaffee, Bohnen etc.) oder Verbesserung der Tierhaltung. Siehe dazu Salzer (1994) und Rerkasem (1994).

<sup>49</sup> Siehe dazu Renard/Singhanetra-Renard/Kampe (1994).

<sup>50</sup> Zum Aufbau von Dorforganisationen siehe Roongruangsee (1994).

<sup>51</sup> Salzer 1994: 17.

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise Tapp (1988).

<sup>53</sup> Siehe dazu die Beiträge zum UNDCP/ONCB Seminar 1994.

<sup>54</sup> Von Seiten der Vereinten Nationen wurden zwischen 1985 und 1994 in den Bereich der ländlichen Entwicklung mit dem Ziel der Drogenkontrolle knapp US\$ 20 Mio. investiert und dabei in den Projektgebieten etwa 9,2 Tonnen Opium reduziert – eine Investition von über US\$ 2,1 Mio. pro Tonne Opium.

<sup>55</sup> Roongruangsee 1994: 2.

<sup>56</sup> Laut Salzer (1994: 16) war "der ausdrückliche politische Wille der thailändischen Regierung, den Opiumanbau zu bekämpfen" der "wohl wichtigste Faktor" für die Reduzierung der Opiumproduktion in Thailand.

<sup>57</sup> Bezüglich der Prävention des Drogenkonsums waren diese und andere Strategien in Thailand dagegen weniger erfolgreich.

<sup>58</sup> Siehe z.B. UNFDAC 1986. Auf dieses und andere Projekte in Pakistan wird in Teil 4 (Fallbeispiel Pakistan) eingegangen werden.

- Voraussetzungen für Alternative Entwicklung: Was geschieht, wenn – wie in den meisten Opiumgebieten Asiens der Fall – wichtige Bedingungen<sup>59</sup> wie die staatliche Kontrolle über Produktionsgebiete, ein klar erkennbarer politischer Wille der Regierung oder lokale Institutionen, mit denen zusammengearbeitet werden kann, nicht vorhanden sind?
- Konditionalisierung: Soll die Unterstützung von Entwicklungsmaßnahmen an eine Reduzierung der Drogenproduktion geknüpft werden? Wenn ja, wie soll dies geschehen?
- Vernichtung von Drogenkulturen: Alternative Entwicklung schließt die gewaltsame Vernichtung von Drogenkulturen ohne eine Unterstützung von Entwicklungsmaßnahmen aus.<sup>60</sup> Sollen Felder überhaupt vernichtet werden, oder führt Alternative Entwicklung automatisch zu einer Reduzierung der Produktion?
- Grenzen der Unterstützung: Wann ist ein vertretbarer Entwicklungsstand erreicht, der eine lokale Wirtschaft ohne Drogenproduktion ermöglicht?
- Spekulativer Anbau von Drogenkulturen: Gelegentlich bauen Bauern Drogen an, nur um Unterstützung zu erhalten, oder drohen mit einer Wiederaufnahme der Produktion, falls die Unterstützung beendet wird.
- Kosten und Wirksamkeit der Alternative Entwicklung: Gemessen an der Menge an Drogen, die durch Alternative Entwicklung reduziert werden, ist Alternative Entwicklung teuer und zeitaufwendig. Gemessen am Beitrag zu Entwicklung und der Kontrolle von Drogen als einem von vielen Entwicklungsproblemen ist Alternative Entwicklung erfolgversprechend und scheint genauso gerechtfertigt zu sein wie andere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, die ähnlich aufwendig sind.

## **2. Reduzierung der Nachfrage**

In den 70er und 80er Jahren wurden Maßnahmen der ländlichen Entwicklung gezielt zur Reduzierung der Opiumproduktion eingesetzt. Die Erfahrungen in Thailand und Pakistan zeigen aber, daß darüber die Frage des Drogengebrauchs in diesen Ländern und selbst in den Gebieten, in denen derartige Maßnahmen durchgeführt wurden, vernachlässigt wurde. Das Problem dabei war nicht so sehr, daß dafür keine Mittel zur Verfügung gestanden hätten<sup>61</sup> oder daß das Aufkommen lokalen Drogenkonsums nicht bekannt war, sondern daß Drogenabhängigkeit in Behandlungszentren als ein medizinisches Problem losgelöst von anderen Drogen- und Entwicklungsproblemen in den Gemeinden angegangen wurde.

Während die Opiumproduktion in Thailand fast verschwand, wurde der Konsum von Heroin in Verbindung mit HIV/AIDS unter anderem auch in früheren Projektgebieten zu einem großen Problem.<sup>62</sup> In Pakistan wurden in den 80er Jahren ebenfalls vorwiegend Maßnahmen zur Reduzierung der Opiumproduktion durchgeführt, während die Zahl der Heroinabhängigen von 30.000 (1981) auf über 1,5 Millionen (1993) stieg.<sup>63</sup> Es gibt Meinungen, nach denen der verstärkte Heroinkonsum in Asien auf das Verbot von Opium zurückzuführen ist.<sup>64</sup> Andere argumentieren, daß der schnelle soziale und wirtschaftliche Wandel, der durch die Projekte eingeleitet wurde, zum Anstieg des Drogenkonsums in ehemaligen Projektgebieten beigetragen hat.

Erst seit Beginn der 90er Jahre werden Entwicklungsmaßnahmen teilweise zur Reduzierung der Nachfrage eingesetzt. In verschiedenen Ländern Asiens werden Maßnahmen durchgeführt, die

---

<sup>59</sup> Siehe BMZ 1995 und Dietrich 1994: 9f.

<sup>60</sup> Siehe UNDCP 1993: Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control.

<sup>61</sup> Etwa 15% der Mittel der Vereinten Nationen im Bereich der Drogenkontrolle in Thailand waren für die Reduzierung der Nachfrage vorgesehen.

<sup>62</sup> Das 'Northern Drug Dependence Treatment Centre' in Chiang Mai berichtete, daß 20% der drogenabhängigen Patienten aus Bergdörfern, die eingeliefert wurden, HIV-positiv waren (Roongruangsee 1994: 34).

<sup>63</sup> Siehe Gov. of Pakistan/Narcotics Control Division 1994.

<sup>64</sup> Siehe Seccombe (1995) für Pakistan oder Westermeyer (1982:274) für Laos. Dagegen spricht, daß es sich um unterschiedliche Gruppen von Konsumenten handelt: Opium wird von älteren und Heroin eher von jüngeren Menschen gebraucht.

unter der Bezeichnung ‘community-based drug control’ (CBDC), also gemeindegestützte Drogenkontrolle, zusammengefaßt werden können. In Pakistan wurden derartige Aktivitäten von 1991 bis 1996 durch die Vereinten Nationen gefördert.<sup>65</sup> In Südostasien werden CBDC-Maßnahmen von verschiedenen Gebern<sup>66</sup> und in Thailand auch aus dem nationalen Budget unterstützt.<sup>67</sup> CBDC-Aktivitäten können auch zur Prävention von HIV/AIDS eingesetzt werden. Sie hängen eng mit ‘community development’ und Maßnahmen der Armutsminderung zusammen:

*“The issue of poverty is often intertwined with the drug problem. Poverty can promote drug abuse and also act as an incentive to engage in the drug trade because of the possibility of making quick money. Thus, an attack on the problem of drug abuse, in addition to a variety of legal and educational measures designed to reduce the supply as well as the demand for drugs, also requires a major effort to alleviate poverty”.*<sup>68</sup>

Gerade in Gemeinden mit großen Entwicklungs- und Drogenproblemen sind CBDC-Maßnahmen nur begrenzt sinnvoll, wenn die Gemeinden nicht zuvor oder gleichzeitig durch umfassendere Entwicklungsmaßnahmen unterstützt werden.

Die Chancen auf Erfolg sind gering

*“... in highly factionalized communities...; communities with drug traders living in them; communities with a large number of addicts; communities with dishonest corrupt leaders, communities which are under the influence of drug trading and other illegal networks. (These points reflect community weaknesses which increase vulnerability to drug abuse and other social problems)... In summary: in communities with many weaknesses, CBDAC<sup>69</sup> measures are both possible and desirable, but they must be put into a much longer time frame in order to assist such communities build up the few strengths they do have, eventually empowering them to deal directly with drug abuse and other socio-economic problems”.*<sup>70</sup>

Zu Beginn der 90er Jahre wurden Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage auch in Projekten der Alternativen Entwicklung aufgenommen. In Laos ist dies inzwischen bei allen von UNDCP unterstützten Projekten der Fall.<sup>71</sup> Auch in Thailand wird dem Drogengebrauch in Projektgebieten zunehmend Rechnung getragen, beispielsweise im Rahmen des ‘Thai-German Highland Development Programme’ seit 1992. In Pakistan zielen in der zweiten Phase des Dir District Development Project (1994-1998) ebenfalls einige Aktivitäten auf den Drogenkonsum. Wenn nun Maßnahmen der Alternativen Entwicklung nicht nur auf die Reduzierung der Drogenproduktion, sondern auch auf die Reduzierung der Nachfrage zielen, gewinnt die Strategie der Alternativen Entwicklung an Bedeutung.

### **3. ‘Law Enforcement’ und ‘Governance’**

Zur Reduzierung des Angebots und zunehmend auch der Nachfrage werden, wie gesehen, Entwicklungsmaßnahmen als Instrumente eingesetzt. Dies ist bisher kaum der Fall, wenn es um die Kontrolle des Drogenhandels im weiteren Sinne<sup>72</sup> geht.

Die meisten Geber und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit halten sich bei der Unterstützung im Bereich des ‘Law Enforcement’ zurück.<sup>73</sup> Dies hängt unter anderem damit

---

<sup>65</sup> Durch das ‘Integrated Drug Demand Reduction Project’ (IDDRP). Dazu mehr im Pakistan-Teil.

<sup>66</sup> Darunter vom ‘Thai-German Highland Development Programme’ (TG-HDP) (siehe Gebert 1995, Nakabutra 1995 und CB-DAC Core Team 1997) und von der Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (Siehe UN/ESCAP 1995 und 1995a).

<sup>67</sup> Siehe den ‘National Narcotics Control Plan’ (1997-2001).

<sup>68</sup> UN/ESCAP 1995a.

<sup>69</sup> ‘Community-based drug abuse control’ (CBDAC) ist der Ausdruck, der vom ‘Thai-German Highland Development Programme’ verwendet wird.

<sup>70</sup> Gebert 1995: 21.

<sup>71</sup> Die Ausnahme ist das von den USA finanzierte Projekt in der Provinz Houaphan.

<sup>72</sup> Der eigentliche Drogenhandel, aber auch die dazugehörigen Aktivitäten wie die Verarbeitung, die Geldwäsche, der Schmuggel mit ‘precursors’ etc.

<sup>73</sup> Dies gilt auch für das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Im Konzept Rauschgiftbekämpfung wird unter anderem auf mögliche Menschenrechtsverletzungen hingewiesen (siehe BMZ 1995: iv). Dabei fallen ‘Law Enforcement’-Projekte “... unter die Ausnahmeregelung des Haushaltsausschusses des Bundestags vom

zusammen, daß sie bilaterale Maßnahmen oder ihre Beiträge an UNDCP zumeist aus dem Entwicklungshilfeeat finanzieren. Die Kontrolle des Drogenhandels wird als Polizeihilfe gesehen und in der Regel den Innenministerien überlassen, die eine derartige Zusammenarbeit kaum an Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit orientieren.

Die meisten Regierungen neigen eher dazu, 'Law Enforcement'-Maßnahmen auch zur Reduzierung des Angebots und der Nachfrage einzusetzen, als umgekehrt Entwicklungsmaßnahmen zur Kontrolle des Drogenhandels.

Andererseits sind Probleme des Drogenhandels eng verknüpft mit Fragen der organisierten Kriminalität, der Finanz- und Wirtschaftskriminalität, mit Korruption, mit der Unterwanderung staatlicher Institutionen, der Bedrohung wirtschaftlicher Reformen und der Rechtsstaatlichkeit, das heißt mit 'Governance'-Fragen. Im Sinne der eingangs vorgestellten Prinzipien der nachhaltigen menschlichen Entwicklung, die sich unter anderem auch auf 'Governance' beziehen, wäre die Kontrolle des Drogenhandels auch eine Entwicklungsaufgabe. Erst seit wenigen Jahren gibt es erste Ansätze, Drogenkontrolle mit der Stärkung von 'Governance' zu verbinden.<sup>74</sup>

#### **4. Entwicklung und Drogen: Der Stand der Diskussion**

Die Positionen, die innerhalb des internationalen Drogenkontrollsystems zu Entwicklung und Drogen vertreten werden, sind voller Widersprüche, aus denen sich aber im Laufe der letzten Jahre auch interessante Vorschläge und Diskussionen ergeben haben.

Regierungen in jenen Entwicklungsländern, in denen Drogen produziert werden, sehen Alternative Entwicklung als die beste Möglichkeit, die Opiumproduktion zu verringern, dabei politische, soziale und wirtschaftliche Probleme zu vermeiden und gleichzeitig internationale Mittel und politische Anerkennung zu erhalten. Einige Regierungen in Entwicklungsländern sehen die Drogenproduktion in ihren Ländern als legitim an, wenn sie keine internationalen Mittel für Alternative Entwicklung erhalten.<sup>75</sup> Für sie ist die Drogenproduktion ohnehin eher ein Problem der Industrieländer und nicht ihr eigenes. Die wenigsten Regierungen in Entwicklungsländern dürften Drogengebrauch und -handel in ihren eigenen Ländern als wichtige Entwicklungsprobleme sehen.

In den Industrieländern und Geberländern gibt es unterschiedliche Positionen zu Drogenproblemen in Entwicklungsländern. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Drogenbereich dient ihnen vor allem dazu, den Fluß von Drogen aus Entwicklungsländern in die Industrieländer bereits dort zu bremsen, wo die Drogen produziert werden. Die Unterstützung von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung in Entwicklungsländern soll Maßnahmen, die in den Industrieländern selbst durchgeführt werden, ergänzen.<sup>76</sup>

Während einige Geber, darunter vor allem die Bundesrepublik über das BMZ, einen 'weichen' Ansatz vertreten, wonach sich über Maßnahmen der Alternativen Entwicklung die Frage der Drogenproduktion idealerweise von selbst erledigt, sehen die USA Unterstützung von 'crop substitution' als Vor- oder Gegenleistung für eine Durchsetzung des Verbots der Drogenproduktion durch die jeweilige Regierung. Die Bundesrepublik gehört im übrigen zu den wenigen Gebern, die auch versuchen, die entsprechenden Konzepte und Instrumente der Alternativen Entwicklung weiterzuentwickeln.<sup>77</sup>

---

6.11.1986, *wonach Polizeihilfe im Fahndungs- und Strafverfolgungsbereich zum Zweck der Bekämpfung des Drogenanbaus, -handels und mißbrauchs durch deutsche TZ-Beiträge zulässig ist* (BMZ 1995: 16).

<sup>74</sup> 1994 wurde von UNDCP, der United Nations Crime Division (CPCJD) und Transparency International in Südafrika ein regionaler Workshop zu Drogenkontrolle und Korruption im südlichen Afrika veranstaltet (siehe Seger 1995). Zu ersten Maßnahmen in Zentralasien siehe Seger 1997b.

<sup>75</sup> In den späten 80er Jahren wurde eine solche Position offen von einigen südamerikanischen Regierungen vertreten. Wie im Afghanistan-Teil der Arbeit zu sehen sein wird, verboten die Taliban im Oktober 1997 zwar den Mohnanbau, argumentierten aber, daß sie ohne internationale Hilfe für Alternative Entwicklung dagegen kaum etwas unternehmen könnten.

<sup>76</sup> Siehe beispielsweise den 'Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan' (Bundesminister für Jugend... 1990).

<sup>77</sup> Siehe BMZ 1995. Im April 1993 organisierte das BMZ in Berlin ein internationales Seminar zu 'Alternative Development as a Tool against Illicit Drug Cultivation'. Siehe auch die Beiträge von BMZ- und GTZ-Mitarbeitern in

Der United Nations Fund for Drug Abuse Control, von 1971 bis 1991 eine der führenden Organisationen in diesem Bereich, hielt immer daran fest, keine Entwicklungsbehörde zu sein.<sup>78</sup> Gleichzeitig gab der Fonds über 50% des Budgets für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung aus. Entwicklung galt als Mittel zum Zweck der Drogenkontrolle.

Auch die Nachfolgeorganisation von UNFDAC, das United Nations International Drug Control Programme (UNDCP), legte nach der Gründung 1991 Wert auf die Feststellung, keine Entwicklungsbehörde zu sein. Im Gegensatz zu UNFDAC, ging UNDCP zunächst aber daran, diese Position in konkrete Politik umzusetzen und sich aus dem Bereich der ländlichen Entwicklung zurückzuziehen. Dies wurde als 'balanced approach' beschrieben, unter dem den Sektoren 'Demand Reduction' und 'Law Enforcement' mindestens dieselbe Bedeutung zugemessen werden sollte wie 'Supply Reduction' durch Alternative Entwicklung. In der Folge wurden kaum noch größere Projekte im Bereich der ländlichen Entwicklung genehmigt.<sup>79</sup> Es wurde argumentiert, daß UNDCP seine knappen Mittel auf konkrete Drogenkontrollmaßnahmen konzentrieren müsse anstatt auf Entwicklungsprojekte, für die andere Geber und Organisationen zuständig seien, wie beispielsweise die internationalen Finanzinstitutionen.<sup>80</sup>

Inzwischen scheint sich aber auch diese Position wieder zu ändern. Beim UNDCP Gebertreffen im Oktober 1997 erklärte der neue Exekutivdirektor Pino Arlacchi, daß der Schwerpunkt der Arbeit UNDCPs nun wieder auf die Alternative Entwicklung gelegt würde.

Parallel dazu gibt es auf Geberseite Überlegungen, im Rahmen der Reform der Vereinten Nationen auch das Mandat von UNDCP nochmals zu überdenken. Unter anderem soll geklärt werden, ob und auf welche Weise sich eine Organisation wie UNDCP mit Drogenkontrolle als einer Entwicklungsaufgabe beschäftigen sollte.<sup>81</sup>

Seit 1994 werden die Zusammenhänge von Entwicklung und Drogen verstärkt diskutiert. Dabei stehen vor allem die negativen Auswirkungen von Drogenproblemen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund:

- Im März 1995 diskutierte die 'Commission on Narcotic Drugs' ein Diskussionspapier zu den sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen von Drogenmißbrauch und -handel.<sup>82</sup>
- Ein UNDCP-Positionspapier zu 'Drugs and Development' wurde im März 1995 dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen vorgelegt. Ziel des Papiers war, ein Umdenken anzuregen. Drogen sollten nicht mehr nur als ein legales, strafrechtliches oder gesundheitliches Problem gesehen werden, sondern als multi-dimensionales Problem, das in alle sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereiche hineinspielt.<sup>83</sup>
- Im März 1997 wurde die Commission on Narcotic Drugs dazu aufgefordert, an den ECOSOC über die Zusammenhänge zwischen Drogenkontrolle und Armutsminderung zu berichten.<sup>84</sup>

---

'Entwicklung und ländlicher Raum' 28 (4) 1994. Für Asien siehe das Projekt 'Strategieentwicklung zu Drogen und Entwicklung in Asien', das der Autor 1996/97 im Auftrag der GTZ für das BMZ durchführte.

<sup>78</sup> Siehe UNFDAC 1986: 11 und 1990: 8.

<sup>79</sup>Eine Ausnahme war das Dir Projekt in Pakistan, das intern als eines der 'letzten Dinosaurien' bezeichnet wurde.

<sup>80</sup> Sogenannte 'IFIs' (siehe Beispiel CND 1995: 5). UNDCP übersah dabei, daß sich Drogenprojekte für 'IFIs' nicht rechnen. Außerdem hatten UNFDAC und UNDCP bis dahin die meisten Mittel aus den Entwicklungshilfebudgets der Geberländer erhalten, die ihre Mittel nur für Entwicklungsmaßnahmen aber nicht für 'Law Enforcement' und andere 'typische' Drogenkontrollmaßnahmen beisteuern konnten. Eine Änderung der Politik mußte also zu einem Rückgang der Beiträge führen.

<sup>81</sup> Eine Gelegenheit dazu bietet sich 1998 anlässlich der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu Drogenfragen.

<sup>82</sup> CND 1995. Das Papier wurde 1997 in überarbeiteter Form von UNDCP nochmals herausgegeben (UNDCP 1997a).

<sup>83</sup> UNDCP 1994b: 16. Das Papier wurde danach noch mehrfach überarbeitet und 1996 in anderer Form und mit einer anderen Gewichtung in der 'UNDCP Technical Series' unter dem Titel 'The Social Impact of Drug Abuse' veröffentlicht.

<sup>84</sup> CND 1997b.

- Ebenfalls im März 1997 wurde der CND ein Entwurf mit ‘Guiding Principles of Demand Reduction’ vorgelegt. Die Prinzipien, die dort genannt werden, sind Prinzipien der nachhaltigen menschlichen Entwicklung.<sup>85</sup>

Zusammenfassend kann folgendes gesagt werden:

- Die Diskussion um Entwicklung und Drogen ist in Bewegung, ohne daß bisher klare Konzepte oder ein Konsens erkennbar sind.
- Daß es Zusammenhänge zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen gibt, wird anerkannt. Erkenntnisse dazu, wie diese zusammenhängen, sind noch begrenzt.<sup>86</sup>
- Die Diskussion konzentriert sich auf die negativen Auswirkungen von Drogenproduktion, -mißbrauch und -handel. Die möglichen negativen Konsequenzen der Drogenkontrolle werden ignoriert.
- Entwicklungsrelevante Strategien der Drogenkontrolle werden bisher vor allem zur Reduzierung der Drogenproduktion, teilweise zur Reduzierung der Nachfrage und kaum für die Kontrolle des Drogenhandels im weiteren Sinne eingesetzt.
- In fast allen bisherigen Konzepten, Strategien und Diskussionen werden Entwicklung als Mittel und Drogenkontrolle als das Ziel gesehen<sup>87</sup> Die Idee, Drogenkontrolle als Mittel einzusetzen, um Entwicklungsziele zu erreichen, spielt in der internationalen Debatte bisher kaum eine Rolle.

Die für Juni 1998 geplante Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu Drogen bietet Gelegenheit, zu einem neuen Konsens über Prinzipien, Ziele und Strategien der internationalen Drogenpolitik zu kommen.

---

<sup>85</sup> Unter ‘Guiding Principles’: “*It should be consistent with human rights and dignity.*” ... “*It should allow for the full participation and involvement of communities and populations.*” ... “*It should contribute to developing and sustaining supportive environments.*” Voraussetzung dafür sei “*.. a sustained political, social and educational commitment that is based on adequate resources and management.*” (CND 1997a).

<sup>86</sup> Auch die Commission on Narcotic Drugs weist darauf hin, daß die Informationen begrenzt und äußerst fragmentiert sind (CND 1995: 37)

<sup>87</sup> Siehe auch die Veröffentlichung des PANOS Institutes: “*...sustainable development ... as the most effective means of resolving the root cause of the narcotics problem*” (Smith et al. 1992: vii).

### **III. ENTWICKLUNG UND DROGEN: ZUSAMMENHÄNGE**

Zur Bestimmung des Begriffs 'Entwicklung' wurde in dieser Arbeit die UNDP-Philosophie der nachhaltigen menschlichen Entwicklung übernommen und anhand der Prinzipien 'Human Priority Concerns/Grundbedürfnisse', 'Nachhaltigkeit', 'Partizipation' und 'Governance' näher beschrieben. Das internationale Drogenkontrollsystem beeinflusst maßgeblich die Drogenpolitik in vielen Entwicklungsländern. Auch wenn Entwicklung zum Teil als Instrument der Drogenkontrolle eingesetzt wurde, orientierte sich diese Politik bisher vor allem an den Erfordernissen der internationalen Konventionen. Aber auch innerhalb des internationalen Drogenkontrollsystems werden die Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Drogen zunehmend thematisiert und erste Vorschläge dazu gemacht, die Drogenpolitik mehr auf die Bedürfnisse nachhaltiger menschlicher Entwicklung auszurichten. Systematische Ansätze dazu, wie die Zusammenhänge analysiert und wie Drogenkontrolle auf die Prinzipien nachhaltiger menschlicher Entwicklung ausgerichtet werden könnten, liegen bislang aber nicht vor. In diesem Abschnitt wird ein Vorschlag zu einem Ansatz 'Drogen und Entwicklung' gemacht, der dann in den darauf folgenden Länderteilen zur Anwendung kommt.

#### **A. Der Ansatz 'Drogen & Entwicklung'**

Unter 'Drogen' ist hier zu verstehen

- die Drogenproduktion, also der Anbau von Drogenkulturen; in Asien gilt vor allem der Anbau von Schlafmohn als problematisch;
- der Konsum von Drogen, die unter internationaler Kontrolle stehen;
- der Drogenhandel, darunter der Schmuggel von Vorläuferchemikalien, die Weiterverarbeitung von Drogen – beispielsweise von Opium in Morphin und Heroin –, der Import, Export, Groß- und Kleinhandel mit Drogen, der Aufbau von Organisationsstrukturen für den Drogenhandel, die Wäsche von Drogengeldern und deren Investition in legale Wirtschaftskreisläufe etc.

Bei Entwicklung geht es hier um nachhaltige menschliche Entwicklung, also um

- Grundbedürfnisse und 'Human Priority Concerns, darunter um Ernährung, Arbeit, Einkommen, Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, Bildung, Behausung und Sicherheit usw.;
- soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit;
- Partizipation der Bevölkerung in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Prozessen, die ihr Leben bestimmen;
- 'Governance', darunter um die Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht öffentlicher Institutionen, die Entwicklungsorientierung von Regierungshandeln, die Möglichkeit politischer Partizipation, um Rechtssicherheit und die Herrschaft des Rechts, um Frieden und Sicherheit und um die Beachtung von Menschenrechten.

Die Zusammenhänge zwischen Drogen, Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung können in drei zentralen Thesen zusammengefaßt werden:

#### **1. Drogenprobleme und Probleme nachhaltiger menschlicher Entwicklung können sich gegenseitig verstärken.**

Armut kann den Anbau von Drogenkulturen, Drogenhandel und Drogenkonsum bedingen. Schwache soziale Strukturen und Gemeindegovernance können zu Drogenproblemen führen. Drogenproduktion kann eine Antwort auf Probleme ökologischer Nachhaltigkeit sein. Korruption, mangelhafte Rechtsstaatlichkeit, die Ineffizienz öffentlicher Institutionen und andere 'Governance'-Probleme können wichtige Faktoren sein, die Drogenprobleme bedingen.

Drogenkonsum kann wiederum physische und psychische Gesundheitsprobleme, darunter HIV/AIDS, Bildungsprobleme oder Einkommensprobleme verstärken und zu Armut beitragen und hätte damit negative Auswirkungen auf 'human priority concerns' und die Befriedigung von

Grundbedürfnissen. Drogenproduktion, -handel und -konsum können sozial, wirtschaftlich oder ökologisch nachhaltige Entwicklungsprozesse blockieren. Drogenprobleme können zur Marginalisierung von Individuen und bestimmten sozialen oder ethnischen Gruppen führen. Drogen- und Drogengelder können zu Korruption, Gewalt, Kriminalität und zur Schwächung öffentlicher Institutionen beitragen.

## **2. Drogenkontrolle kann zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen.**

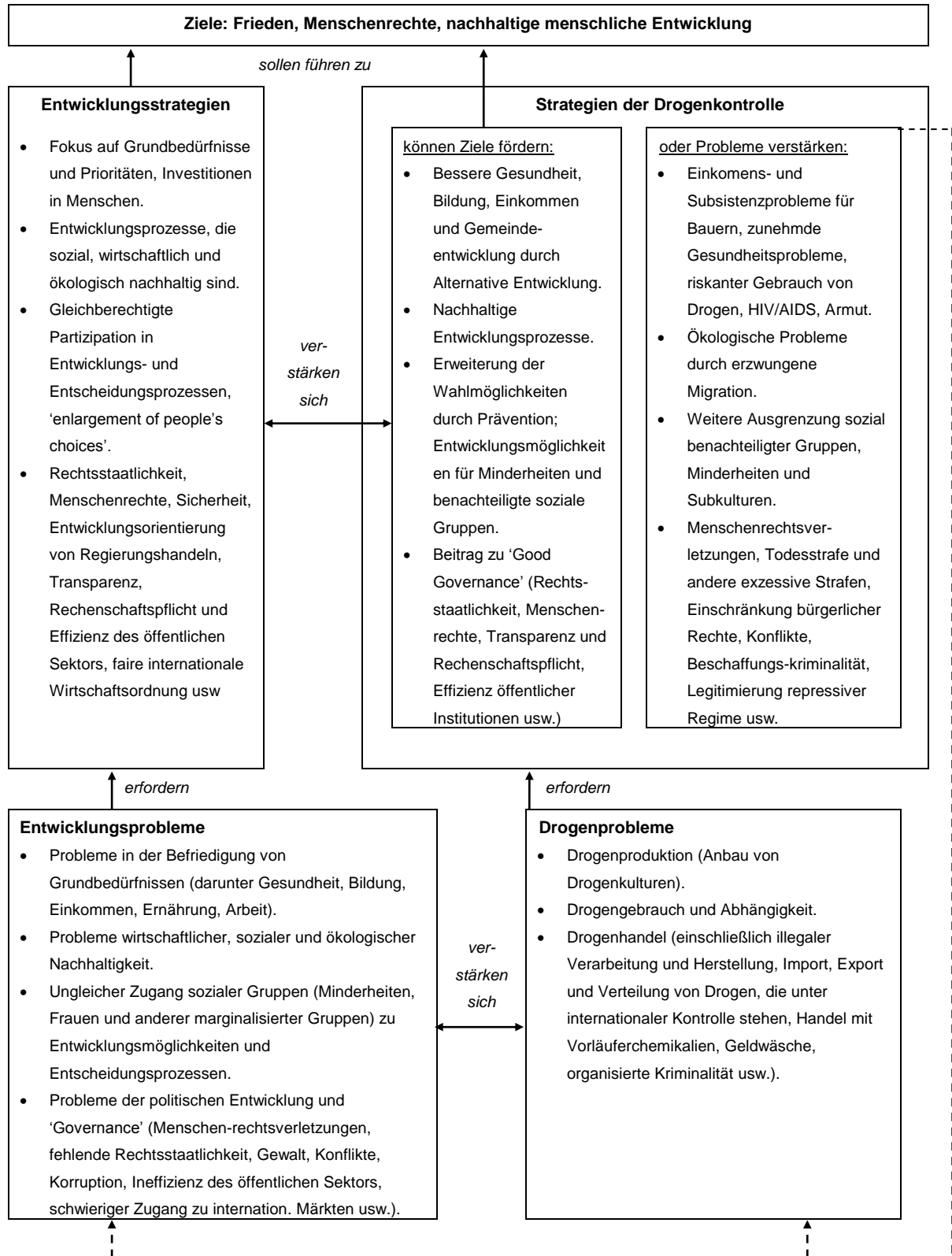
Drogenkontrolle kann helfen, Armut zu reduzieren, alternative Einkommensmöglichkeiten sowie Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen zu schaffen, die Gesundheitslage zu verbessern, HIV/AIDS zu verhindern und Gemeinden und ihre Selbsthilfekapazitäten zu stärken. Sie kann sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklungsprozesse einleiten oder unterstützen. Die Partizipationsmöglichkeiten sozial, wirtschaftlich und politisch benachteiligter Gruppen, seien es ethnische Minderheiten, Frauen, Straßenkinder oder Jugendliche können erweitert werden. Es kann ein Beitrag zu mehr Rechtsstaatlichkeit, zu 'good governance', der Kontrolle von Korruption und der organisierten Kriminalität geleistet werden. Nichtregierungsorganisationen und damit die 'civil society' können gestärkt werden. Über Drogenkontrolle können Positivmaßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten unterstützt werden.

## **3. Drogenkontrolle kann Drogen- und Entwicklungsprobleme verstärken.**

Das Verbot von Opium kann den Gebrauch von Heroin fördern. Die Verfolgung oder gar Kriminalisierung des Drogenkonsums kann HIV/AIDS und andere Gesundheitsprobleme verstärken. Die Vernichtung von Drogenkulturen kann zur Verarmung von Bauern führen. Ein Verbot von Drogenkulturen kann Bauern zur Migration und Rodung von Feldern in entlegenen Waldgebieten zwingen. Eine Verfolgung des Drogenkonsums trägt zur Zerstörung sozialer Strukturen bei. Drogenkontrolle kann die Marginalisierung benachteiligter Gruppen (z.B. von Minderheiten die Drogenkulturen anbauen, von Straßenkindern, Menschen mit HIV-Infektion, Drogenkonsumenten allgemein) fördern. Sie kann zur Unterdrückung von Subkulturen führen. Eine restriktive Drogenpolitik kann Beschaffungskriminalität und den Zwang zur Prostitution vergrößern. Über Drogenkontrolle können repressive Regime versuchen, sich international zu legitimieren. Drogenkontrolle kann als Vorwand für die Unterdrückung politischer Opposition benutzt werden. Knappe Ressourcen können für Drogenkontrolle und die Stärkung des 'Law Enforcement'-Apparats ausgegeben werden, anstatt in vielleicht wichtigere Entwicklungsmaßnahmen investiert zu werden. Maßnahmen der Drogenkontrolle können andere Entwicklungsmaßnahmen unterlaufen. Drogenkontrolle kann zur einer Einschränkung von Menschenrechten führen. In vielen Ländern steht auf Drogenhandel die Todesstrafe.

Das Schaubild auf der folgenden Seite stellt die Zusammenhänge schematisch dar.

Schaubild 1: Drogen und nachhaltige menschliche Entwicklung – Zusammenhänge<sup>88</sup>



<sup>88</sup> Eigener Entwurf.

Aus diesen Thesen ergibt sich die Forderung, daß Entwicklung nicht nur als Instrument der Drogenkontrolle, sondern auch Drogenkontrolle als Instrument von Entwicklung eingesetzt werden soll:

Nachhaltige menschliche Entwicklung, einschließlich der Verwirklichung von Menschenrechten, sollten als übergeordnetes Ziel auch für die Drogenkontrolle gelten. Strategien der Drogenkontrolle sind also entsprechend so zu formulieren, daß sie zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen.

Versucht man, diese Zielsetzung und Forderung in die Praxis umzusetzen, ergibt sich daraus ein spezifischer Ansatz 'Drogen- und Entwicklung':

- Maßnahmen der Drogenkontrolle müssen Drogen zunächst als konkretes Entwicklungsproblem bestimmter Zielgruppen auf lokaler Ebene angehen. Dabei kommen dann auch die Kriterien, Grundsätze und Instrumente 'normaler' Entwicklungsmaßnahmen zur Anwendung. Darüber hinaus kann und soll dadurch natürlich auch zur Eingrenzung der globalen Drogenproblematik beigetragen werden.
- Die Wirksamkeit von Maßnahmen der Drogenkontrolle wird vor allem danach beurteilt, wie sie zur Lösung lokaler Entwicklungsprobleme beitragen. Der Beitrag solcher Maßnahmen zur Eingrenzung der nationalen, regionalen oder globalen Drogenproblematik ist zwar wichtig, aber nicht das primäre Erfolgskriterium. Maßnahmen der Drogenkontrolle werden damit genauso machbar wie andere Entwicklungsmaßnahmen.

## **B. Analyse der Zusammenhänge**

Die oben genannten Thesen und möglichen Zusammenhänge können nun in Fragen umgewandelt werden, anhand derer die tatsächlichen Zusammenhänge in einem bestimmten Land, einer Region oder einem bestimmten Gebiet untersucht werden können. Aus Gründen der Übersicht werden diese im folgenden Schaubild in Form einer Matrix dargestellt.

Die Matrix erhebt nicht den Anspruch, alle Fragen aufzuführen. Es ist auch nicht unbedingt erforderlich, alle Punkte systematisch abzuhandeln; bei einigen würden sich ohnehin Überlappungen ergeben. Die Matrix kann als Ausgangspunkt einer Untersuchung oder Diskussion zu Drogen und Entwicklung genutzt werden, während der sich dann aber auch andere Fragen ergeben können. Diese Funktion erfüllte sie auch im Zusammenhang mit den folgenden Länderstudien zu Laos, Afghanistan und Pakistan, in dem die Fragen der linken Spalte mit den Prinzipien 'Human Priority Concerns/Grundbedürfnisse', Nachhaltigkeit, Partizipation und 'Governance' in Verbindung gebracht werden.

Schaubild 2: Matrix Drogen und Entwicklung

Prinzipien nachhaltiger menschlicher Entwicklung  Fragen nach Zusammenhängen	Human Priority Concerns und Grundbedürfnisse (z.B. Gesundheit, Erziehung, Arbeit, Einkommen, Ernährung, Behausung)	Nachhaltigkeit (ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit)	Partizipation (politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Partizipation in Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen)	Governance (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Effizienz des öffentlichen Sektors, Entwicklungsorientierung von Regierungshandeln, Frieden und Sicherheit)
<b>Führen Entwicklungsprobleme zu Drogenproblemen?</b>	Gesundheits- oder Bildungsprobleme → Drogenkonsum? Subsistenz-, Beschäftigungs- oder Einkommensprobleme → Drogenproduktion und -handel? Armut → Produktion, Handel, Konsum?	Ökologische Probleme → Drogenproduktion? Schwache Sozialstrukturen → Produktion, Handel und Konsum?	Marginalisierung sozialer und ethnischer Gruppen → Produktion, Handel und Konsum?	Schwache Gesetzgebung und Rechtsstaatlichkeit, politische Konflikte, Korruption → Produktion und Handel? Ineffizienz staatlicher Institutionen → Produktion, Handel und Konsum
<b>Führen Drogenprobleme zu Entwicklungsproblemen?</b>	Konsum → HIV/AIDS und andere Gesundheitsprobleme? Drogenkonsum → Beschäftigungs- oder Einkommensprobleme? Konsum → Armut? Konsum- und Handel → Obdachlosigkeit, Prostitution?	Drogenproduktion → ökologische Probleme? Konsum → Schwächung sozialer Strukturen? Konsum → physische und psychische Abhängigkeit? Produktion- und Handel → wirtschaftliche Abhängigkeit und Blockade nachhaltiger Entwicklungsprozesse?	Produktion, Handel und Konsum → Marginalisierung sozialer und ethnischer Gruppen, darunter auch Frauen und Straßenkinder? Weniger 'choices' und Entwicklungsmöglichkeiten?	Produktion, Handel und Konsum → Kriminalität und Gewalt? Konflikte? Sicherheitsprobleme? Volkswirtschaftliche Probleme? Korruption? Organisierte Kriminalität? Unterwanderung und Schwächung öffentlicher Strukturen? Abhängigkeit und Ausbeutung?
<b>Führt Drogenkontrolle zu Entwicklung?</b>	Verbesserte Gesundheit und Bildung? Alternative Einkommensmöglichkeiten? Höhere Produktivität? Reduzierung der Armut?	Unterstützung nachhaltiger Entwicklungsprozesse? Stärkung sozialer und Gemeindestrukturen? Ökologisch nachhaltigere Betriebssysteme?	Integration von Drogenkonsumenten? Verbesserter Zugang zu Entwicklungsmöglichkeiten, mehr 'choices' für benachteiligte soziale und ethnische Gruppen? Mehr 'gender-equity'? Hilfe dabei, mit sozialem und wirtschaftlichem Wandel fertig zu werden?	Stärkung öffentlicher Institutionen? Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht? Verbesserte Rechtsstaatlichkeit? Stärkung von NROs und der Zivilgesellschaft? Mehr Ressourcen für benachteiligte Gruppen? Verbesserung der Menschenrechtslage? Mehr Frieden und Sicherheit? Verbesserter Zugang zu Entscheidungsprozessen?

<b>Führt Drogenkontrolle zu Entwicklungs- und Drogenproblemen?</b>	Armut? HIV/AIDS und andere Gesundheitsprobleme? Prostitution? Wechsel zu anderen Drogen?	Verbot der Drogenproduktion → Migration und Rodung neuer Felder? Schneller sozialer und wirtschaftlicher Wandel → Drogenkonsum? Kontrolle von Substanzen → Entwicklung neuer Drogen?	Ausschluß und Kriminalisierung von Drogenkonsumenten, sozialer und ethnischer Gruppen und Subkulturen?	Gewalt und Konflikte? Menschenrechtsverletzungen? Todesstrafe? Korruption? Verfolgung politischer Opposition? Beschaffungskriminalität und gewalttätigerer Drogenhandel?
<b>Welche Strategien sind erforderlich?</b>	Alternative Entwicklung mit/ohne Konditionalisierung? Vernichtung von Drogenkulturen? CBDC? Mehr 'law enforcement'? Gesetzgebung? Prävention, Behandlung und Rehabilitation? Generelle Entwicklungsmaßnahmen? Stärkere Einbindung von Entwicklungsinstitutionen?	CBDC und 'community development'? Mehr Forschung zur Betriebssystemen in Hang- und Hochlagen? Außerland-wirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten? Mehr Bildungs-, Beschäftigungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für Risikogruppen?	Alternative Entwicklung? CBDC und 'community development'? Verbesserte Infrastruktur? Entwicklungsmaßnahmen allgemein? Verbesserte Gesetzgebung? Politischer Wille? Politische Entwicklung, Verbesserung von 'Governance'?	Stärkung öffentlicher Institutionen und NROs? Verbesserung der Gesetzgebung und Stärkung des Justizsystems? Ausbildung der Polizei? Positivmaßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage? Kontrolle von Korruption und Geldwäsche? Maßnahmen zur Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht? Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität?

## **TEIL 2: LAOS**

# **I. LAOS: LANDESKUNDLICHER HINTERGRUND**

## **A. Allgemeiner Hintergrund**

Die Demokratische Volksrepublik Laos ist ein Binnenland mit einer Fläche von 286.800 km<sup>2</sup>, das an China, Vietnam, Kambodja, Thailand und Myanmar angrenzt. Ein 1995 durchgeführter Zensus ergab eine Bevölkerung von 4,6 Millionen, die sich über 16 Provinzen, eine Militärregion (die 'Xaysomboun Special Region') und die Stadt Vientiane verteilen.

Der historische Ursprung des Landes wird auf das Jahr 1353 zurückgeführt, als der Herrscher Fa Ngum das Königreich der Millionen Elefanten ('Lan Xang') gründete. Frankreich brachte Laos 1893 unter seine Kontrolle. Bis 1954 blieb Laos – abgesehen von der japanischen Besetzung von 1940 bis 1945 – ein Teil von Französisch-Indochina. Danach wurde das Land als Monarchie unabhängig. Obwohl die Neutralität von Laos international garantiert worden war, wurde das Land in die Indochina-Kriege hineingezogen. Zwischen 1964 und 1973 wurde Laos zu einem der am heftigsten bombardierten Länder der Welt. Am 2. Dezember 1975 wurde, nach einer kurzen Koalitionsregierung verschiedener Parteien, die Monarchie abgeschafft und die Demokratische Volksrepublik Laos proklamiert.<sup>89</sup>

Nach dem gescheiterten Experiment, einen Sozialismus unter den Bedingungen einer Subsistenzwirtschaft einzuführen<sup>90</sup>, begann 1985 ein Prozeß wirtschaftlicher Reformen, der als 'new economic mechanisms' (NEMs) bekannt wurde. Im August 1991 wurde schließlich die erste Verfassung der DVR Laos angenommen. Die Verfassung bestimmt Laos als einen multiethnischen Staat und als eine Volksrepublik mit der Laotischen Revolutionären Volkspartei als dem führenden Nukleus. Gleichzeitig garantiert die Verfassung erstmals eine Reihe von Grundrechten.

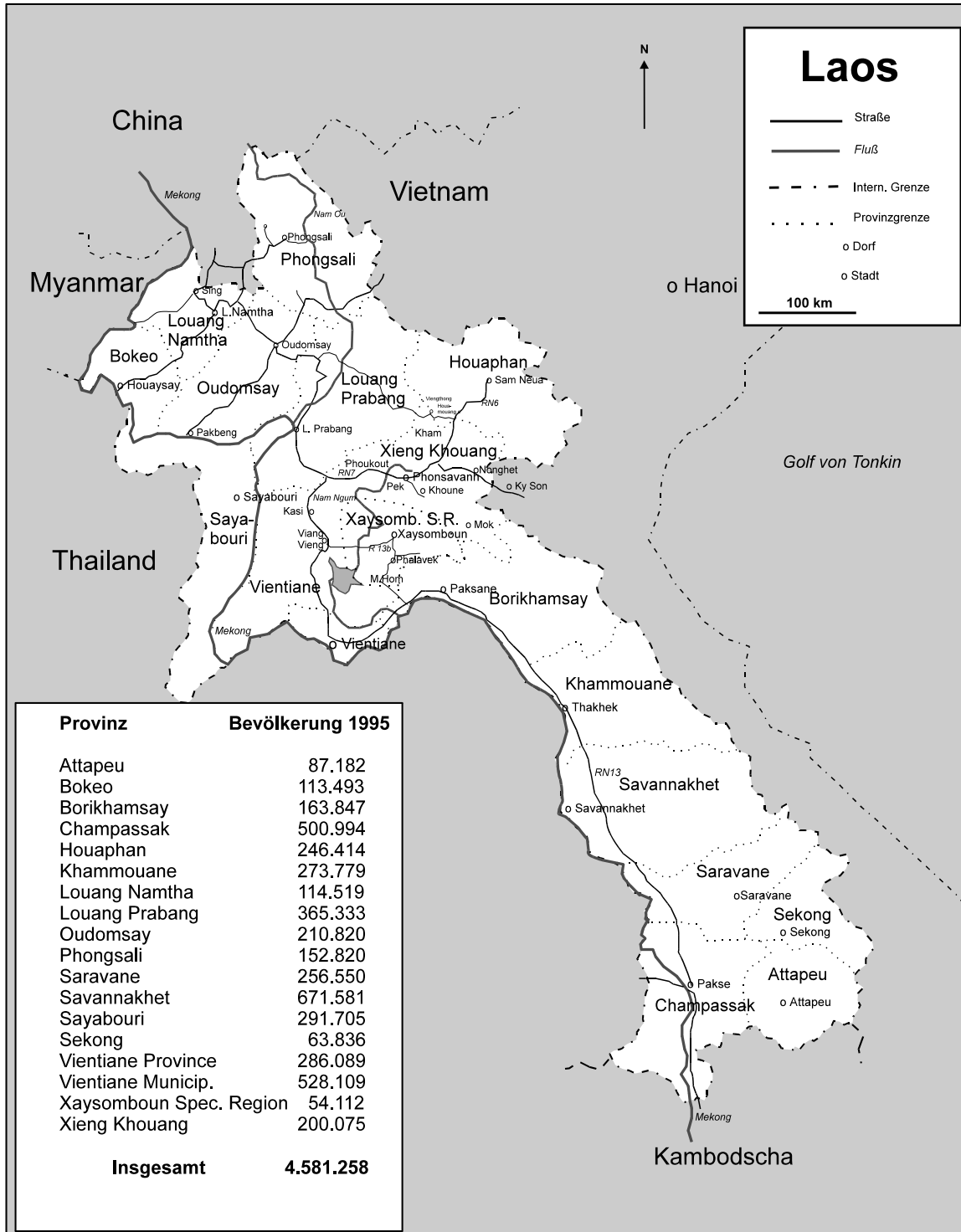
Die Wirtschaftsreformen wurden von der Annahme einer Reihe von Gesetzen und dem Beginn einer Verwaltungsreform begleitet. Die letztere begann 1993 und wird 'Zentralisierung bei Dekonzentration' genannt, was bedeutet, daß Schlüsselfunktionen (Finanzen, Personal, makroökonomische Planung) bei der Zentralregierung verbleiben, wogegen die lokale Planung und die Umsetzung der Politik an die Verwaltungen in den Provinzen delegiert wird.

---

<sup>89</sup> Zu Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von Laos siehe unter anderem Manich 1967, Gunn 1988, Stuart-Fox 1986 und 1995.

<sup>90</sup> Siehe Luther 1983.

Karte 1: Laos<sup>91</sup>



<sup>91</sup> Die Karte wurde auf der Grundlage einer in LCDC 1993 abgedruckten Karte erstellt. Die Provinzgrenzen wurden angepaßt. Angaben zur Bevölkerung nach Gov. of Laos/CPC/NSC 1995b.

Laos ist ein multi-ethnischer Staat, in dem, je nach Kriterium, zwischen 47 und 120 ethnische Gruppen unterschieden werden können. Sie werden oft unterteilt in Flachland Lao ('Lao Loum', etwa 65% der Bevölkerung), Lao der Berghänge ('Lao Theung', 25%) und Lao der Bergspitzen ('Lao Soung', 10%). Diese Kategorien werden zunehmend kritisiert, da sie mit Vorurteilen belegt sind, entsprechen aber dennoch mehr oder weniger der linguistischen Unterteilung in austro-tai (Lao Loum), austro-asiatische (Lao Theung) und sino-tibetische (Lao Soung) Gruppen. Zu diesen Vorurteilen gehört, daß die Lao Soung und Lao Theung mit Wanderfeldbau und Vernichtung des Waldes in Verbindung gebracht werden. Verstärkt werden sie dadurch, daß Lao Soung-Gruppen (Hmong, Yao, Lanten, Akha, Lahu und Haw) das meiste Opium produzieren. Umgekehrt werden die Lao Loum mit Naßreisbau und nachhaltigen, 'vernünftigen' oder 'zivilisierten' Wirtschaftsweisen assoziiert. Diese Sichtweisen und Vorurteile entsprechen nicht unbedingt der Realität, die weitaus komplexer ist.

Laos ist vorwiegend eine Agrargesellschaft. 1993 trugen der landwirtschaftliche Sektor 57%, Dienstleistungen 24% und das verarbeitende Gewerbe 17% zum BSP bei.<sup>92</sup> Holz und Holzprodukte machten 33%, Stoffe 25% und elektrischer Strom 13% der Exporte aus. Das für den Export zur Verfügung stehende Opium entsprach 1993 etwa 3% der legalen Exporteinkünfte. Aufgrund der im Vergleich zu 1993 stark angestiegenen Opiumpreise dürfte dieser Wert 1996 bei mindestens 15% gelegen haben.

## B. Entwicklungsprobleme

Gemessen an Indikatoren menschlicher Entwicklung, ist Laos eines der am wenigsten entwickelten Länder Asiens. Die Grundbedürfnisse oder 'human priority concerns' der meisten Lao – vor allem in ländlichen Gebieten, wo etwa 80% der Bevölkerung von Subsistenzwirtschaft abhängig ist – sind

praktisch identisch mit den Grundbedürfnissen Nahrung, Gesundheit und Bildung.

**Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt für Laos und ausgewählte Länder (1994)<sup>93</sup>**

Indikator Land	BIP pro Kopf und Jahr in US\$	Reales BIP pro Kopf und Jahr in US\$ PPP
Laos	320	2.484
China	530	2.604
Myanmar	K.A.	1.051
Thailand	2.410	7.104
Vietnam	200	1.208

Die 'New Economic Mechanisms' ab 1985 führten zu einem positiven Wirtschaftswachstum. Das BSP nahm zwischen 1989 und 1994 um durchschnittlich 6-7% zu, während die Inflation im selben Zeitraum auf unter 10% sank.<sup>94</sup>

Die NEMs wirkten sich aber kaum auf den traditionellen Subsistenzsektor aus, in dem der größte Teil der Bevölkerung

beschäftigt ist. Außerdem wurde die soziale Entwicklung vernachlässigt. Die laotische Regierung ist sich dieser Problematik bewußt. Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung sollen bis zum Jahr 2000 von 7,6% (1992/93) auf 18,3% des Staatshaushalts erhöht werden.<sup>95</sup>

Die Reisproduktion, von der die meisten abhängen, kann kaum den nationalen Bedarf decken. Ungünstige Witterungsbedingungen können leicht Nahrungsmittelknappheit größeren Ausmaßes verursachen. Viele entlegene Gebiete leiden unter chronischem Reisdefizit.

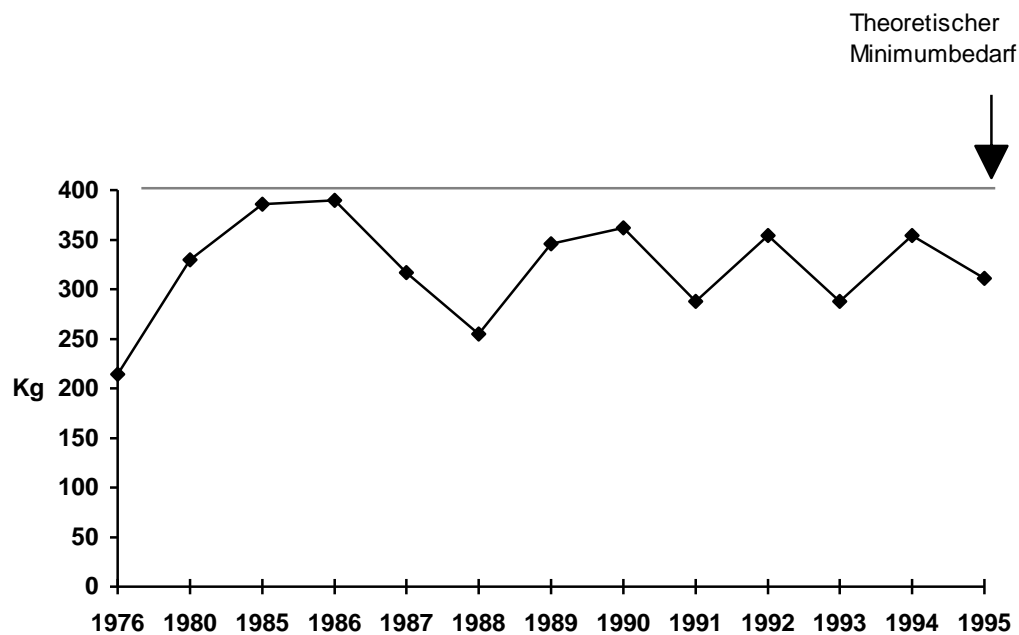
<sup>92</sup> World Bank 1995a:130.

<sup>93</sup> Quelle: UNDP 1997.

<sup>94</sup> 1995 kam es aber zu beträchtlichen Inflationsproblemen.

<sup>95</sup> Präsentation der laotischen Delegation beim Fünften 'Round Table' für Laos in Genf am 21. Juni 1994.

Graphik 1: Laos – Reisproduktion in kg pro Kopf und Jahr<sup>99</sup>



Kindersterblichkeit und Lebenserwartung sind Indikatoren für Gesundheit. In beiden Beziehungen liegt Laos auf dem drittletzten Rang in Asien.<sup>96</sup> Die Situation in vielen Bergregionen ist nochmals

erheblich schlechter, was sich in extrem hohen Kindersterblichkeitsraten ausdrückt, die dort 400 von 1000 Geburten erreichen können.

Tabelle 3: Gesundheitsindikatoren für Laos und ausgewählte Länder (1994)<sup>100</sup>

Indikator	Kindersterblichkeit (unter 5 Jahren pro 1000 Geburten)	Lebenserwartung bei Geburt in Jahren
Land		
Laos	134	52
China	47	69
Myanmar	150	58
Thailand	32	70
Vietnam	45	66

In quantitativer Hinsicht konnte Laos zwischen 1975 und 1990 erhebliche Fortschritte im Bildungssektor verzeichnen.

Die Alphabetisierungskampagnen der späten 70er und frühen 80er Jahre waren aber wenig nachhaltig.<sup>97</sup> Es sind vor allem ethnische Minderheiten und Frauen in ländlichen Gebieten, die im Bildungssektor benachteiligt sind.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Nach UNDP (1997) stehen in Asien nur Bhutan und Afghanistan schlechter da.

<sup>97</sup> Siehe Shui Meng 1991 mit einem Überblick. Die meisten Menschen vergaßen ihre Kenntnisse innerhalb kurzer Zeit, da es einfach nichts zu lesen gab.

<sup>98</sup> Sudaprasert/Kampe 1991.

<sup>99</sup> Quelle: Erstellt nach Daten in Gov. of Laos/CPC/NSC 1995.

<sup>100</sup> Quelle: UNDP 1997: 204-205.

**Tabelle 4: Alphabetisierungsrate für Laos und ausgewählte Länder (1994)<sup>101</sup>**

Land	Alphabetisierungsrate unter Erwachsenen
Laos	56 %
China	81 %
Myanmar	83 %
Thailand	94 %
Vietnam	93 %

49% auf 47%.<sup>103</sup> Damit gingen jedes Jahr etwa 67.000 ha verloren. Zu den Ursachen gehören übermäßiges und illegales Abholzen, Wanderfeldbau und die Ausdehnung der Flachland-Landwirtschaft in Waldgebiete. Eine Weltbankstudie geht davon aus, daß alle drei Faktoren gleichermaßen zum Rückgang der Waldflächen beigetragen haben. Das Problem kann also nicht ausschließlich dem Wanderfeldbau von Bergvölkern zugeschrieben werden.<sup>104</sup>

Die Nachhaltigkeit ihrer Betriebssysteme ist und bleibt für viele Flachland- und Bergbauern, die verschiedene Formen des Wanderfeldbaus betreiben, ein existentielles Problem. Es dürfte kaum noch möglich sein, im heutigen Laos traditionelle und nachhaltige Betriebssysteme in den Bergen zu finden, die ausreichende Brachzeiten und eine Regenerierung des Landes erlauben. Die meisten Bauern experimentieren mit modifizierten Formen der Rotation, zumeist mit kurzen Brachzeiten, die Degradierung der Böden und entsprechenden Risiken für die Subsistenzwirtschaft zur Folge hat. Die Situation ist besonders für die Bauern schwierig, die keinen Zugang zu Naßreisland haben, die keine Genehmigung dafür haben, neues Land zu roden und die kaum Unterstützung dafür bekommen, ihre Betriebssysteme in den Bergen zu verbessern. Die meisten dieser Bauern gehören zu den Lao Soung.

Verschiedene soziale Gruppen partizipieren in unterschiedlicher Weise in Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen. Dies gilt vor allem für ethnische Minderheiten.

Die Verfassung von 1991 bestimmt in Artikel 8 zwar die DVR Laos als einen multi-ethnischen Staat und: "... *the state implements its policies in line with the principle of equality of all ethnic groups...*".

Dennoch haben ethnische Minderheiten weniger Zugang zu Gesundheitsdiensten, Bildung und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Ihre Präsenz in öffentlichen Institutionen auf nationaler Ebene ist begrenzt. Allerdings sind Minderheiten in einigen Provinzen und Distrikten in Schlüsselpositionen der lokalen Verwaltung repräsentiert. Der Sechste Parteikongreß der Laotischen Revolutionären Volkspartei von 1996 sah einige Repräsentanten von Lao Soung-Gruppen in der Parteihierarchie aufsteigen. Ein Akha wurde Mitglied des Politbüros und drei Hmong, darunter eine Frau, waren unter den 49 Mitgliedern des Zentralkomitees.<sup>105</sup>

Frauen tragen in Laos mehr zum Familieneinkommen bei, als Frauen in vielen industrialisierten Ländern, nämlich 37,8%.<sup>106</sup> Die 'Lao Women's Union', eine Massenorganisation der Partei, sieht sich seit 1975 als Vertreterin der Frauen in Laos.<sup>107</sup> Dennoch bleibt die Partizipation von Frauen in Entscheidungsprozessen gering. Nur vier der 49 Mitglieder des Zentralkomitees von 1996 sind Frauen. Im Politbüro gibt es keine Frauen.

<sup>101</sup> Quelle: UNDP 1997: 194-195.

<sup>102</sup> World Bank 1993: 10.

<sup>103</sup> World Bank 1993: 12.

<sup>104</sup> World Bank 1993: 14.

<sup>105</sup> Dagegen waren keine Lao Theung mehr vertreten.

<sup>106</sup> UNDP 1995: 83.

<sup>107</sup> Chagnon 1994.

Die natürlichen Ressourcen sind für die wirtschaftliche Entwicklung von Laos von größter Bedeutung. Ökologische Nachhaltigkeit sollte daher von primärem Interesse sein. Die Forstwirtschaft ist eine wichtige Quelle für Einkommen und Devisen. Obwohl Laos immer noch eine der höchsten Proportionen an intaktem Wald in Asien hat<sup>102</sup>, kam es in den letzten 20 Jahren zu einer erheblichen Degradierung.

Die von Wald bedeckte Fläche sank zwischen 1982 und 1989 um 470.000 ha, das heißt, von

In den letzten Jahren gab es eine Reihe von Ansätzen, die Art und Weise, in der regiert wird, also 'Governance', zu verbessern. Die Annahme der Verfassung von 1991, die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen und Bemühungen, ein funktionierendes Justizsystem aufzubauen, sind wichtige Elemente beim Aufbau eines Rechtsstaats. Die Verfassung enthält erstmals in Laos einige Grundrechte. Es dürfte derzeit allerdings schwierig sein, diese auch einzufordern.

Im Sinne der Anforderungen der Strukturanpassungsprogramme und des Übergangs zu einer Marktwirtschaft ist eine Entwicklungsorientierung der Regierungspolitik sicherlich gegeben. Es ist jedoch offensichtlich, daß der Bereich der sozialen Entwicklung vernachlässigt wurde, und daß die Bevölkerung in ländlichen Gebieten allgemein und Minderheiten in Bergregionen im besonderen an der wirtschaftlichen Entwicklung kaum partizipieren. Auch aus Sicht der Partei besteht ein erheblicher Bedarf, in Zukunft mehr Ressourcen für soziale Entwicklung insgesamt, sowie für die Entwicklung ländlicher und entlegener Gebiete zu mobilisieren.<sup>108</sup>

Die Reform des öffentlichen Sektors, um Kapazitäten und Effizienz von Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen zu stärken, bleiben wichtige Herausforderungen. Wirtschaftliche Reformen bieten neue Möglichkeiten für Korruption. Auch in Laos könnte die zunehmende Korruption Entwicklungsprozesse, die Effizienz und Legitimität der politischen und öffentlichen Institutionen sowie die Rechtsstaatlichkeit unterminieren. Eine Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht sollten daher Bestandteil der Reform der öffentlichen Verwaltung sein. Eines der ersten Gesetze, das in Laos erlassen wurde, war das Strafgesetzbuch. Darin gibt es zwei Artikel, die sich mit Korruption beschäftigen.<sup>109</sup> In der Praxis ist es bisher eher die Partei und weniger die Justiz, die sich gelegentlich mit Korruptionsfragen befaßt.

Freie Presse oder auch nur freie Meinungsäußerung sind in Laos nicht möglich. Lokale NROs sind nicht zugelassen. Die Möglichkeiten zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch die Öffentlichkeit sind daher sehr begrenzt.

---

<sup>108</sup> Lao People's Revolutionary Party/Executive Committee 1994: Resolution on Rural Development.

<sup>109</sup> Artikel 142 und 146 des Lao Penal Code von 1990.

## II. DROGEN- UND ENTWICKLUNGSPROBLEME IN LAOS

### A. Historische Hintergründe

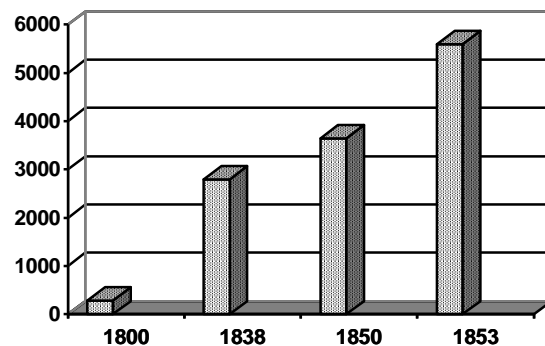
Heutige Probleme mit Opiaten in Asien sind nur unter Berücksichtigung des historischen Kontextes verständlich. Opium, der geronnene Saft des Schlafmohns, wird in Asien seit Tausenden von Jahren für medizinische Zwecke und als Genußmittel benutzt. Die kommerzielle Produktion von Opium in großen Mengen und der weitverbreitete Gebrauch mit den entsprechenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Problemen sind aber eine direkte Konsequenz der Handelsstrukturen zwischen den Kolonialmächten und asiatischen Ländern zwischen dem 18. und 20. Jahrhundert.

Für Großbritannien und die British East India Company war der Export von Opium von Indien und dem Mittleren Osten nach China eine wirtschaftliche Notwendigkeit, um die negative Handelsbilanz zwischen den Briten und China umzukehren. Außer Silber hatten die Briten den Chinesen wenig zu bieten im Tausch gegen Seide, Tee oder Porzellan.<sup>111</sup> Die Ausnahme war Opium, das britische und portugiesische Händler im 18. Jahrhundert nach China schmuggelten.

Kaiser Jia Qing verbot den Handel mit Opium im Jahre 1800. 38 Jahre später hatten die illegalen Importe von Opium aber bereits 2.800 Tonnen pro Jahr erreicht, das Äquivalent von 57% des Werts aller Importe.<sup>112</sup> Im selben Jahr unternahmen die Chinesen drastische Schritte dagegen und zerstörten 1.400 Tonnen an sichergestelltem Opium. Dies führte zum 'Ersten Opiumkrieg' von 1840 bis 1842 im Namen des freien Handels. Der Krieg endete mit dem Sieg der Briten und der Öffnung der chinesischen Märkte für europäische Händler. Der Import von Opium als eine legale, zollfreie Handelsware wurde China als ein Ergebnis des 'Zweiten Opiumkriegs' von 1856 bis 1860 aufgezwungen.

Ergebnisse waren unter anderem wirtschaftliche Krisen mit weitverbreiteten Revolten,<sup>113</sup> ein enormer Anstieg der Opiumsucht<sup>114</sup> und schließlich eine ausufernde Eigenproduktion von Opium in China selbst, da die Nachfrage<sup>115</sup> durch Importe und Schmuggel von Indien, dem Mittleren Osten und Birma nicht mehr gedeckt werden konnte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts finanzierten sich lokale Kriegsherren über Opium, was zur allgemeinen Anarchie in China beitrug. Versuche, die Opiumproduktion über

Graphik 2: China – Opiumimporte im 19. Jahrhundert (in Tonnen)<sup>110</sup>



<sup>110</sup> Quelle: Nach Daten in Kaiming 1986: 255.

<sup>111</sup> "The Celestial Empire possesses all things in prolific abundance and lacks no product within its borders. There is therefore no need to import the manufactures of outside barbarians in exchange for our own products" (Kaiser Qian Long 1793 in einer Antwort auf eine Anfrage von König George III bezüglich des Ausbaus der Handelsbeziehungen; zitiert in Kaiming 1986: 24).

<sup>112</sup> Kaiming 1986: 25.

<sup>113</sup> Kaiming 1986: 30ff.

<sup>114</sup> Schätzungen reichen von etwa 2 Mio. Opiumabhängigen 1843 und 15 bis 50 Mio im Jahre 1949. Siehe Thamm (1986: 14ff., Le Failler 1995: 243) und vor allem Walker (1991) mit einer detaillierten Beschreibung der Situation in China. Siehe auch Newman (1995).

<sup>115</sup> Nach Walker (1991: 36) wurde in China um 1920 auf über 1,5 Mio Hektar Mohn angebaut. Dies hätte eine Produktion von über 6.000 Tonnen ergeben müssen.

Regierungsmonopole zu kontrollieren, scheiterten und förderten eher die Korruption.<sup>116</sup>

Diese Entwicklungen in China hatten Auswirkungen auf andere Länder der Region. Über chinesische Händler, Arbeiter und Emigranten verbreiteten sich Opiumhandel und -konsum auch in anderen Ländern, insbesondere in Vietnam.<sup>117</sup>

Eine weitere Entwicklung in China sollte die Drogensituation in anderen Ländern der Region beeinflussen, nämlich die Emigration ethnischer Minderheiten aus dem südlichen China in das heutige Thailand, Laos und Vietnam. In der Folge von Hmong-Revoluten und deren Niederschlagung durch chinesische Regierungsverbände 1795 und 1806 entschlossen sich viele Hmong, nach Süden zu migrieren. Sie brachten die Kenntnisse der Opiumproduktion mit in ihre neuen Siedlungsgebiete.

Allerdings war es erst die französische Kolonialisierung Indochinas, die zu einer kommerziellen Opiumproduktion und zu einer Konsolidierung von Opiumproduktion, -verarbeitung und -verkauf unter der Kontrolle der Kolonialverwaltung, der 'régie d'opium' führte, und zwar zunächst in Vietnam (1899) und einige Jahre später in Laos. Die Hmong und Yao von Xieng Khouang im nordöstlichen Laos wurden mit dem Monopol des Schlafmohnanbaus für Indochina ausgestattet. Dies war der Beginn der kommerziellen Produktion von Opium in Laos und erklärt, weshalb die Opiumproduktion in den nordöstlichen Provinzen Xieng Khouang, Xaysomboun und Houaphan tiefer verwurzelt ist als in anderen Regionen Indochinas. Nach Auskünften älterer Hmong wurden Hmong- und Yao-Haushalte dadurch zur Opiumproduktion gezwungen, daß sie eine hohe Steuer an die Kolonialverwaltung in Form von Opium oder Bargeld zu entrichten hatten.<sup>118</sup>

Nach dem Abzug der Franzosen 1954 stieg die Opiumproduktion von etwa 30 Tonnen (1944) und 50 Tonnen (1953) auf über 100 Tonnen in den späten 60er Jahren. Die verschiedenen Fraktionen des Indochina-Kriegs tolerierten die Opiumproduktion und den Drogenhandel, um Kriegsausgaben decken zu können oder um sich die Loyalität ethnischer Minderheiten zu sichern.<sup>119</sup>

Im August 1971 verbot die königliche laotische Regierung Produktion, Gebrauch und Verkauf von Opiaten in Laos. Opiumabhängige von ethnischen Minderheiten konnten jedoch eine Genehmigung beantragen, um weiterhin Schlafmohn für den Eigengebrauch anzubauen.

Eine von USAID durchgeführte Untersuchung in den Gebieten, die von der königlichen Regierung kontrolliert wurden, schätzte die Opiumproduktion im Jahre 1974 auf 29 Tonnen.<sup>120</sup>

In den frühen 70er Jahren tauchte Heroin auch in Laos als Droge auf, und Städte wie Vientiane fanden sich plötzlich mit einer 'Heroinepidemie' konfrontiert.<sup>121</sup>

Nach der Machtübernahme des 'Pathet Lao' im Dezember 1975 wurden alle Gesetze des Landes nichtig, darunter auch die Drogengesetzgebung. Die Politik der neuen Regierung nach der Machtübernahme und in den folgenden Jahren bis 1989 war äußerst unklar.

Auf der einen Seite wurde zunächst mit der internationalen Gemeinschaft kooperiert.<sup>122</sup> Im Juni 1976 besuchte eine Mission des 'International Narcotics Control Board' (INCB) Laos und kam zu

---

<sup>116</sup> In Walker 1991 im Detail beschrieben.

<sup>117</sup> Le Failler 1995: 241f.

<sup>118</sup> Interview des Autors mit dem Pia Louang von Phalavek (1991), einem über hundert Jahre alten Hmong. Anscheinend waren einige Familien, die nicht genügend Opium anbauen konnten, gezwungen, ihre Kinder an reichere Haushalte zu verkaufen.

<sup>119</sup> Siehe dazu McCoy 1972.

<sup>120</sup> Siehe Heng Tung 1974 und LCDC 1993 Vol.1: 9.

<sup>121</sup> Westermeyer 1982. Westermeyer geht davon aus, daß das Gesetz von 1971, das Opium verbot, einen 'Pro Heroin-Effekt' gehabt habe (1982: 274).

<sup>122</sup> Dieser Punkt ist hier hervorzuheben. In der Historie der Drogenkontrolle wird immer wieder behauptet, daß sich die laotische kommunistische Regierung nach 1975 jeder Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Drogenbereich verweigert hätte. Von 1975 bis 1982 gab aber es eine Zusammenarbeit im Rahmen zweier Projekte sowie einer INCB-

der Einschätzung, daß die neue Regierung entschlossen war, Produktion, Gebrauch und Handel mit Drogen zu verbieten und die Bergbauern dazu zu bringen, Schlafmohn durch andere Früchte zu ersetzen. Vorrang im Drogenbereich hatte für die Regierung aber die Bekämpfung der Drogensucht. Dies war ein Bestandteil der Bekämpfung 'antisozialer' Probleme – dazu gehörte auch die Prostitution –, die der sozialistischen Erneuerung im Wege standen. 1977 unterzeichnete die Regierung mit dem 'United Nations Fund for Drug Abuse Control' (UNFDAC) zwei Projektabkommen, eines zur Rehabilitierung Drogenabhängiger und ein zweites zur Durchführung von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Xaysomboun und Xieng Khouang. Das erste Projekt begann 1977 und endete 1980. Das zweite wurde unter anderem wegen Koordinationsproblemen der daran beteiligten UN-Behörden nur teilweise durchgeführt. Die UNFDAC-Unterstützung und damit die Kooperation zwischen der laotischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft endete 1982.

Auf der anderen Seite wurde die laotische Regierung zwischen 1975 und 1989 immer wieder der Förderung des illegalen Drogenhandels bezichtigt.<sup>123</sup> Bereits im Frühjahr 1976 hatte ein hochrangiges Politbüromitglied gefordert, die Opiumproduktion als eine 'natürliche Ressource des Landes' aktiv zu nutzen. Dies wurde zwar offiziell nicht weiter verfolgt, aber nach Angaben von Bauern wurde Opium bis 1988/89 von Mitarbeitern staatlicher Handelsunternehmen, des Handelsministeriums und schließlich vor allem von der Armee, bzw. Unternehmen der Armee eingesammelt. Denkbar ist, daß ein Teil davon an die Sowjetunion für deren pharmazeutische Industrie geliefert wurde.<sup>124</sup> Wahrscheinlich ist aber, daß in diesen Jahren ein großer Teil des laotischen Opiums über staatliche Handelsfirmen und Unternehmen der Armee mit Wissen oder gar Unterstützung hochrangiger Parteimitglieder illegal vermarktet wurde.

Die Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft wurde 1987 wieder aufgenommen, als eine INCB Mission Laos besuchte. Im selben Jahr nahm eine laotische Delegation auch an einer internationalen Konferenz in Wien teil. 1989 begann ein von UNFDAC finanziertes Projekt der integrierten ländlichen Entwicklung in Phalavek<sup>125</sup>, dem ein Projekt der USA in der Provinz Houaphan folgte. Andere Projekte wurden in den folgenden Jahren in Xieng Khouang, Louang Namtha und Bokeo durchgeführt. 1994 nahm die Regierung einen Vorschlag für ein umfassendes Programm der Drogenkontrolle in Laos, einen 'Masterplan', an.

## **B. Die Drogenproduktion**

### **1. Opium**

#### **a. Anbauflächen und Erträge**

1992/93 wurde in Laos erstmals eine umfassende Untersuchung zur Drogensituation durchgeführt und zwar von der Lao National Commission for Drug Control and Supervision (LCDC) mit Unterstützung von UNDCP.<sup>126</sup>

---

Mission nach Laos. Die Archive belegen, daß die laotische Regierung auch nach 1982 zahlreiche Anfragen um Unterstützung an die Vereinten Nationen richtete, die aber entweder nicht oder abschlägig beschieden wurden.

<sup>123</sup> Siehe dazu die jährlichen Berichte des amerikanischen Außenministeriums, den 'International Narcotics Control Strategy Report'.

<sup>124</sup> Dafür gibt es aber keine Bestätigung. Die Bauern in Laos behaupteten, daß ihnen gesagt worden wäre, daß das Opium für medizinische Zwecke exportiert würde. In Vietnam produziertes Opium soll tatsächlich an die UdSSR geliefert worden sein, obwohl die UdSSR ab Mitte der 70er Jahre das meiste legale Opium aus Indien erhielt. In diesem Zusammenhang gibt es noch einige offene Fragen.

<sup>125</sup> Damals Teil der Provinz Vientiane, inzwischen Teil der Xaysomboun Special Region.

<sup>126</sup> Siehe LCDC 1993 Vol.1. Es gibt keine allgemein akzeptierte Methodik, um zu zuverlässigen Angaben zur Opiumproduktion zu gelangen.

Zwei Variablen werden normalerweise bestimmt, nämlich (a) die Anbaufläche und (b) der Ertrag pro Hektar. Die Anbaufläche kann durch Luftaufnahmen von gesamten Regionen (wie in Thailand praktiziert), oder durch Satellitenaufnahmen, wobei über Zufallserhebungen nur eine kleine Zahl der Flächen fotografiert wird (diese Methode wird von den USA bevorzugt) oder durch Erhebungen vor Ort, sogenannten 'ground surveys' (wie in Pakistan und Afghanistan), mehr oder weniger genau geschätzt werden.

Aus den Ergebnissen geht hervor, daß Schlafmohn in allen Provinzen von Nordlaos, einschließlich der Provinz Vientiane, angebaut wurde, und daß nur 11 von 69 Distrikten frei von Opium waren. Etwa 2.200 von 6.900 Dörfern (also 32%) bzw. 60.000 von 350.000 Haushalten (17%) im nördlichen Laos bauten Mohn an. Typisch für Laos ist, daß viele Haushalte jeweils relativ geringe Mengen Opium produzieren. Dies bedeutet, daß sich die Opiumproduktion in Laos nicht auf wenige, klar abgrenzbare Gebiete konzentriert, sondern extrem fragmentiert ist und sich über den gesamten Norden des Landes verteilt.

Schlafmohnfelder sind in Laos mit durchschnittlich 0,21 ha sehr klein. Haushalte können natürlich mehrere Felder besitzen. Die durchschnittliche Fläche, auf der ein Haushalt Opium produziert, wurde auf 0,33 ha geschätzt. Dabei gab es Unterschiede zwischen dem Nordosten und dem Nordwesten des Landes sowie zwischen ethnischen Gruppen. Die Felder der Lao Soung im Nordosten (zumeist Hmong in Xaysomboun, Xieng Khouang und Houaphan) waren mit 0,4 ha größer als die anderer Gruppen oder die im Nordwesten. Die Anbaufläche wurde insgesamt auf 19.190 ha geschätzt.<sup>127</sup>

Die meisten Felder befinden sich in Höhen über 800 m (der Durchschnitt der untersuchten Felder lag bei 1.100 m), aber – und dies ist ungewöhnlich für Südostasien – in Louang Namtha und Phongsali finden sich auch Mohnfelder in Höhen von 500 bis 600 m.

Die Opiumproduktion ist arbeitsintensiv. Den größten Engpaß gibt es im Oktober/November, wenn sich das Jäten der Mohnfelder mit der Reisernte überschneidet. Für das Jäten eines Feldes von 0,3 ha werden etwa 60 Arbeitstage benötigt; zwei bis drei Personen sind also etwa drei bis vier Wochen damit beschäftigt. Die Opiumernte, die in Laos vorwiegend zwischen Januar und März stattfindet, muß in einem begrenzten Zeitraum von zwei bis drei Wochen durchgeführt werden, nämlich kurz nachdem die Blätter der Mohnpflanze abgefallen sind. In diesen zwei bis drei Wochen müssen für ein 0,3 ha großes Feld 75 Arbeitstage eingesetzt werden. Da die Felder in der Regel etwas kleiner sind, können zwei bis drei Arbeitskräfte einer Familie die Ernte bewältigen. Bei größeren Feldern wird der Mohn leicht zeitversetzt gepflanzt. Die Ernte kann sich dadurch über einen etwas größeren Zeitraum erstrecken. In einigen Gebieten, so in Louang Namtha und Phongsali, werden manchmal Opiumabhängige angeheuert, um die Felder zu jäten, seltener um bei der Ernte zu helfen.<sup>128</sup> Die Regel ist aber, daß Opium von den Arbeitskräften eines Haushalts selbst produziert wird. Auch die Entscheidung, ob Mohn angebaut wird oder nicht, ist zumeist eine Haushaltsentscheidung.

Abgesehen von der eigenen Arbeitskraft und der ihrer Zugtiere benutzen die Bauern in Laos wenige 'inputs' (wie Traktoren, Bewässerung oder Dünger), um die Erträge ihrer Mohnfelder zu erhöhen. Die Opiumerträge in Laos gehören deshalb zu den niedrigsten in Asien. Der durchschnittliche Ertrag in Laos wurde 1992/93 auf 6,6 kg/ha geschätzt, wobei die Erträge zwischen 0,5 und 33,5 kg/ha schwankten. Die 'besten' Felder sind die in flachen Lagen, möglichst an tiefen Punkten in der Mitte eines Dorfes, das selbst von Kalksteinbergen umgeben ist. Solche

---

Erträge können bestimmt werden durch eine Befragung von Bauern (nicht immer zuverlässig) oder durch die Anwendung einer Methode, die vom Landwirtschaftsministerium der USA in Thailand zu Beginn der 90er Jahre entwickelt wurde. Nach dieser Methode korrelieren in Südostasien sowohl Volumen als auch Gewicht der Mohnkapsel mit dem zu erwartenden Ertrag.

In Laos wurde 1992/93 von LCDC/UNDCP eine andere, vom Autor entwickelte Methodik benutzt, die nicht von Fläche und Ertrag ausging, sondern von den Menschen, die Opium produzieren. Zunächst wurde geschätzt, **wie viele Haushalte in einem Distrikt Mohn anbauen**. Die Zahl der Haushalte, die wahrscheinlich Opium produzieren, wurde **mit der Menge an Opium, die Haushalte produzieren**, kombiniert.

Die nötigen Daten wurden durch Befragungen und Untersuchungen auf Distrikt- und Dorfebene erhoben. Daraus ließen sich dann natürlich auch Zahlen zu Anbauflächen und Erträgen ableiten. Diese Zahlen wurden wiederum gegengeprüft, in dem die oben genannte Methode der USA zur Bestimmung von Erträgen herangezogen wurde. In jenem Jahr waren die Daten der USA im übrigen fast identisch mit denen der LCDC/UNDCP Untersuchung.

<sup>127</sup> Die amerikanische Schätzung für 1992 war 25.610 ha, aber die Zahlen für 1994 wurden revidiert und an die der LCDC/UNDCP-Untersuchung angepaßt: 18.520 ha für 1994 und 19.650 ha für 1995 (siehe INM 1995 und INL 1996).

<sup>128</sup> Einige Tai Lue-Gemeinden in Louang Namtha und Phongsali produzieren selbst geringe Mengen an Opium, um Opiumabhängige von Minderheiten (zumeist Akha) als Feldarbeiter halten zu können.

Felder werden ständig und automatisch mit natürlichen Nährstoffen und Düngern, die in einem Dorf anfallen, versorgt.

Die Produktion pro Haushalt wurde auf durchschnittlich 2,2 kg an Rohopium geschätzt. Die Lao Soung des Nordostens (die meisten davon Hmong) wiesen mit 3 kg eine höhere Produktion auf als die Lao Loum (0,9 kg), Lao Theung (0,6 kg) oder die Lao Soung des Nordwestens (2 kg).

Auf der Basis der Zahl der opiumproduzierenden Haushalte und der geschätzten Produktion pro Haushalt – gewichtet nach ethnischen Gruppen und Regionen – konnte die gesamte Produktion an Rohopium 1992 auf 125 bis 130 metrische Tonnen geschätzt werden.

Houaphan, Louang Prabang, Xieng Khouang und Phongsali waren die Provinzen mit der höchsten Produktion. Phongsali hatte die höchste Produktion pro Kopf. Nonghet in Xieng Khouang war der Distrikt mit der höchsten Produktion und der Distrikt Xaysomboun war der Distrikt, der wirtschaftlich am meisten von der Opiumproduktion abhängig war.<sup>129</sup>

1992 wurden etwa 85% des Opiums von Lao Soung Gruppen produziert, etwa 10% von Lao Theung (vor allem Khamu) und 3% von Lao Loum (insbesondere von Thai Dam und Lue).

Während der Opiumsaison 1995/96 wurde von der LCDC mit UNDCP Unterstützung eine zweite Untersuchung durchgeführt.<sup>130</sup> Sie kam zu dem Ergebnis, daß 1996 im Vergleich zu 1992 die Mohnfläche von 19.190 ha auf 21.000 und die Produktion insgesamt von 125 bis 130 auf 140 Tonnen angestiegen war. Auch waren nun etwa 70.000 Haushalte, also 10.000 mehr als vier Jahre zuvor, darin involviert. Den größten Zuwachs gab es unter Lao Theung- und Lao Loum-Haushalten.

In den Provinzen des Nordostens (Houaphan, Louang Prabang und Xieng Khouang) sank die Produktion, während sie in allen Provinzen des Nordwestens anstieg. Neue Schwerpunktprovinzen wurden damit Phongsali, Oudomsay und Louang Namtha.

Die oben genannten Daten gelten als die der laotischen Regierung. Wie bereits erwähnt, veröffentlicht auch das amerikanische Außenministerium, das 'Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs', jährlich Daten über verschiedene Länder, darunter auch über Laos.<sup>131</sup> Die laotischen und die amerikanischen Zahlen für 1996 sind sich sehr ähnlich, was die Fläche des Mohnanbaus angeht. Allerdings gibt es große Unterschiede hinsichtlich des Ertrags pro Hektar. Während die Laoten von 6,7 kg/ha ausgehen, benutzen die USA einen Ertrag von 9,2 kg/ha, womit die Produktion 180 Tonnen betragen würde. Diese Zahl kann nur schwer belegt werden, da 1996 von den USA in Laos keine Untersuchungen zum Ertrag durchgeführt wurden. Das letzte Mal geschah dies 1992/93 und damals bestätigten die USA die laotischen Zahlen von 6-7 kg/ha.

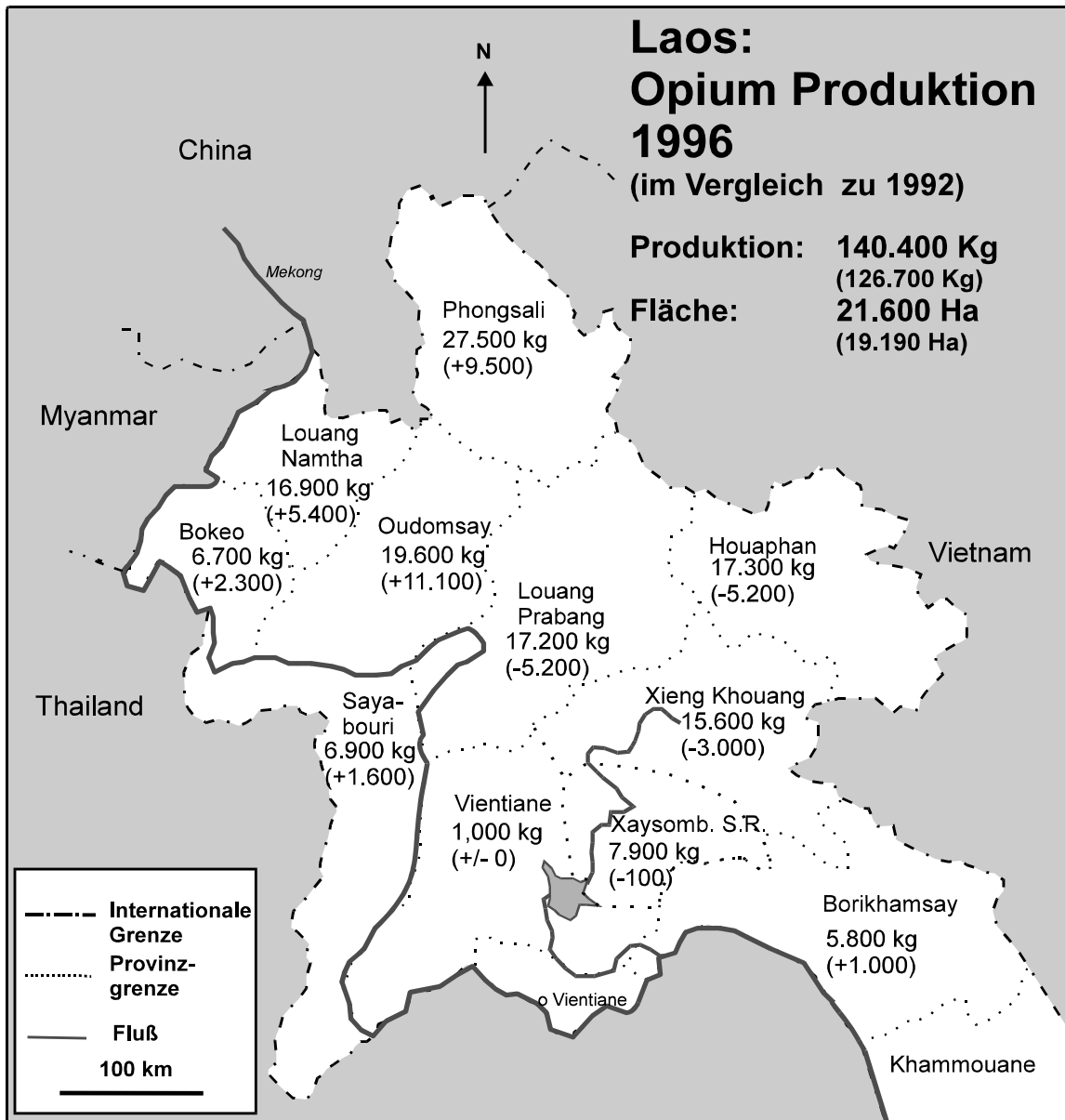
---

<sup>129</sup> Siehe LCDC (1993 Vol.1: 65ff.) mit dem Versuch, über den 'Subsistence cum Opium Index' (SOI) die relative Bedeutung von Opium für eine lokale Wirtschaft zu bestimmen.

<sup>130</sup> LCDC 1996.

<sup>131</sup> INL 1996: International Narcotics Control Strategy Report.

Karte 2: Opiumproduktion in Laos 1996<sup>132</sup>



**b. Die Opiumproduzenten<sup>133</sup>**

Wie oben erwähnt, wurden 1992 etwa 85% des Opiums von sogenannten 'Lao Soung' produziert. Die Lao Soung stellten auch 60% der Opiumabhängigen. Um das Verständnis der Drogenproblematik in Laos zu erleichtern, werden im folgenden die wichtigsten Lao Soung-Gruppen in Laos kurz beschrieben.

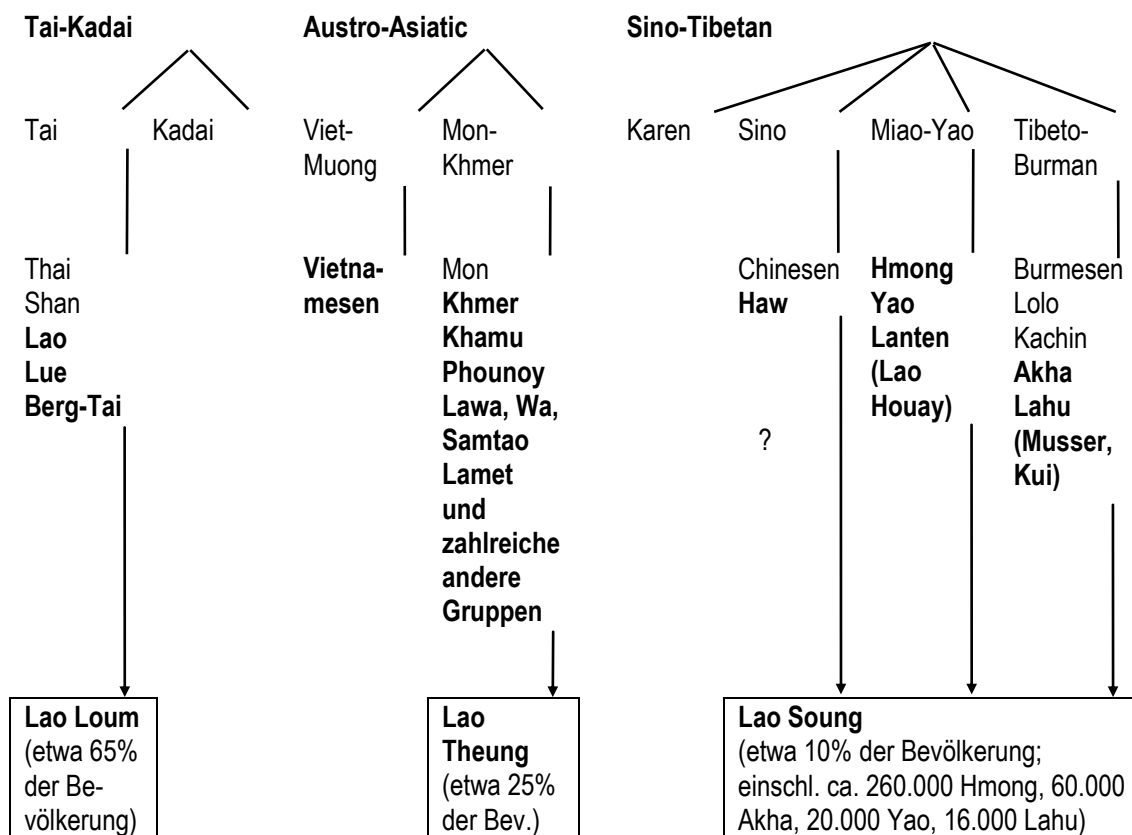
Die Unterteilung der Bevölkerung in Lao Loum (Flachland Lao), Lao Theung (Lao der Berghänge) und Lao Soung (Lao der Bergspitzen) ist immer noch populär, obwohl die Regierung neuerdings versucht, von der Verwendung dieser Begriffe abzukommen. Im großen und ganzen deckt sich diese Unterteilung mit der in die linguistischen Sprachgruppen der Tai-Kadai (Lao Loum), der austro-asiatischen Mon-Khmer (Lao Theung) und der sino-tibetischen Gruppe (Lao Soung).

<sup>132</sup> Quelle: Nach LCDC 1996 und 1993 Vol.1, 30. Um die Zahlen von 1996 mit denen von 1992 vergleichen zu können, wurden die Daten von 1992 an die Provinzgrenzen von 1996 angepaßt. (In LCDC 1996 wurde die Änderung der Provinzgrenzen nicht berücksichtigt).

<sup>133</sup> Siehe zu diesem Kapitel auch LCDC 1993: 31-39.

Allerdings würden sich die Haw wohl kaum zu den Lao Soung rechnen. Während die meisten Lao Loum und einige Lao Theung Buddhisten sind, sind die Lao Soung in der Regel Animisten.

Schaubild 3: Ethnische Gruppen in Laos<sup>134</sup>



In Laos, Vietnam und Thailand sind es vor allem die sino-tibetischen Gruppen, die Opium produzieren, nämlich Hmong, Yao, Lanten, Akha, Lahu und teilweise die Haw.<sup>135</sup> In Myanmar sind es neben Akha und Lahu vor allem auch Mon-Khmer- (die Wa) und Tai-Gruppen (wie die Shan), die Mohn in großem Umfang anbauen.

Die **Hmong** (Miao) stammen aus dem südlichen China, von wo aus sie nach Konflikten mit dem Manchu-Dynastie Anfang des 19. Jahrhunderts nach Vietnam, den Nordosten von Laos und den Norden Thailands migrierten. Ihre Zahl wird insgesamt auf 2,5 bis 3 Millionen geschätzt, wovon über 2 Millionen noch in China leben dürften.<sup>136</sup> Die Hmong in Laos werden auf 250.000 bis 300.000 geschätzt. Sie sind damit die größte der Lao Soung-Gruppen in Laos. Die Hmong stellen in der Provinz Xieng Khouang etwa ein Drittel und in der Xaysomboun Special Region über die Hälfte der Bevölkerung. Größere Gruppen finden sich auch in Houaphan, Louang Prabang und Oudomsay.<sup>137</sup>

Die ersten Hmong, die in Laos um 1815 ankamen, ließen sich im Distrikt Nonghet der heutigen Provinz Xieng Khouang nieder. Die Geschichte der Hmong in Laos geht von Nonghet aus. Die wichtigsten Clans und Persönlichkeiten der Hmong in Laos kommen von dort. Als Xieng Khouang zu einem Frontgebiet der Indochina-Kriege wurde, wurden auch die Hmong in die Konflikte

<sup>134</sup> Quelle: Erstellt auf der Basis von LeBar/Hickey/Musgrave 1964 und LCDC 1993 Vol.1: 31-39.

<sup>135</sup> Obwohl diese eher als Zwischenhändler für Opium und Heroin auftreten. In der Provinz Phongsali bauen die Haw, die in Dörfern wohnen, auch Mohn an.

<sup>136</sup> Lemoine 1972: 16; Cooper 1984: 1.

<sup>137</sup> Zu den Hmong in Laos siehe Chazée 1995, Ireson 1990 und 1995, Lemoine 1972, Mottin 1980. Zu den Hmong stehen mehr Informationen zur Verfügung als zu anderen Lao Soung-Gruppen.

einbezogen und kämpften auf verschiedenen Seiten. Mit beeinflusst wurde dies durch die interne Spaltung der Hmong. Die Spaltung der Hmong in zwei Lager um die Clans der Ly und Lo vollzog sich in Nonghet im 19. Jahrhundert. Als die Franzosen die Ly mit der Verwaltung des Distrikts betrauten, gingen die Lo in den Widerstand gegen die französische Kolonialmacht; als die Ly sich der königlichen Regierung und den Amerikanern anschlossen, verbündeten sich die Lo mit dem Pathet Lao; als der Führer der Lo, Faydang Lobliao, Ende 1975 der neuen kommunistischen Regierung beitrug, wurde sein Gegenspieler der Ly, Touby Lyfoung, in ein Umerziehungslager geschickt und dort Ende der 70er Jahre von einem Wachposten erschossen.<sup>138</sup> Dies erklärt auch die zwiespältige Haltung der Regierung gegenüber den Hmong.

Zusammen mit den Yao gehören die Hmong zur Miao-Yao-Gruppe der sino-tibetanischen Sprachgruppe. Die Hmong in Laos lassen sich wiederum in verschiedene Untergruppen unterteilen: Die Grünen Hmong, die Weißen Hmong und die Gestreiften Hmong, die unterschiedliche Dialekte sprechen. Die Hmong teilen sich in patrilineare, exogame Clans auf, wovon in Laos etwa 21 existieren sollen.<sup>139</sup> Für die Hmong ist weniger das Dorf, das bewohnt wird, entscheidend, sondern die Zugehörigkeit zu einem dieser Clans und zur Familie. Der Haushalt, der aus sieben bis acht Personen besteht, ist die wichtigste wirtschaftliche Einheit. Obwohl es bei den Hmong Polygamie gibt, wird diese nur von etwa 5% praktiziert. Trotz extrem hoher Kindersterblichkeit weisen die Hmong in Laos ein hohes Bevölkerungswachstum auf. Hmong-Gemeinschaften sind relativ egalitär, wobei ältere Menschen einflussreicher sind als junge, Männer mehr zu sagen haben als Frauen und einige Clans mächtiger und angesehener sind als andere. Der Führer des Dorfes entstammt meist aus einem der wichtigen Clans.

Die Hmong bauen in der Regel Bergreis und eine Vielzahl anderer Kulturen an; hinzu kommt die Tierhaltung. Opium und Viehzucht sind die wichtigsten Quellen monetären Einkommens. Wenn die natürlichen Ressourcen erschöpft sind, migrieren das Dorf oder einige Familien in ein anderes Gebiet.<sup>140</sup>

Die **Akha** (in Laos oft Ikor genannt) zählen etwa 500.000 Menschen in verschiedenen Staaten Südostasiens. Mehr als 60.000 von ihnen leben in Laos, davon fast die Hälfte in Phongsali und über 40% in der Provinz Louang Namtha. Die restlichen finden sich in Oudomsay und Bokeo. Viele Akha kamen erst in den 50er Jahren aus China nach Laos. Die Akha gehören in Laos zu den ärmsten ethnischen Gruppen, und ihre Armut wird durch weit verbreitete Opiumabhängigkeit noch verschlimmert. Die Identität der Akha wird zum einen dadurch bestimmt, daß sie ethnische Zugehörigkeit als Verwandtschaft und die Akha als einen Clan mit einem gemeinsamen Vorfahren definieren. Zum zweiten wird die Lebensweise der Akha von einer gemeinsamen und komplexen Ideologie geleitet, dem 'Akhazanh'.<sup>141</sup> Bei den meisten Ritualen des Akazanh steht Reis im Mittelpunkt, was auf dessen zentrale Bedeutung auch im wirtschaftlichen Leben hinweist:

*"They [the Akha] are eager to adopt agricultural innovations provided these do not jeopardize their subsistence base. Any development scheme which ignores rice cultivation in favour of cash crops will not only endanger the subsistence base, but also threaten the core of Akha customs and thereby threaten Akha ethnic identity".<sup>142</sup>*

In Laos leben etwa 20.000 bis 30.000 **Yao** (oder Mien). Viele von ihnen kehrten erst in den letzten Jahren aus Flüchtlingslagern von Thailand nach Laos zurück. Sie sind in fast allen Provinzen des Nordens zu finden. Einige Tausend leben im nördlichsten Distrikt des Landes, in Gnot-Ou. Die Yao führen ihr Selbstverständnis auf eine Art Verfassung aus dem Jahre 520 v. Chr. zurück, als ihnen vom chinesischen Kaiserreich gewisse Rechte und die Entbindung von Frondiensten zugesagt wurden. Die Yao stehen den Hmong linguistisch nahe, aber anders als die Hmong spielt für sie das Dorf und weniger die Clan-Zugehörigkeit eine wichtige Rolle. Land gilt beispielsweise als das Eigentum des Dorfes. Geld scheint bei den Yao im Bezug auf soziale Beziehungen eine

---

<sup>138</sup> Informationen eines Augenzeugen.

<sup>139</sup> Yang Dao 1975: 43.

<sup>140</sup> Ireson 1990.

<sup>141</sup> Kammerer 1989: 271ff. und Alting von Geusau 1986: 249.

<sup>142</sup> Kammerer 1989: 278.

wichtige Rolle zu spielen. Ein kompliziertes Kreditsystem sorgt dafür, daß soziale Beziehungen, Traditionen und religiöse Rituale funktionieren.

*“Segmentary lineage organisation, Taoist religion, popular Chinese magic and divination, ancestor worship, and wealth accumulation – these are the features of traditional Mien Yao society”.*<sup>143</sup>

Die **Lanten** (oder Lao Houay) sind eine Untergruppe der Yao/Mien, unterscheiden sich aber von den anderen Yao, in dem sie eher in flachen Lagen wohnen. In Laos leben wahrscheinlich 4.000 bis 6.000 Lanten, vor allem in den Provinzen Bokeo und Louang Namtha, einige auch in Phongsali.<sup>144</sup> Die Lanten sind vor allem für ihre Armut und ihre starke Opiumabhängigkeit bekannt.

In Laos leben 15.000 bis 20.000 **Lahu** (Schwarze Musser, Rote Musser und Kui, d.h. Gelbe Musser) und zwar fast ausschließlich in den Provinzen Bokeo und Louang Namtha. In China und Myanmar galten Lahu früher als rebellisch und kriegerisch.<sup>145</sup> Wie die anderen Lao Soung-Gruppen betreiben die Lahu Wanderfeldbau. Reis und andere Früchte werden für den Eigenbedarf angebaut. Opium ist die wichtigste Quelle für Einkommen und gleichzeitig eine der wichtigsten Ursachen für Armut. Da die meisten der Siedlungsgebiete der Lahu in Bokeo nicht für den Mohnanbau geeignet sind, tauschen viele ihre Schweine gegen Opium ein, um ihre Sucht befriedigen zu können.<sup>146</sup>

Die **Haw** sind ‘Übersee-Chinesen’ aus der Provinz Yunan, die die Bergregionen von Nordlaos, Nordthailand und Myanmars bewohnen. In Laos leben von ihnen etwa 10.000, davon über 9.000 in Phongsali. Die Haw in Laos können in zwei Kategorien eingeteilt werden. Jene, die seit Generationen in den Bergen Handel treiben und sich in Städten niedergelassen haben, und jene, die während der letzten 50 Jahre nach Laos kamen und als Bauern in den Bergen siedeln. In der Stadt Phongsali dominieren die Haw als Händler und Geschäftsleute. Etwa die Hälfte der Haw-Dörfer auf dem Land baut Mohn an.

## **2. Produktion anderer Drogen**

Seit 1988 Heroinlabors in der Provinz Oudomsay zerstört und in diesem Zusammenhang auch der Gouverneur der Provinz verhaftet wurden, gibt es kaum Hinweise auf eine Heroinproduktion in Laos in größerem Umfang. Gelegentlich werden im Nordwesten (Bokeo und Louang Namtha) Labors ausgehoben, aber das meiste Heroin, das durch Laos geschmuggelt wird, stammt aus Myanmar und Thailand. Laos ist damit eher ein Transitland.

Die kommerzielle Produktion und der Handel mit Cannabis ist vor allem in Borikhamsay und anderen südlichen Provinzen verbreitet.

Bisher ist nur ein Fall bekannt geworden, bei dem in Laos versucht wurde, illegal Metamfetamine herzustellen, nämlich als in der Provinz Bokeo im Februar 1996 ein größeres Labor entdeckt und zerstört wurde.

## **C. Drogenhandel<sup>147</sup>**

Bei einer Produktion von 125 bis 130 Tonnen Opium und einem lokalen Konsum von 60 bis 65 Tonnen sowie etwa 15 Tonnen für medizinische und soziale Zwecke<sup>148</sup>, wären im Jahre 1992 ungefähr 50 Tonnen für die Weiterverarbeitung in Heroin und den Export übrig geblieben. Da es seinerzeit kaum Heroinlabors in Laos gab, wurde das laotische Opium wahrscheinlich als Rohopium exportiert.

---

<sup>143</sup> Lemoine 1986: 209.

<sup>144</sup> Chazée 1995: 117ff.

<sup>145</sup> Walker 1986: 229.

<sup>146</sup> Mehrere Feldbesuche des Autors in Bokeo zwischen 1991 und 1993 (siehe Seger 1991 und Seger/Halden 1991).

<sup>147</sup> Daten zum Drogenhandel sind nur begrenzt verfügbar. Die Informationen dieses Abschnitts beruhen auf LCDC 1993 (Vol. 1: 53-59), auf neueren Informationen des laotischen Innenministeriums sowie auf eigenen Beobachtungen.

<sup>148</sup> Siehe LCDC 1993 Vol.1: 43.

Das in Laos sichergestellte Heroin stammt zumeist aus Thailand und Myanmar.<sup>149</sup> Bei einem Prozeß gegen einen Ring vietnamesischer und laotischer Drogenhändler in Vietnam im Mai 1997 kam zu Tage, daß in den letzten Jahren einige hundert Kilogramm Heroin über Laos nach Vietnam geschmuggelt worden waren. Mit der Verbesserung der internationalen Verkehrsanbindung wurde Laos also auch zu einem Transitland für Drogen.

Cannabis wird des öfteren aus Borikhamsay, Khammuane oder anderen südlichen Provinzen nach Thailand geschmuggelt. Dies geschieht in der Regel unter der Kontrolle und mit den finanziellen Mitteln krimineller Organisationen mit Sitz in Thailand. Trotz größerer Sicherstellungen wird dieser Handel kaum zu stoppen sein.

Anders als Thailand scheint Laos bisher kein sehr attraktiver Markt für Metamphetamine oder andere psychotrope Substanzen zu sein. Möglicherweise werden derartige Drogen aber für den Re-export nach Laos gebracht.

Damit gilt der Handel mit Opiaten innerhalb von Laos und von Laos in andere Länder immer noch als das größte Problem in Bezug auf den Drogenhandel.

Auf der Dorf- und Distriktebene können drei Kategorien des Opiumhandels unterschieden werden:

1. Produzenten verkaufen oder tauschen einen Teil oder alles von den zwei bis drei kg Opium, die sie herstellen, an Drogenabhängige im Dorf oder der Nachbarschaft.
2. Produzenten verkaufen oder tauschen kleine Mengen Opium an Händler, die während der Ernte durch die Berge ziehen oder in die Dörfer und die lokalen Märkte kommen, um Opium zu kaufen.
3. Produzenten verkaufen einige Kilogramm Opium auf einen Schlag an Händler; oft sind das Ladenbesitzer im Ort. Für Opium wird normalerweise in bar bei Lieferung bezahlt. Vorschüsse auf die nächste Ernte scheinen die Ausnahme zu sein. Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Opiumhändlern und Bauern, wie sie oft aus Thailand und anderen Ländern berichtet werden, scheint es in Laos selten zu geben.

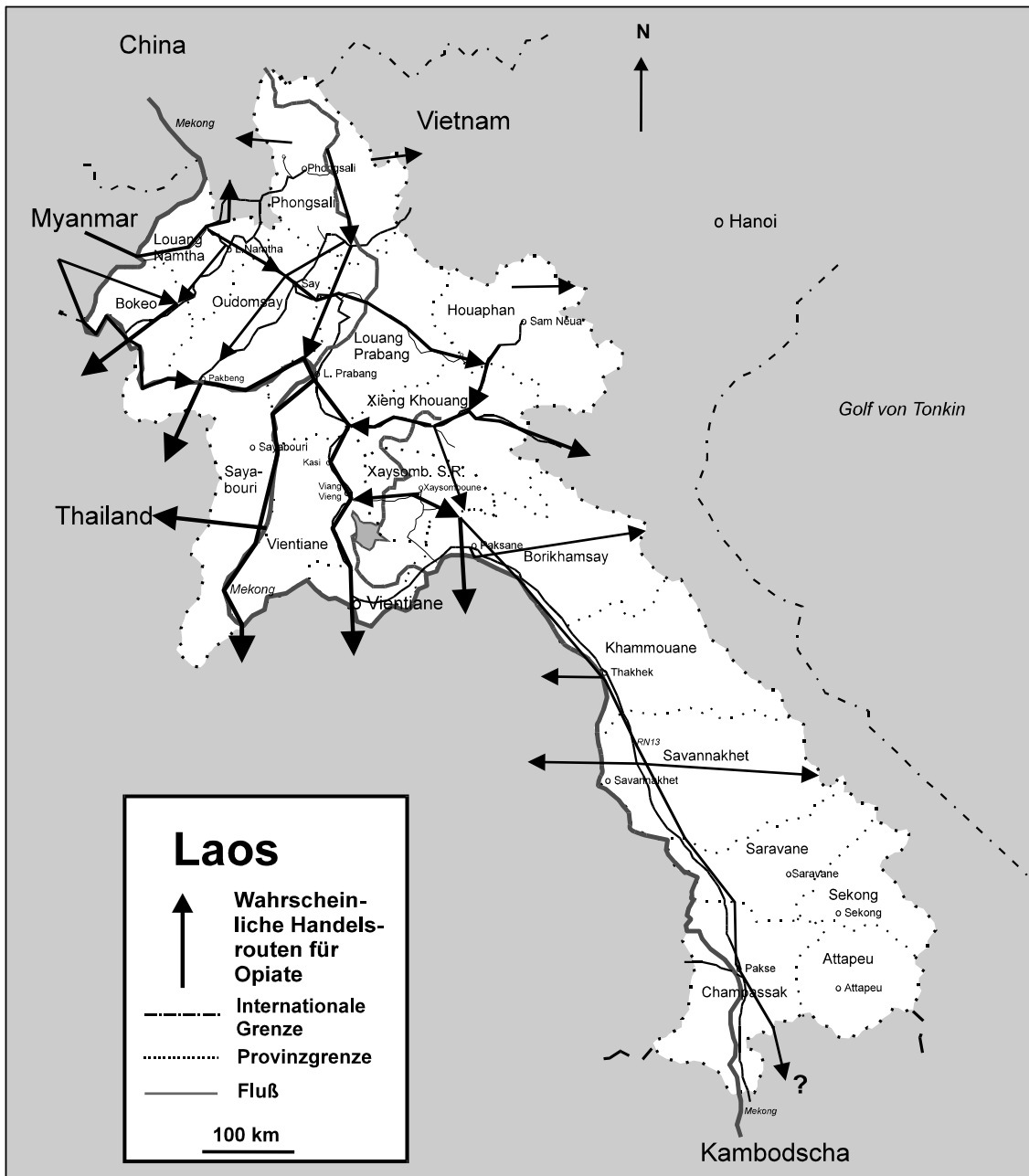
Die Strukturen des Drogenhandels auf der nationalen Ebene sind weniger klar. Bis Ende der 80er Jahre wurde ein großer Teil des Opiums wohl von staatlichen Handelsorganisationen und Armee-Unternehmen aufgekauft. Von den USA wurde in diesem Zusammenhang immer wieder auf die 'Mountainous Areas Development Company' mit Sitz im Distrikt Khamkeut in der Provinz Borikhamsay verwiesen.<sup>150</sup> Auch wenn die Rolle lokaler Armee-Einheiten heute immer noch zweifelhaft ist, kann man davon ausgehen, daß spätestens seit 1991 der Drogenhandel von der Regierung nicht mehr geduldet wird.

---

<sup>149</sup> 1994 brachten Ausländer in einigen Fällen, um das Risiko von Gepäckkontrollen zu verringern, Heroin von Thailand nach Vientiane für den Flug nach Afrika oder Europa via Bangkok oder Hanoi; sie wurden dennoch entdeckt.

<sup>150</sup> Siehe die INM-Berichte zwischen 1988 und 1992.

Karte 3: Handelsrouten für Opiate in Laos<sup>151</sup>



Mit der wirtschaftlichen Öffnung des Landes entstanden zu Beginn der 90er Jahre vor allem in den Provinzen hunderte privater Handels- und Transportunternehmen. Dadurch entstehen neue Möglichkeiten für legale und illegale Geschäfte. Man kann davon ausgehen, daß der Drogenhandel den Routen des legalen Handels, das heißt den Straßen und Flußwegen, zunächst weitgehend folgt, und dann die langen und kaum zu kontrollierenden Grenzen für den Schmuggel ins Ausland nutzt. Die Vielzahl der möglichen Handelsrouten zeigt, vor welchen Schwierigkeiten die zuständigen Kontrollbehörden stehen.

Die Profitmargen beim Schmuggel von Opium waren zu Beginn der 90er Jahre sehr gering. Drogenhändler, die 1992 verhaftet wurde, berichteten, daß sie US\$ 4 für jedes Kilogramm Opium erhalten hätten, das sie von Xieng Khouang nach Vientiane transportiert hatten.

Obwohl die Grenzen recht durchlässig sind, erfordert der grenzüberschreitende Opiumhandel oft eine gewisse Zusammenarbeit mit lokalen Beamten. In den ländlichen Gebieten von Laos kennt

<sup>151</sup> Quelle: Erstellt nach LCDC 1993: 58.

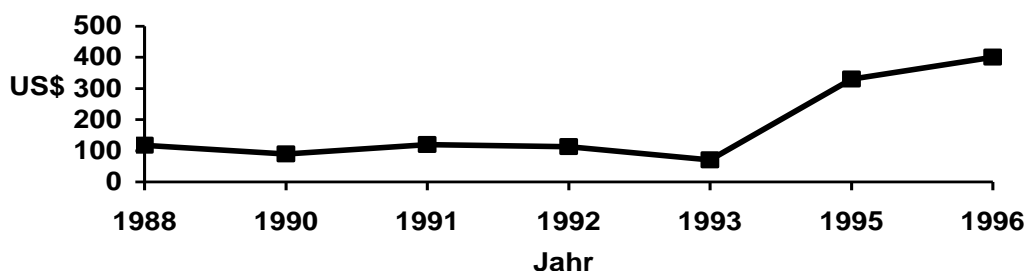
fast jeder jeden, und es gibt kaum Aktivitäten, die sich auf Dauer verheimlichen lassen. Wie fast überall in Südostasien und anderswo involviert Drogenhandel, vor allem über internationale Grenzen, ein Mindestmaß an Korruption innerhalb der Sicherheitskräfte sowie der Provinz- und Distriktverwaltungen.

Der bereits erwähnte Fall von Heroinschmuggel von Laos nach Vietnam zeigt, daß dies nicht nur für laotische Beamte, sondern auch für Beamte der Nachbarländer gilt, in die die Drogen exportiert werden.<sup>152</sup>

Berichte, nach denen Drogenhandel und Korruption auf höchster Ebene in Kambodia mit dem Opium-Transport von Laos nach Kambodia in Verbindung stehen, konnten bisher nicht mit Fakten belegt werden.

Ein interessantes Phänomen ist der starke Anstieg der Opium- und Heroinpreise seit 1993. Zwischen 1988 und 1992 waren die Preise (in US\$) relativ stabil geblieben und 1993 noch gesunken. Dies war eine günstige Voraussetzung für Maßnahmen der Alternativen Entwicklung. In einigen Gebieten, in denen der Preis pro kg auf unter US\$ 50 gefallen war, war die Opiumproduktion kaum noch rentabel. Zwischen 1994 und 1996 stiegen die Preise um das Drei-

**Graphik 3: Trends bei Opiumpreisen in Laos (Schätzungen in US\$/kg)<sup>153</sup>**



bis Fünffache an. Dieser Anstieg hängt kaum mit der Drogensituation in Laos zusammen, sondern ist eher auf die Situation in Myanmar oder Thailand oder auf Entscheidungen von Drogenorganisationen in Hongkong und Singapur zurückzuführen, die damit versucht haben könnten, kleinere Konkurrenten aus dem Geschäft zu drängen.

Das bevorzugte Ziel für laotisches Opium ist Thailand, da die Preise dort attraktiver sind als in China oder Vietnam. Informanten sagten auch, daß das System der Zwischenhändler in Thailand besser organisiert sei als in China. Selbst aus Phongsali, das an China angrenzt und von der thailändischen Grenze relativ weit entfernt liegt, würde Opium eher nach Thailand als nach China transportiert.

Der Anbau von Schlafmohn, der 1993 kaum noch wirtschaftlich war, wurde damit wieder höchst profitabel. Dies ist eine wichtige Erklärung dafür, weshalb seit 1993 etwa 10.000 Haushalte neu mit der Opiumproduktion begonnen haben, darunter auch Lao Theung- und Lao Loum-Gemeinden, die vorher kaum daran beteiligt waren.

Auf der anderen Seite gibt es Berichte, nach denen zahlreiche Opiumabhängige den Konsum von Opium beenden mußten, weil die Droge zu teuer geworden war.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Bangkok Post 15.5.97.

<sup>153</sup> Quellen: LCDC 1993 Vol. 1: 55 für 1988 bis 1993. Mündliche Informationen der LCDC für 1995 und 1996.

<sup>154</sup> Feldbesuche in mehreren Provinzen 1995 und 1996.

## D. Der Gebrauch von Drogen

### 1. Opium

Während der französischen Kolonialzeit war der Gebrauch von Opium in Indochina weit verbreitet. Die Kolonialverwaltung versorgte über die 'régie d'opium' mehr als 100.000 Süchtige mit jährlich mehr als 100 Tonnen Opium in etwa 1.500 Opiumdens und 3.000 Opiumläden. Der größte Teil davon mußte importiert werden, da die Produktion in Laos, vor allem in Xieng Khouang, nicht ausreichte.<sup>155</sup>

In den frühen 70er Jahren gab es in Laos geschätzte 50.000 Opiumabhängige, vor allem in ländlichen Gebieten. In Vientiane wurde damals auch Heroin ein offenkundiges Problem.<sup>156</sup>

Nach der Machtübernahme des Pathet Lao Ende 1975 wurde das Innenministerium mit der 'Wiederherstellung der moralischen Werte des Landes' beauftragt, darunter auch mit dem Kampf gegen Drogenkonsum, Prostitution und Korruption. Innerhalb kurzer Zeit gelang es, die Frage der Heroinsucht zu lösen,<sup>157</sup> und selbst der Gebrauch von Opium dürfte zumindest für einige Zeit abgenommen haben.

Informationen von Distriktbeamten und Interviews, die 1992/93 in zahlreichen Dörfern geführt wurden, ergeben das folgende Bild des Drogenkonsums in ländlichen Gebieten<sup>158</sup>:

- Die Zahl der Opiumsüchtigen in Nordlaos 1992 kann auf 42.000, also 2% der Bevölkerung, geschätzt werden. Als 'Abhängige' wurden im übrigen Menschen bezeichnet, die über einen längeren Zeitraum hinweg täglich Opium konsumierten. Im Nordwesten lag der jährliche Verbrauch eines Abhängigen an Rohopium bei durchschnittlich 1,3 kg und unter den Lao Soung des Nordostens bei 1,8 Kg. Rohopium wurde normalerweise geraucht oder auch gegessen. Nadeln wurden nicht gebraucht.
- Hohe Raten von Opiumsucht wurden in Phongsali (5,2% der Provinzbevölkerung) und Louang Namtha (4,5%) festgestellt, wo einige Distrikte Raten von 7% oder höher aufwiesen. Sehr hohe Raten fanden sich auch in zwei Distrikten in Houaphan, nämlich in Houamouang (7,4%) und Viengthong (9,4%).
- Etwa 25.000 (60%) der Abhängigen waren Lao Soung, 13.000 Lao Theung und 4.000 Lao Loum. Besonders problematisch war die Situation in vielen Akha-, Lahu- und Lanten-Gemeinden in Phongsali, Louang Namtha und Bokeo. Unter den Abhängigen waren dort viele junge Menschen und oft die Dorfchefs selber.
- Abhängige gaben Gesundheitsprobleme als Hauptgrund für den Einstieg in den Opiumkonsum an, woraus schließlich Abhängigkeit geworden sei. Angesichts der fehlenden Gesundheitsdienste scheint die Verwendung von Opium als Allzweckmedizin oder Schmerzmittel naheliegend zu sein. Auf der anderen Seite gibt es wesentlich weniger Opiumkonsumenten unter Frauen. Daher scheint diese vor allem von Männern vorgebrachte Begründung nicht immer glaubhaft zu sein, denn Frauen dürften kaum weniger Bedarf an gesundheitlicher Versorgung oder Medizin haben.
- Opium wird in den Bergen manchmal auch im Zusammenhang mit Zeremonien verwendet. Aus gelegentlichem rituellem Konsum von Opium kann regelmäßiger Genuß von Opium bei einer Vielzahl sozialer Anlässe werden und in Abhängigkeit resultieren. Dennoch scheint Opiumabhängigkeit in keiner ethnischen Gruppe kulturell akzeptiert zu sein. Gemeinden sehen Drogenkonsum zwar nicht unbedingt als gesundheitliches Problem, aber sehr wohl als ein gravierendes wirtschaftliches und soziales Problem. Abhängige gelten als eine Last für Familien und die gesamte Gemeinde.

---

<sup>155</sup> Siehe McCoy 1974:75, Gunn 1988: 33, Yang Dao 1975:94 and Barney 1957:27.

<sup>156</sup> Siehe Westermeyer 1982.

<sup>157</sup> Drogenabhängige wurden auf einer Insel des Nam Ngum Reservoirs zum Teil mit Unterstützung der Vereinten Nationen rehabilitiert.

<sup>158</sup> Siehe LCDC 1993 Vol.1.

Tabelle 5: Opiumabhängige in Laos nach Provinzen 1992<sup>159</sup>

Provinz	Bevölkerung	Opiumabhängige	
		Insgesamt	Anteil an der Bevölkerung in %
Bokeo	83.375	2.600	3,12
Borikhamsay	145.377	850	0,58
Houaphan	219.049	6.000	2,74
Louang Namtha	115.042	5.200	4,52
Louang Prabang	323.728	5.810	1,79
Oudomsay	261.182	6.700	2,57
Phongsali	137.608	7.200	5,23
Sayabouri	189.569	1.200	0,63
Vientiane	272.843	2.500	0,92
Xieng Khouang	181.599	4.000	2,20
<b>Insgesamt</b>	<b>1.929.372</b>	<b>42.060</b>	<b>2,18</b>

Die genannte LCDC/UNDCP-Untersuchung von 1992/93 bezog sich auf die zehn Provinzen von Nordlaos und dort vor allem auf ländliche Gebiete. Im Sommer 1996 wurde vom laotischen Gesundheitsministerium mit finanzieller und technischer Unterstützung der Weltbank eine Studie zum Drogengebrauch in vier Städten durchgeführt, nämlich Vientiane, Houayxai (Provinz Bokeo), Savannakhet und Louang Prabang.<sup>160</sup> Dabei wurde ein geringer Konsum von Opium in Städten festgestellt, dieser war aber – vielleicht abgesehen von Louang Prabang, wo 72 Opiumkonsumenten gezählt wurden, 30 davon im Alter zwischen 20 und 30 – unbedeutend.

## 2. Heroin

Angeichts des steigenden Heroinkonsums in den an Laos angrenzenden Ländern war die Abwesenheit von Heroin in den ländlichen Gebieten von Laos 1992/93 bemerkenswert. Man hätte annehmen müssen, daß gerade jene Gebiete in der Nähe von Heroinlabors oder Handelsrouten besonders gefährdet wären, also die Provinzen Bokeo und Louang Namtha oder Städte wie Vientiane und Savannakhet. Die erwähnte Studie vom Sommer 1996 fand aber auch in Städten kaum Heroingebruch. In Houayxai wurden drei Konsumenten festgestellt, die alle Heroin rauchten. In Vientiane sollen einige Menschen Heroin gebrauchen, wieviele und auf welche Art ist nicht bekannt. In Louang Prabang fanden sich zwar keine Heroinkonsumenten, einige Opiumabhängige hatten aber aufgrund der hohen Opiumpreise begonnen, Opium zu injizieren.

## 3. Andere Substanzen

Würde man den Mißbrauch aller Substanzen erfassen, käme man wohl zu dem Ergebnis, daß Alkohol in Lao Loum-Gemeinden das größte gesundheitliche und soziale Problem darstellt.

Aus Thailand ist in den letzten Jahren die starke Zunahme von Metamphetaminen bekannt. Für Laos konnte aber eine ähnliche Entwicklung bislang nicht bestätigt werden.<sup>161</sup>

Seit 1993 wird aus Laos aber ein anderer besorgniserregender Trend berichtet, nämlich das zunehmende Inhalieren von Stoffen wie Benzin oder Klebstoff unter Schulkindern in Städten.<sup>162</sup> In

<sup>159</sup> Quelle: LCDC 1993 Vol. 1: 44-45.

<sup>160</sup> Die vorläufigen Ergebnisse wurden in Vientiane im August 1996 vorgestellt und auch dem Autor zugänglich gemacht.

<sup>161</sup> Nach Informationen der LCDC.

<sup>162</sup> Siehe Vientiane Times 29 March – 4 April 1996: Glue sniffing – a foolish and dangerous practice.

der oben erwähnten Studie von 1996 zum Drogenkonsum in vier Städten wurde deshalb auch dieser Frage nachgegangen. Aus Houayxai (Bokeo) wurde berichtet, daß im Jahre 1995 30 Jungen Klebstoff schnüffelten. In Louang Prabang begann das Problem des Klebstoff- und Benzinschnüffeln 1994; 1996 waren etwa 20 Fälle, alles Jungen im Alter von 13 bis 14 Jahren, bekannt. In Savannakhet soll es 1996 135 Fälle, darunter fünf Mädchen, unter 10- bis 15-jährigen Kindern gegeben haben. In Vientiane wurden in vier Distrikten 1.100 Konsumenten von Klebstoff berichtet, die meisten zwischen 10 und 15 Jahren, fast alle männlich, viele frühzeitige Schulabgänger und aus armen Familien stammend. Die Studie geht davon aus, daß die Dunkelziffern wesentlich höher liegen.

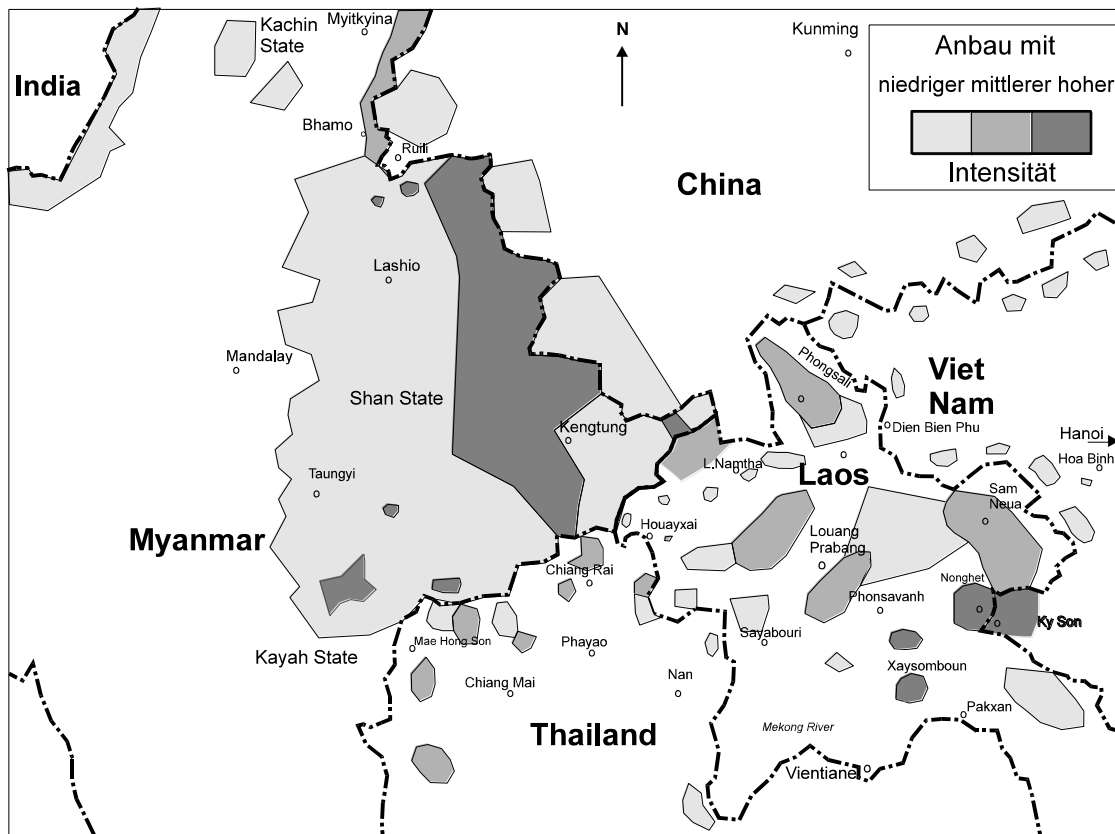
## E. Der subregionale Kontext

### 1. Überblick über die Drogensituation

Die Subregion insgesamt – mit den Ländern China, Laos, Myanmar, Thailand und Vietnam – ist eines der zwei bedeutendsten Quellen illegalen Opiums und Heroin. Opium wird in aller Regel

Karte 4: Mohnanbauggebiete Südostasiens<sup>164</sup>

## Mohnanbauggebiete Südostasiens



von ethnischen Minderheiten in Gebieten angebaut, die von den jeweiligen Regierungen nur schwer zu kontrollieren sind. Ein Bericht von 1987 mit einem Vergleich der Drogenproduktion in mehreren asiatischen Ländern schließt, daß "... *illicit poppy growing is practised exclusively in the politically problematical areas...*"<sup>163</sup>. Der Mohnanbau ist weniger eine Funktion geographischer und klimatischer Bedingungen, als eine von politischer Integration und Entwicklung. In Südostasien geht es dabei vor allem um ethnische Minderheiten.

<sup>163</sup> Meer 1987: 32.

**Tabelle 6: Schätzungen zur Opiumproduktion<sup>165</sup>**

	Fläche (ha)	Ertrag (kg/ha)	Produktion (metrische Tonnen)
China (1995)	1.275	14,9	19
Laos (1996)	21.600	6,5	140
Myanmar (1995)	60.000-154.000	15,2	1.000-2.340
Thailand (1996)	386	13,8	5
Vietnam (1995)	2.590	4,0	10
<b>Insgesamt</b>	<b>87.215 -181.215</b>		<b>1.191-2.531</b>

Myanmar ist nicht nur das wichtigste Land im Hinblick auf die Opiumproduktion, sondern auch in Bezug auf die Verarbeitung zu Heroin. Obwohl Thailand immer noch ein wichtiges Transitland für Heroin aus Myanmar und Laos ist, dürfte seit der Öffnung der Grenzen zwischen China und Myanmar im Jahre 1989 der China-Route größere Bedeutung zukommen. China stellt mittlerweile mehr Heroin sicher als die anderen Länder der Region.

**Tabelle 7: Sicherstellte Opiate in Südostasien (1993/94 in kg)<sup>166</sup>**

	Opium	Morphin	Heroin
China (1993)	3.354	8	4.459
Laos (1994)	293	0	45
Myanmar (1994)	1.689	0	234
Thailand (1994)	606	0	1.295
Vietnam (1994)	2.019	3	32
<b>Insgesamt</b>	<b>7.961</b>	<b>11</b>	<b>6.065</b>

Für die USA gilt Südostasien als die bedeutendste Quelle von Heroin. Etwa 60% des in den USA sichergestellten Heroins stammt aus Myanmar.<sup>167</sup> Für Europa ist Südostasien in dieser Hinsicht von geringerer Bedeutung. Nur etwa 3% des in Deutschland sichergestellten Heroins kann nach Südostasien zurückverfolgt werden. Das meiste Heroin in Europa stammt aus Afghanistan.

Während der Opiumsaison 1992/93 lagen die Opium- und Heroinpreise in der gesamten Region sehr tief. Sie waren teilweise niedriger als die in Südwestasien.<sup>168</sup> Seit 1993 stiegen die Preise um das Drei- bis Fünffache, während sie in Südwestasien sanken. In Bangkok dürfte ein Kilogramm Opium 1997 etwa zehnmal mehr gekostet haben als in Peshawar oder Karachi. Keine der befragten Drogenbehörden in Thailand, Myanmar, Laos oder Vietnam konnte diesen Trend erklären. Von einigen wird die Preisentwicklung auf die 'Aufgabe' Khun Sas in Myanmar zurückgeführt, die zu

<sup>164</sup> Quellen: Nach Angaben des INL 1996 für Myanmar, China und Thailand. LCDC 1996 für Laos. VNDPC 1995 für Vietnam.

<sup>165</sup> Quellen: Regierungsangaben für Laos, Thailand und Vietnam. INL 1996 für die maximale Produktion in Myanmar. INL 1996 für China. In China soll die gesamte Fläche vor der Ernte vernichtet worden sein. Die Daten für Vietnam und Thailand beziehen sich auf die nach den Vernichtungsaktionen verbliebenen Flächen.

<sup>166</sup> Quellen: Berichte der jeweiligen Regierungen.

<sup>167</sup> INL 1996: 249.

<sup>168</sup> In Südwestasien liegen die Preise seit den 70er Jahren immer unter denen Südasiens. Siehe auch Van der Meer (1987: 45) mit einem Vergleich von Preisen zwischen Pakistan und Thailand.

**Tabelle 8: Vergleich der Opiumpreise in Asien  
(Schätzungen in US\$/kg Rohopium)<sup>171</sup>**

	Ende '92	Ende '94	Ende '95
Laos (Vientiane)	70-100	150	>300
Myanmar (Shan States)		185	>300
Thailand (Bangkok)	150	250	>400
Pakistan & Afghanistan	70-90	50-70	30-60

einer Verknappung der Produktion geführt habe.<sup>169</sup> Allerdings setzte der Anstieg bereits ein Jahr vor Khun Sas Abkommen mit dem SLORC<sup>170</sup> ein. Denkbar wäre auch, daß sich die größeren Finanziers des Drogenhandels in Thailand, Singapur oder Hongkong entschlossen hatten, über einen organisierten Preisanstieg die kleineren Händler aus dem Geschäft zu drängen, um so eine Neuordnung des Drogenhandels in der Region zu erzwingen. Auf jeden Fall führte dies dazu, daß Produktion von und Handel mit Opiaten wieder zu rentablen Einkommensquellen wurden.

Alle Länder stehen vor Problemen im Zusammenhang mit dem Konsum von Drogen. Während in Laos vor allem Opium geraucht oder gegessen wird, wird Opium in Vietnam mehr und mehr injiziert, mit den entsprechenden gesundheitlichen Konsequenzen, darunter HIV/AIDS. In Thailand läßt sich die größte Diversifizierung beim Drogenkonsum erkennen. Zur Zeit breitet sich dort vor allem der Konsum von Metamphetaminen aus. Zunehmender intravenöser Heroingebrauch mit einer hohen HIV/AIDS-Rate unter Drogenkonsumenten wird aus Myanmar berichtet. Ähnliches gilt für China, vor allem in der an Myanmar und Laos grenzenden Provinz Yunan. Zuverlässige Zahlen für China insgesamt liegen aber bisher nicht vor.<sup>172</sup>

**Tabelle 9: Schätzungen zum Drogengebrauch in Südostasien<sup>173</sup>**

Anzahl Land	Drogenkonsumenten insgesamt	Wichtigste konsumierte Drogen
China	380.000	Heroin
Laos	45.000	Opium (95%)
Myanmar	300.000 bis > 1Mio.	Heroin + Opium
Thailand	Mindestens 1.260.000	1. Inhalierstoffe, 2. Cannabis, 3. (Met)amphetamine, 4. Heroin
Vietnam	185.000	Opium (geraucht und injiziert)

<sup>169</sup> Khun Sa, alias Chang Chifu, war bis dahin Vorsitzender der Mōng Tai Army, einer der Unabhängigkeitsbewegungen der Shan, und galt als einer der größten Drogenhändler Südostasiens. Er soll seit seiner 'Aufgabe' in Yangon leben und sein Vermögen in Hotels und Immobilien investieren, was vor allem von den USA kritisiert wird.

<sup>170</sup> State Law and Order Restoration Council (Militärregime in Birma/Myanmar).

<sup>171</sup> Quelle: Regierungsangaben und andere Quellen

<sup>172</sup> 1994 soll es in China 380.000 Drogenabhängige gegeben haben, die meisten davon in Yunan. (Asian multi-city epidemiological work group on drug abuse. Advance report: summary of major findings 1995). Diese Zahl scheint sehr niedrig.

<sup>173</sup> Quellen: Regierungsangaben. Die Zahlen für China beruhen auf offiziellen Angaben, die weit unter den tatsächlichen Werten liegen dürften. Die Zahlen für Myanmar nach UNDCP Schätzungen.

## **2. Thailand**

### **a. Produktion**

Der Schlafmohn wird in Thailand fast ausschließlich von ethnischen Minderheiten in den Bergregionen des Nordens angebaut, also von Hmong, Akha, Yao und Lahu. Die Opiumproduktion war in den letzten 20 Jahren häufigen Schwankungen unterworfen. Der Rückgang der Anbauflächen von über 10.000 ha (1975) auf unter 4.000 (1991) und schließlich 750 ha (1995) wurde teilweise durch eine Steigerung der Erträge von 5-8 kg/ha in den 70er und 80er Jahren auf über 13 kg/ha in den 90er Jahren ausgeglichen. Die Produktion schwankte von 1975 bis 1987 zwischen 68 Tonnen (1975) und 5 Tonnen (1987). 1991 nahm der Mohnanbau wieder zu und trotz der Vernichtung vieler Felder vor der Ernte betrug die tatsächliche Produktion etwa 24 Tonnen. 1995 sank sie auf 1,6 Tonnen, um dann – möglicherweise aufgrund der hohen Preise für Opium – 1996 wieder anzusteigen. Der größte Teil wurde vernichtet und nur etwa 5 Tonnen wurden geerntet.<sup>174</sup> Im Vergleich zu Myanmar und selbst Laos ist die Opiumproduktion in Thailand inzwischen fast unbedeutend.

### **b. Handel und Verarbeitung<sup>175</sup>**

Labors zur Verarbeitung von Drogen befinden sich in der Regel in Grenznähe, wobei nur schwer festzustellen ist, auf welcher Seite der Grenze sie zu einem gegebenen Zeitpunkt liegen. Die meisten dieser Labors dürften aber in der Nähe der Mohnfelder in Myanmar vorzufinden sein. Eine neuere Entwicklung in Thailand ist die Zunahme und Verbreitung des Metamphetaminkonsums. Die Produktion dieser Droge scheint in den Händen der Organisationen zu sein, die auch Heroin produzieren. Daher sollen die meisten Labors zur Herstellung von Metamphetaminen – wie auch die Heroinlabors – in Grenznähe oder über der Grenze in Myanmar anzutreffen sein. Seit die thailändische Regierung Metamphetamine wie Heroin einstuft, vermehren sich gewalttätige Zusammenstöße zwischen Drogenhändlern, die mit Metamphetaminen handeln, und den Sicherheitskräften. Dabei soll es auch zu außergerichtlichen Tötungen gekommen sein.

Thailand ist immer noch ein Durchgangsland für Opiate und Cannabis, die in Myanmar und Laos hergestellt werden. Das ausgezeichnete Transportsystem in Thailand kommt dem Drogenhandel zu gute. Die Drogen verlassen Thailand auf Luft-, Land- und Seewegen. Allerdings ist ein nicht geringer Teil der Drogen für den thailändischen Markt bestimmt. Dies trifft vor allem für die in Südostasien produzierten Metamphetamine zu. Bei der lokalen Vermarktung von Metamphetaminen lassen sich für lokale Drogenhändler wahrscheinlich größere Gewinne erzielen als beim Export von Heroin.

### **c. Gebrauch**

Probleme des Drogengebrauchs gibt es in allen Ländern Südostasiens, aber das diversifizierteste Muster findet sich wahrscheinlich in Thailand. Heroin wird nicht nur in Städten konsumiert, sondern auch unter ethnischen Minderheiten in Bergregionen. Heroin wird oft injiziert.

35% der injizierenden Drogenkonsumenten in Thailand sollen HIV-positiv sein.<sup>176</sup> Im Nordosten von Thailand ist der Mißbrauch von Klebstoffen, Verdünnern und Benzin weit verbreitet. Besonders problematisch ist nach Ansicht der thailändischen Behörden der Anstieg des Konsums von Metamphetaminen. War davon bisher vor allem der Transportsektor betroffen, breitet sich der Konsum dieser Drogen nun auch unter Jugendlichen im Schulalter aus.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> Angaben des ONCB.

<sup>175</sup> Nach Angaben des UNDCP Regional Centre in Bangkok.

<sup>176</sup> UNDCP/Thailand 1995: 3.

<sup>177</sup> Beispiele dafür werden immer wieder in der Bangkok Post aufgeführt (siehe Bangkok Post vom 16. und 23. März 1997).

### 3. Myanmar<sup>179</sup>

#### a. Produktion

Die Datenlage zur Drogensituation in Myanmar ist in allen Bereichen unklar. Das gilt auch für die Produktion von Opium. Die einzige Datenquelle, die immer wieder zitiert wird, ist der jährliche INCSR-Bericht des amerikanischen Außenministeriums. Vor 1988 wurde die Opiumproduktion in Myanmar mit 600 bis 1.100 Tonnen pro Jahr angegeben.

Tabelle 10: Drogenkonsumenten in Thailand (1993)<sup>178</sup>

Substanz	Konsumenten
Heroin	17%
Opium	5%
(Met)amphetamine	20%
Cannabis	26%
Inhalierstoffe	32%
Insgesamt	1,26 Millionen

Nach der Machtübernahme durch den 'State Law and Order Restoration Council' (SLORC) soll sich die Produktion innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt haben und seither zwischen 2.000 und 2.500 Tonnen auf einer Fläche von über 150.000 Hektar betragen.<sup>180</sup> Der Grund dafür seien Abkommen des SLORC mit den Führern ethnischer Minderheiten, denen im Gegenzug zu Waffenstillstandsabkommen freie Hand beim Drogenhandel gegeben worden sei. 60 bis 80% des Mohns würden in Wa- und Kokanggebieten von verschiedenen Minderheiten angebaut. Demnach müßten sich dort also mindestens 100.000 ha Mohnfelder befinden. Die Bewirtschaftung dieser Felder würde die Arbeitskraft von 200.000 bis 300.000 Familien erfordern. Also müßten mindestens 1 bis 1,5 Millionen Menschen in den Mohngebieten leben, die von der Opiumproduktion abhängen. Dies ist aber nicht der Fall. In der größten Mohnanbauregion, dem Wa-Gebiet, leben insgesamt wahrscheinlich weniger als 400.000 Menschen. Man muß also davon ausgehen, daß die Angaben der USA nicht sehr zuverlässig sind. Auch bei einer Produktion von 'nur' 1.000 Tonnen könnten die von Myanmar bedienten Märkte mehr als gesättigt werden.

#### b. Handel und Verarbeitung

Wie die Produktion von Opium findet auch die Weiterverarbeitung zu Heroin vorwiegend in Minderheitengebieten des Shan-Staates statt. Die Labors sind relativ groß und werden von Truppen von Minderheiten geschützt.<sup>181</sup>

In einigen der Labors, in denen früher Heroin produziert wurde, werden inzwischen auch Metamphetamine für die südostasiatischen Märkte, vor allem Thailand, hergestellt.

Das Abkommen des SLORC mit Khun Sa und dessen Rückzug aus dem Drogengeschäft dürfte mittelfristig kaum Auswirkungen haben, da es genügend andere Drogenorganisationen gibt, die die Verarbeitung übernehmen oder die Transportwege sichern können. Khun Sa soll wie einige andere Drogenhändler in Yangon leben und dort in Hotels und Restaurants investieren. Auch in Mandalay werden zahlreiche Hotels und andere Neubauten mit Drogengeldern finanziert. Drogenhändler

<sup>178</sup> Thailand Development Research Institute Study 1995 zitiert in UNDCP/Thailand 1995: 4

<sup>179</sup> Zu Birma/Myanmar und vor allem zum Zusammenhang zwischen Minderheiten und der Drogenfrage siehe unter anderem Institute of Southeast Asian Studies 1984, Lintner 1994, Renard 1992, Smith 1991 und Wiant 1984.

<sup>180</sup> Siehe den jährlichen 'International Narcotics Control Strategy Report' des INL.

<sup>181</sup> Zur Illustration: Ein Labor unter dem Schutz der Armee der Wa, der United Wa State Army (USWA) produzierte nach Angaben der Wa zwischen März 1991 und Oktober 1993 elf Tonnen Heroin. Damals erhielt ein Bauer US\$ 60 pro kg Opium. Das Heroin wurde für US\$ 375 bis 1000/kg verkauft. Die Wa erhielten für jedes kg Heroin eine Abgabe von US\$ 27,50. Der Wert der 11 Tonnen Heroin betrug also zwischen US\$ 4 und 11 Millionen, wovon die Wa etwa US\$ 300.000 an Abgaben erhielten. Das Labor selber war in Besitz von Chinesen mit Sitz in Thailand. Da sich seit 1993 die Opium- und Heroinpreise um das Drei- bis Fünffache erhöht haben, sind die Profite seither auch entsprechend in die Höhe gegangen.

nutzen ihr Kapital zum Aufbau legaler Geschäfte, von denen dann auch wieder die Machthaber Myanmars profitieren.<sup>182</sup>

### c. Gebrauch

Die Zahl der Konsumenten illegaler Drogen in Myanmar wird von der Regierung auf über 300.000 und von UNDCP auf über 1 Million geschätzt. 77% derjenigen, die 1994 wegen Drogenkonsums registriert wurden, gebrauchten Heroin. Insgesamt ist ein Trend weg von Opium hin zu Heroin festzustellen. Andere Drogen, darunter auch Metamphetamine, scheinen bislang kaum eine Rolle zu spielen. Zunehmend wird Heroin mit Nadeln verabreicht. Myanmar hat weltweit eine der höchsten Raten an HIV-Infektionen unter Menschen, die Heroin injizieren.

Dies ist eine der wichtigsten Ursachen für die wachsende Verbreitung von HIV/AIDS in Myanmar. Eine Untersuchung von 1994 in sechs Städten ergab, daß zwei Drittel aller injizierenden

Drogenkonsumenten in Behandlungszentren der Regierung HIV-positiv waren. Zu Beginn der 90er Jahre kostete ein Schuß Heroin in Lashio oder Mandalay etwa 25 Kyat. Aufgrund des Preisanstiegs kostete 1995 ein Schuß 450 Kyat. Deswegen ist zu befürchten, daß mehr und mehr Drogenkonsumenten vom Rauchen oder Inhalieren von Heroin auf den 'effizienteren' Nadelgebrauch umsteigen.<sup>184</sup>

**Tabelle 11: HIV-Prävalenz unter injizierenden Drogenkonsumenten in Myanmar<sup>183</sup>**

Stadt	Jahr	1992	1993	1994
Bahmo			94%	98.6%
Lashio			28%	22%
Mandalay		57.5%	85.9%	83%
Myitkyina		79%	95%	84%
Taunggyi		44%	27%	33%
Yangon		66.3%	66%	46%
<b>Insgesamt</b>		<b>61.7%</b>	<b>69.4%</b>	<b>67.1%</b>

## 4. Vietnam

### a. Produktion

In Vietnam wird Opium ebenfalls vorwiegend von Minderheiten in den Provinzen des Nordwestens angebaut, vor allem von Hmong und Dao/Yao.<sup>185</sup> 1991/92 wurde Schlafmohn noch auf einer Fläche von über 15.000 ha angepflanzt. 1992/93 zerstörte die Regierung 10.000 von 14.500 ha Mohnfelder, so daß nur noch etwa 17 Tonnen geerntet wurden. 1994/95 betrug die Anbaufläche dann nur noch 2.500 bis 3.000 ha. Mit 4 kg/ha sind die Erträge in Vietnam die niedrigsten in Asien.

Über 80% des Opiums werden in der Provinz Nghe An, vor allem im Distrikt Ky Son, geerntet. Da es sich dort um eine Hmong-Bevölkerung mit langer Tradition und guten Verbindungen über die Grenze nach Laos zum Distrikt Nonghet handelt, wagt es die Regierung bisher nicht, dort Mohnfelder großflächig zu vernichten. Statt dessen wird in Ky Son das bisher einzige Projekt der Alternativen Entwicklung durchgeführt. Das Projekt wird vom BMZ über UNDCP finanziert.

<sup>182</sup> Siehe Far Eastern Economic Review (15.8.96) zu Asia World, einem Firmenkonglomerat, das von Stephen Law geleitet wird, einem Sohn von Lo Hsing-han, einem bekannten Drogenhändler der Kokang. Asia World steht in Geschäftsverbindungen mit Firmen in Malaysia und Singapur, die unter anderem wieder in Hotels in Myanmar investieren. Siehe auch einen Bericht von A. und L. Boucaud in Le Monde Diplomatique (Juni 1997), in dem auf die geschäftlichen Verbindungen zwischen Drogenhändlern und dem Regime des SLORC eingegangen wird.

<sup>183</sup> Quelle: Donald Goodwin WHO/GPA Mission Report April 1995: 10.

<sup>184</sup> Diskussion des Autors mit Dr. San San Myint (UNDP Yangon) im Dezember 1995.

<sup>185</sup> Zu den 54 Minderheiten Vietnams siehe Dang Nghiem et al. 1993. Demnach leben es in Vietnam etwa 560.000 Hmong und 470.000 Dao/Yao.

## **b. Handel und Verarbeitung**

Berichte über eine Verarbeitung von Opium zu Heroin in Vietnam liegen bisher nicht vor. Opium wird in größeren Mengen aus Laos nach Vietnam geschmuggelt. Heroin, das in Vietnam sichergestellt wird, stammt in der Regel aus Thailand und Myanmar und wird über Laos nach Vietnam transportiert.

Wie bereits erwähnt wurde 1996 ein größerer Ring von Drogenhändlern aufgedeckt, der mehrere hundert Kilogramm Heroin von Laos nach Vietnam geschmuggelt haben soll. Seit einigen Jahren geht die Regierung streng gegen Drogenhändler vor. Seit 1993 wurden 28 Menschen zum Tode verurteilt, darunter sieben Ausländer. Nach den neuesten Gesetzen steht auf den Besitz von mehr als 100 g Heroin die Todesstrafe.

## **c. Gebrauch**

Die Zahl der Konsumenten illegaler Drogen wurde 1994 auf 183.000 geschätzt, von denen etwa 45.000 registriert waren. 70% der Konsumenten fanden sich in Städten und von diesen ließen sich wiederum die meisten Opium in sogenannten 'shooting galleries' injizieren, wobei von den Kleinhändlern für verschiedene Kunden dieselbe Nadel mehrfach gebraucht wurde.<sup>186</sup> Es besteht daher eine besorgniserregende Verbindung zwischen Drogenkonsum und HIV/AIDS. Von den 2.278 bestätigten HIV-positiven Menschen im Januar 1995 waren 1.717 (78%) Menschen, die Drogen injizierten.<sup>187</sup> Ein Bericht zum Drogenkonsum durch Nadelgebrauch in Vietnam fordert daher eine pragmatischere Drogenpolitik:

*"First, politicians and policy-makers need to accept that HIV and AIDS are greater threats to the well-being of individuals and to society than illicit drug use itself. For many countries this has meant a pragmatic shift in the policies and practices aimed at illicit drug users, a shift that has tipped the balance away from law enforcement and towards a public health agenda".<sup>188</sup>*

## **5. Mögliche Auswirkungen auf Laos**

Die möglichen Auswirkungen der Drogensituation in der Subregion können wie folgt zusammengefaßt werden:

Der Anstieg der Preise für Opiate in der gesamten Region bietet auch den Bauern in Laos einen Anreiz, den Mohnanbau zu verstärken bzw. damit zu beginnen. So haben zwischen 1993 und 1996 zusätzlich 10.000 Haushalte in Laos die Opiumproduktion aufgenommen. Ähnliche Anreize gelten für den Handel und die Verarbeitung von Opium zu Heroin. Die Preisentwicklung kann daher Fortschritte in der Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung untergraben.

Wirtschaftliche Reformen und die Öffnung der Grenzen in der gesamten Region haben zu einem beträchtlichen Wachstum des Handels im 'economic quadrangle' von Nordwest Laos, Yunan, dem Shan-Staat und Nordthailand geführt. Es gibt Pläne, die Straßenverbindungen von Chiang Rai (Thailand) nach Houayxai und Louang Namtha (Laos), Meungla und Jinghong (Yunan), Kengtung und Mae Sai (Myanmar) und schließlich Tachilek und Chiang Rai zu einer 'economic quadrangle ring road' auszubauen.<sup>189</sup> Eine solche Expansion des regionalen Handels und Transportwesens eröffnet neue Möglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklung, hat aber auch Konsequenzen für den Schmuggel, den Handel mit Drogen, für Kriminalität, Prostitution und HIV/AIDS<sup>190</sup>, sowie für den Handel mit Kindern und Frauen.<sup>191</sup> In Laos sind die Provinzen Bokeo und Louang Namtha im Hinblick auf künftigen Heroingebrauch und HIV/AIDS besonders gefährdet.

---

<sup>186</sup> Siehe Vietnam National Drug Control Programme 1995 und Power 1993.

<sup>187</sup> Vietnam National Drug Control Programme 1995: 19.

<sup>188</sup> Power 1993: 21.

<sup>189</sup> Porter 1994: 33.

<sup>190</sup> Siehe Porter 1994.

<sup>191</sup> Siehe dazu auch Duang Deuang Bounyavong/Kham Pin Phiathab 1995.

Der Druck auf Drogenlabors in Thailand und Myanmar könnte zu einer Verlagerung der Labors nach Laos führen.<sup>192</sup>

Das Bankenwesen in Laos ist noch im Aufbau begriffen. Die Kontrollmöglichkeiten sind begrenzt. Die Korruption nimmt allgemein zu. Laos könnte daher ein Ziel für Aktivitäten der Geldwäsche und der organisierten Kriminalität werden.

Die Tatsache, daß Drogen in allen Ländern der Region als wichtige Probleme gesehen werden, dürfte bedeuten, daß internationale Geber ihre Mittel über mehrere Länder verteilen oder andere Länder mit größeren Drogenproblemen vorziehen. Bereits jetzt ist offensichtlich, daß zusätzliche Mittel für größere Programme der Alternativen Entwicklung in Laos nicht zur Verfügung stehen werden.

## **F. Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos: Zusammenhänge**

In diesem Abschnitt geht es darum, die Verbindungen zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen in Laos aufzuzeigen:

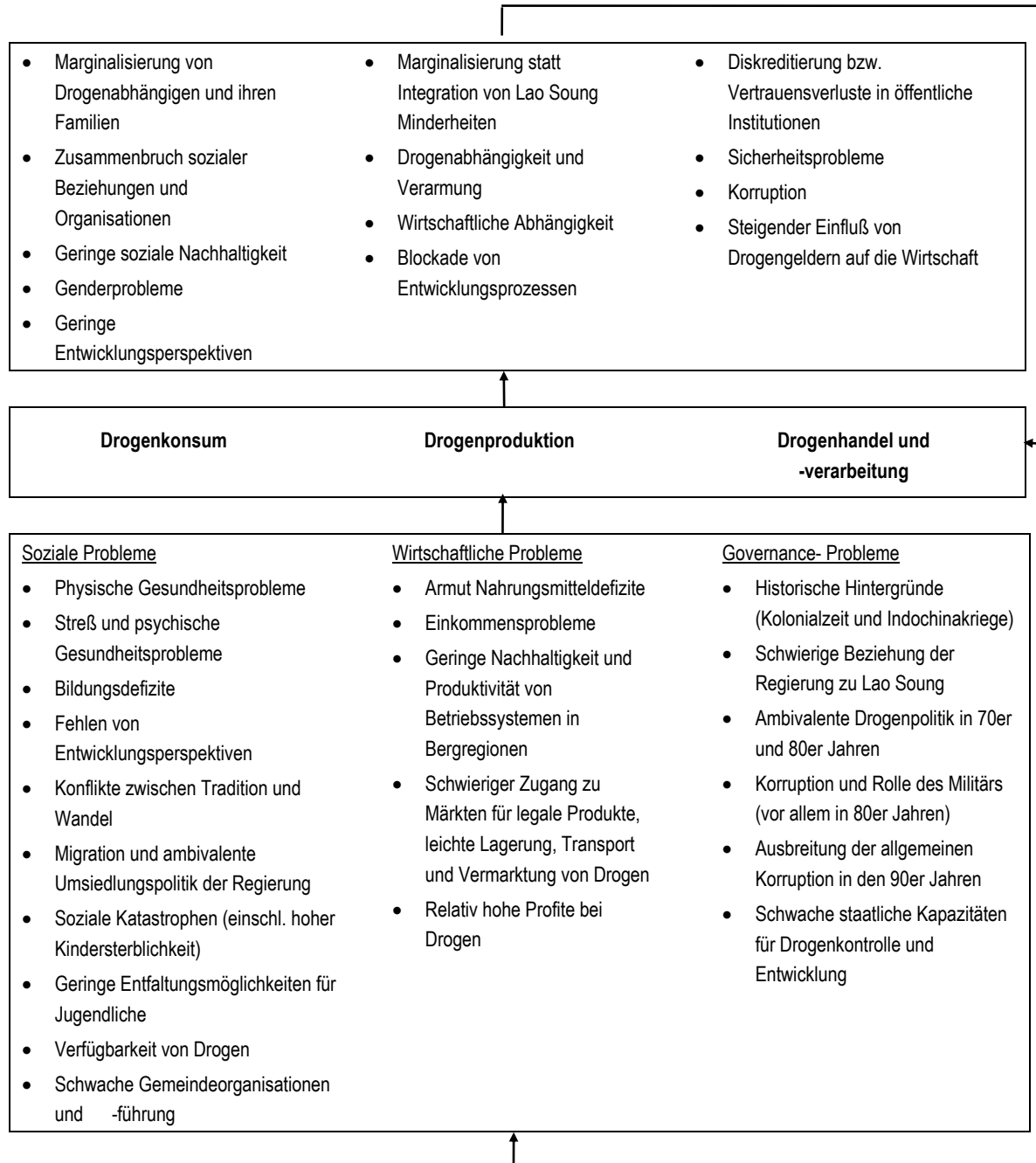
- In welchem Maße sind soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklungsprobleme die Ursache von Drogenproblemen?
- Und umgekehrt: Was sind die Auswirkungen der Drogenproblematik auf Entwicklungsprozesse?

Diese Zusammenhänge können in einer Art Problemkreislauf dargestellt werden, in dem sich soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklungsprobleme und Drogenprobleme gegenseitig verstärken. In den folgenden Kapiteln werden diese Zusammenhänge näher erläutert.

---

<sup>192</sup> Ein Beispiel zur Illustration der subregionalen Kooperation zwischen Drogenhändlern: Im Februar 1996 zerschlugen die laotischen Behörden ein Unternehmen, das zu einem großen Labor zur Produktion von Heroin und Metamphetaminen geführt hätte. Die Stätte lag in der Provinz Bokeo, etwa nördlich des Grenzdreiecks von Laos, Thailand und Myanmar. Unter dem Deckmantel eines legalen Thai/Lao-Geschäfts (Treibstofflager) verschworen sich Leute aus drei Ländern zur Produktion von Heroin und Metamphetaminen (darunter Pillen aus einer Kombination beider Drogen). Die benötigten Chemikalien wurden aus China importiert, das Rohopium stammte aus Myanmar, die Finanzen aus Thailand und das Labor selbst befand sich in Laos. 23 Menschen wurden verhaftet, 20 Tonnen Ausrüstung, 1 Tonne chemischer Substanzen, 7,5 kg Heroin und 10 kg Metamphetamine wurden sichergestellt. Das Labor hatte die Produktion kurz zuvor aufgenommen (Quelle: Diskussion mit Mitarbeitern der Counter Narcotics Unit in Vientiane im April 1996).

**Schaubild 4: Problemkreislauf Drogen- und Entwicklungsprobleme in Laos**



## 1. Drogen und soziale Entwicklungsprobleme

### a. Soziale Entwicklungsprobleme als Ursachen des Drogenkonsums

Wie bereits ausgeführt wurde, ist Opium die am meisten konsumierte illegale Droge in Laos. Opium wird vor allem in den Bergregionen gebraucht. Dafür gibt es keine monokausale Erklärung, sondern eine Vielzahl möglicher Gründe:

*“... there are many factors that affect the use of opium. Opium use is influenced by incidents and sequences that may be pharmaceutical, psychological, historical, social, economic or political. The process of addiction is a dynamic one occurring over time. No stereotype can be established”<sup>193</sup>.*

Gelegentlich wird darauf hingewiesen, daß der Gebrauch von Opium und die damit verbundene Abhängigkeit unter ethnischen Minderheiten kulturell und sozial akzeptiert seien. Tatsächlich findet

<sup>193</sup> Escoffier-Fauveau 1994: 16.

man in vielen Lao Soung-Gemeinden den Gebrauch von Opium bei bestimmten sozialen Anlässen. Diese sind aber begrenzt und dürften kaum eine Ursache für die weit verbreitete Opiumabhängigkeit sein. Opiumabhängigkeit wird in den meisten Gemeinden kaum akzeptiert, es sei denn unter älteren Menschen, die es sich wirtschaftlich leisten können. Wenn es einen häufigen Gebrauch und eine Ausbreitung der Abhängigkeit in bestimmten Gemeinden gibt, dann ist diese eher auf schwache Gemeindeorganisationen und -führer zurückzuführen, welche normalerweise eine gewisse soziale Kontrolle ausüben. Opiumabhängigkeit ist besonders in jenen Dörfern verbreitet, in denen auch die Dorfcheads abhängig sind. Im Gegensatz dazu berichten Hmong, daß in ihren Dörfern auch der regelmäßige Konsum von Alkohol abgelehnt wird, weil er nicht nur zur Verarmung, sondern zu einer Zerstörung sozialer Beziehungen und schließlich der Gemeinde beitragen kann.<sup>194</sup>

Physische Gesundheitsprobleme, die unzureichende Gesundheitsversorgung und die Verwendung von Opium als ein Allzweck-Schmerzmittel werden oft als die wichtigste Ursache für den Beginn der Drogenabhängigkeit in entlegenen Bergregionen genannt. Auch bei der LCDC/UNDCP Untersuchung von 1992/93 gaben fast alle befragten Opiumabhängigen gesundheitliche Probleme als den ursprünglichen Grund für den Konsum von Opium an.<sup>195</sup> In einigen Fällen mag dies zutreffen. Es würde aber kaum erklären, weshalb zum Beispiel Frauen weniger oft von Opium abhängig sind als Männer oder weshalb die Prävalenz der Abhängigkeit zwischen Dörfern oder ethnischen Gruppen innerhalb der selben Region beträchtlich schwankt. Gegenüber dieser Begründung ist daher Skepsis angebracht.

Streß und psychische Gesundheitsprobleme gehören zu den wichtigsten Gründen für die Drogenabhängigkeit. Die Menschen in den Bergregionen von Laos werden häufig mit sozialen und wirtschaftlichen Katastrophen konfrontiert. Dazu gehören Mißernten oder Krankheit und Tod von Kindern und nahen Verwandten. Auch die Migration der Gemeinden in neue Gebiete, das Fehlen von Entwicklungsperspektiven oder Auseinandersetzungen zwischen Tradition und Wandel verursachen psychische Belastungen. Ängste und Depressionen sind weit verbreitet. In der Provinz Louang Namtha ist Opiumabhängigkeit vor allem in jenen Akha-Dörfern vorzufinden, die vor nicht allzulanger Zeit von den Bergen in das Flachland migrierten. Besonders betroffen sind oft die Führer dieser Dörfer.<sup>196</sup> Auch im Gebiet um Phalavek in der Xaysomboun Special Region war die Rate der Opiumabhängigkeit in Phu That am höchsten, einem Dorf, das 1991 von den Bergen in ein Tal migrierte und dort sogleich mit einer Malariaepidemie konfrontiert wurde, die viele Todesopfer forderte.<sup>197</sup>

Ein direkter Bezug zwischen Bildungsdefiziten und Drogenproblemen wäre schwierig nachzuweisen. Bildung ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige menschliche Entwicklung. Bisher sind die meisten Minderheiten, darunter vor allem auch die Lao Soung, 'educationally disadvantaged'.<sup>198</sup> Das heißt, es gibt nur wenige funktionierende Schulen in Minoritätengebieten und wenige Lehrer von und für ethnische Minderheiten. Darüber hinaus ist das Curriculum für Minderheiten kaum relevant. Entsprechend gering sind die Entwicklungsperspektiven dieser Minderheiten.

Die Entfaltungsmöglichkeiten für Jugendliche sind sowohl in ländlichen Gebieten als auch in Städten begrenzt. In der nahen Vergangenheit schien Drogenkonsum fast ausschließlich eine Frage älterer Menschen zu sein. Neuerdings breitet sich aber in den Bergen der Gebrauch von Opium und in den Städten der Gebrauch von Inhalierstoffen auch unter Jugendlichen immer mehr aus. Ein Grund mag sein, daß sich mit der Öffnung des Landes, der Präsenz von Konsumgütern und Informationen über Lebensstile anderer Gesellschaften auch das Bewußtsein und die Frustrationen über die eigenen geringen Entfaltungsmöglichkeiten zunehmen. In ländlichen Gebieten gibt es so gut wie keine Freizeitmöglichkeiten. Die Bars und Diskotheken in Vientiane sind für die meisten

---

<sup>194</sup> Diskussion des Autors mit Vertretern von Gemeinden in der Xaysomboun Special Region 1996.

<sup>195</sup> LCDC 1993 Vol.1: 48.

<sup>196</sup> Escoffier-Fauveau 1994: 18.

<sup>197</sup> Projektinformationen und Besuche des Autors. Das Dorf wurde inzwischen mit Ban Hom zu Ban Hom That zusammengelegt.

<sup>198</sup> Siehe Sudaprasert/Kampe 1991.

Jugendlichen zu teuer. Besonders schlecht sind die Chancen von 'Kindern in besonders schwierigen Umständen', das heißt Waisenkinder, Kinder, die sich in Straßenbanden organisieren, Kinder aus ländlichen Gebieten (zumeist Mädchen, die in die Städte kommen, um Arbeit zu suchen und zuweilen zur Prostitution gezwungen werden) und Mädchen und Jungen in Grenzgebieten, die jenseits der Grenze sexuell oder als Arbeitskräfte ausgebeutet werden.<sup>199</sup>

Ein wesentlicher Faktor, der den Konsum von Drogen beeinflusst, ist die Verfügbarkeit von Drogen. Im Vergleich zu 1992/93, als die Preise für Opium sehr niedrig waren, scheint der Konsum von Opium 1995/96 in Laos zurückgegangen zu sein, was wahrscheinlich damit zusammenhängt, daß die Preise sehr hoch und Opium damit für viele nicht mehr erschwinglich war.<sup>200</sup>

#### **b. Soziale Probleme als Folgen des Drogenkonsums**

Drogenkonsum – zumindest das Rauchen und Essen von Opium – ist kein prioritäres Gesundheitsproblem in Laos. Selbst Gemeinden mit hohen Raten von Opiumsucht sehen Opiumabhängigkeit eher als ein soziales Laster oder wirtschaftliches Problem. Bei einer Untersuchung in Hmong-Dörfern in der Phalavek Region der Xaysomboun Special Region 1990 nannten die befragten Menschen Opiumabhängigkeit am Ende einer langen Liste anderer Gesundheitsprobleme.<sup>201</sup> Malaria, Durchfall- und Atemwegskrankheiten waren und sind weitaus größere Probleme, die unter anderem zu Kindersterblichkeitsraten von durchschnittlich 134/1000 in Laos insgesamt und bis zu 400/1000 in Bergregionen führen.<sup>202</sup> Drogenabhängigkeit gilt dagegen als ein geringes Problem und kam in der genannten Untersuchung noch nach Arthritis und Kropf. Menschen, die an Arthritis litten, sagten, daß ihnen der regelmäßige Konsum von Opium zumindest erlaube, weiter zu arbeiten.

Bildungsdefizite in den Bergregionen können insofern auf den Drogenkonsum zurückgeführt werden, als es sich Kinder mit einem drogenabhängigen Elternteil kaum leisten könnten, eine Schule zu besuchen. Eine Untersuchung im Sommer 1996 zum Gebrauch von Inhalierstoffen in einigen Städten ergab, daß dieser vor allem unter frühzeitigen Schulabgängern weit verbreitet war. Auch dort scheint es also einen Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und Bildungsproblemen zu geben.

Drogenprobleme verstärken Genderprobleme. Im allgemeinen tragen Frauen mehr zur landwirtschaftlichen Produktion in Laos bei als Männer.<sup>203</sup> In Familien mit Drogenabhängigen müssen Frauen nicht nur die geringere Produktivität ihrer Männer kompensieren, sondern oft auch noch helfen, das von ihren Männern benötigte Opium zu besorgen. Schließlich gibt es wenig, was Frauen gegen die Sucht ihrer Männer unternehmen können. Familien von Abhängigen werden von der Gemeinschaft verachtet, und die Frauen müssen mit diesem Stigma leben. Eine Studie zum Drogengebrauch in Long Distrikt von Louang Namtha zeigte, daß 21% der Männer in Akha-Dörfern opiumabhängig waren, aber nur 5% der Frauen.<sup>204</sup> Auch nach einer anderen Studie zum Distrikt Muang Sing (ebenfalls in Louang Namtha) waren nur etwa 20% der Abhängigen Frauen.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Siehe Duang Deuane Bounyavong/Kham Pin Phiatheb 1995 in einem Bericht für UNICEF.

<sup>200</sup> Diskussionen mit dem UNDCP Büro in Vientiane im August 1996.

<sup>201</sup> Quelle: 'Problem Census Meetings' in fünf Dörfern im Gebiet um Phalavek, die im Rahmen eines UNDCP Phalavek Projekts im August 1990 durchgeführt wurden und an denen auch der Autor teilnahm.

<sup>202</sup> Siehe World Bank 1995 mit einer Analyse sozialer Entwicklungsprobleme.

<sup>203</sup> Shui Meng 1991: 174.

<sup>204</sup> Präsentation der Ergebnisse einer NCA-Mission durch Rita Gebert, Vientiane, 8. Dezember 1995.

<sup>205</sup> "Looking at drug addiction with 'gender lenses' on makes us also ask questions as to the real role of aches and pains and illnesses as a cause for someone to start smoking. When one sees how hard women work, the number of children they bear, and the chronic aches they also have, one must ask the question why it is that men are 4 to 5 times more likely to be addicted than women. ... It would seem that social controls among women, their sense of responsibility to the family and their children, exert a great pressure on them to avoid addiction. This seems not be the case for men. In fact, some women we spoke to said they would feel great shame if they had to hire out their own labour for opium, or if their opium addiction would force them to beg for rice from relatives. ...The project, in particular with the Lao Women's Union, must explore ways to address directly gender inequalities in the villages. Women are the strongest potential force against addiction, but at present they have no voice or influence in the villages" (Gebert 1995a: 9-10, 18).

Es gibt jedoch Ausnahmen: In einem Akha-Dorf in Muang Sing waren 18 von 27 Abhängigen Frauen, die meisten davon verwitwet.<sup>206</sup> Es gibt also noch viele offene Fragen im Hinblick auf Drogen und Gender.<sup>207</sup> In einem Hmong-Dorf in der Xaysomboun Special Region wurde im August 1996 der Fall einer Frau ausführlich diskutiert, die sich hatte scheiden lassen, weil ihr Mann opiumabhängig war und die Familie dabei war zu verarmen. Da die Frau von einem anderen Clan kam als der Mann, aber beide Clans dasselbe Dorf bewohnten, gefährdeten die intra-familiären Auseinandersetzungen den Dorffrieden. Das gesamte Dorf bemühte sich daher um eine Lösung, wobei beide Clans der Scheidung zustimmten und der Clan des Mannes sich bereit erklärte, die Frau und ihre Kinder weiterhin wirtschaftlich zu unterstützen.<sup>208</sup> Das Beispiel zeigt, daß derartige Probleme über die unmittelbare Familie hinaus die sozialen Beziehungen ganzer Gemeinden gefährden können.

Drogenkonsum hat negative Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit sozialer Strukturen. Eine große Zahl von Gemeinden in Nordlaos schafft es, mit einem geringen Grad von Drogenabhängigkeit in ihrer Gemeinde umzugehen, wobei dann der Gebrauch von Opium älteren Menschen vorbehalten bleibt.<sup>209</sup> Dies trifft für viele Hmong-Gemeinden zu. Auf der anderen Seite gibt es Gemeinden, bei denen solche Restriktionen und soziale Kontrollmaßnahmen nicht (mehr) greifen und eine große Zahl der Männer opiumabhängig ist. Dies gilt vor allem für zahlreiche Akha und Lao Houay (Lanten) Gruppen im Nordwesten von Laos. Teilweise sind bis zu 40% der Männer abhängig.<sup>210</sup> Ein derartiger Grad an Drogenabhängigkeit führt zu erheblichen Problemen im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit.

## **2. Drogen und wirtschaftliche Entwicklungsprobleme**

### **a. Opiumproduktion als Antwort auf wirtschaftliche Probleme**

Die wirtschaftliche Öffnung des Landes in den späten 80er Jahren hin zu einer mehr marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaft führte in Vientiane und anderen Gebieten, die stärker in die nationale Wirtschaft integriert sind, zu spürbaren Veränderungen. Auf den Rest des Landes, etwa zwei Drittel, einschließlich der meisten Provinzen von Nordlaos, hatte dies geringere Auswirkungen. Die meisten Bauern dort leben weiterhin vorwiegend von einer Subsistenzwirtschaft, in der die Nahrungsmittelproduktion für den Eigenbedarf und die Tierhaltung im Vordergrund stehen.

Reis ist das wichtigste Nahrungsmittel in Laos, aber Laos insgesamt kann den nationalen Bedarf an Reis kaum decken und muß Nahrungsmittel einführen. Die meisten Bauern in den Bergregionen von Nordlaos leiden unter chronischer Nahrungsmittel- und Reisknappheit. Xaysomboun Distrikt, ein traditionelles Opiumgebiet, produziert auch in normalen Jahren nur etwa die Hälfte des Eigenbedarfs an Reis.

Für Lao Soung- und Lao Theung-Minderheiten ist die Frage der wirtschaftlichen Situation vor allem eine der Subsistenzproduktion. Wirtschaftlicher Wohlstand wird mit der Verfügbarkeit von Reis für den Eigengebrauch gleichgesetzt.

Einer der Gründe für die Reisknappheit ist, daß die Form der Landwirtschaft, so wie sie zur Zeit in vielen Bergregionen praktiziert wird, wenig produktiv und ökologisch kaum nachhaltig ist. Bauern gehen mit dieser Situation in unterschiedlicher Weise um. Jene mit Zugang zu geeignetem Land praktizieren den Naßreisbau zusätzlich zur Landwirtschaft an Hanglagen. Andere befolgen die Regierungspolitik und siedeln in das Flachland um, obwohl die damit verbundenen Probleme oft unterschätzt und zahlreiche dieser Umsiedlungsaktionen bereits gescheitert sind. In vielen Fällen kehren Familien in die Berge zurück und roden neues Land.

---

<sup>206</sup> Besuch des Autors in Houay Long Kao im April 1996.

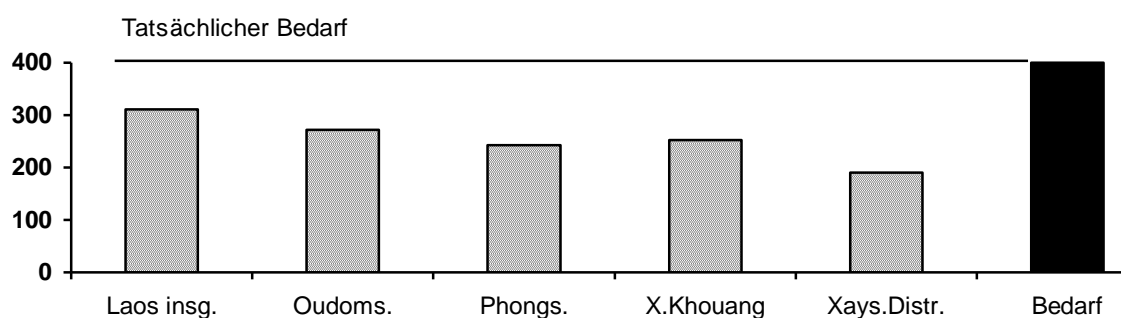
<sup>207</sup> Siehe auch GTZ/Muang Sing 1995a: Gender-specific Situation Analysis.

<sup>208</sup> Besuch des Autors in Ban Tiably im August 1996.

<sup>209</sup> 40 wurde oft als die Altersgrenze genannt, ab der der Konsum von Opium toleriert wird.

<sup>210</sup> Siehe GTZ/Muang Sing Integrated Food Security Project 1995.

**Graphik 4: Reisproduktion in ausgewählten Gebieten 1995 (in kg pro Kopf)<sup>211</sup>**



Die Situation ist für jene, die sich entscheiden, in ihren augenblicklichen Gebieten zu bleiben, besonders schwierig. Zum einen ist es ihnen nicht erlaubt, neues Land für den Wanderfeldbau zu nutzen. Zum anderen erhalten sie kaum Unterstützung zur Verbesserung ihrer landwirtschaftlichen Praktiken. Dies gilt besonders für Lao Theung- und Lao Soung-Gemeinden, die deswegen versuchen, ihre Einkommen und die Subsistenzproduktion zu diversifizieren, indem sie Waldfrüchte sammeln oder Gemüse und Obst anbauen. Diese sind in entlegenen Bergregionen schwer zu vermarkten. Einige Akha-Gemeinden in Louang Namtha und Phongsali bauen Baumwolle an, andere Gruppen verkaufen Sesam, Gemüse, Cardamom, Pilze und im Süden von Phongsali auch Benzoin.

Zusammen mit Opium ist aber die Tierhaltung die wichtigste Einkommensquelle vieler Gemeinden in den Bergen. Lao Soung halten üblicherweise mehr Tiere als andere Gruppen. Ersparnisse werden oft in Büffel, Kühe, Schweine oder Geflügel investiert. Angesichts weit verbreiteter Tierkrankheiten und dem Fehlen einer veterinären Versorgung ist dies riskant.

Eines der größten Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung von Minoritätenregionen ist deren geographische Isolation und der schwierige Zugang zu Märkten. Etwa die Hälfte der Distrikthauptorte von Nordlaos kann nicht das ganze Jahr hindurch über Straßen erreicht werden.

Angesichts dieser schwierigen Situation scheint Opium eine Alternative zu sein. Die Vorteile für die Bauern sind die folgenden:

- Schlafmohn kann in den Wintermonaten von Oktober bis März auf jenen Feldern angebaut werden, die im Sommer für Mais genutzt werden. Opium paßt daher in den landwirtschaftlichen Zyklus. Einen Engpaß gibt es jedoch in Oktober/November, wenn die Mohnfelder vorbereitet und gleichzeitig der Reis geerntet werden müssen. Die Hmong scheinen beide Aktivitäten besser vereinbaren zu können als Lao Theung und andere Lao Soung, die es vorziehen, mehr Arbeit in die Reisernte zu investieren. Entsprechend sind die Opiumerträge bei den Hmong höher als bei anderen Gruppen.
- Der Schlafmohnanbau ist ökonomischer als die Produktion der meisten anderen Früchte. Mit Opium kann auf einem relativ kleinen Stück Land (0,3 ha pro Haushalt im Durchschnitt) ein relativ hohes Einkommen erzielt werden. In einigen Hmong-Gemeinden finden sich die Mohnfelder als Gärten innerhalb des Dorfes oder direkt hinter dem Haus, wo sie intensiv gepflegt werden können. Insgesamt sind die Opiumerträge in Laos – mit der Ausnahme Vietnams – trotzdem die niedrigsten in Asien. Im Vergleich zu Afghanistan sind sie etwa siebenmal geringer.
- Von einem ökologischen Standpunkt her gesehen ist der Mohnanbau selbst nachhaltiger als der Anbau von Bergreis. Mohnfelder sind in der Regel klein; oft liegen sie in flachen Lagen und können über Jahre hinweg ohne Unterbrechung genutzt werden. Für den Reisanbau

<sup>211</sup> Quellen: Gov. of Laos/CPC 1995 für Laos und die Provinzen Oudomsay, Phongsali und Xieng Khouang. Informationen der Verwaltung der Xaysomboun Special Region für Xaysomboun Distrikt.

benötigt eine Familie dagegen eine fünf- bis sechsmal größere Fläche, die überdies nur etwa zwei Jahre lang genutzt werden kann. Die Alternative 'Reis oder Opium' stellt sich für die Bauern aber nicht in dieser Form. Auch Bauern, die im Winter Opium produzieren, bauen im Sommer Reis an. Das Einkommen von Opium kann helfen, die unzureichende oder auf Grund ökologischer Problem nachlassende Reisproduktion, zumindest eine Zeit lang zu kompensieren.

- Der größte Vorteil von Opium hängt mit der Lagerung und Vermarktung zusammen. Das Verhältnis zwischen Wert (hoch) und Gewicht bzw. Volumen (gering) ist bei Opium sehr günstig. Opium kann leicht zu Märkten gebracht werden oder auch über Jahre hinweg gelagert werden.<sup>212</sup>

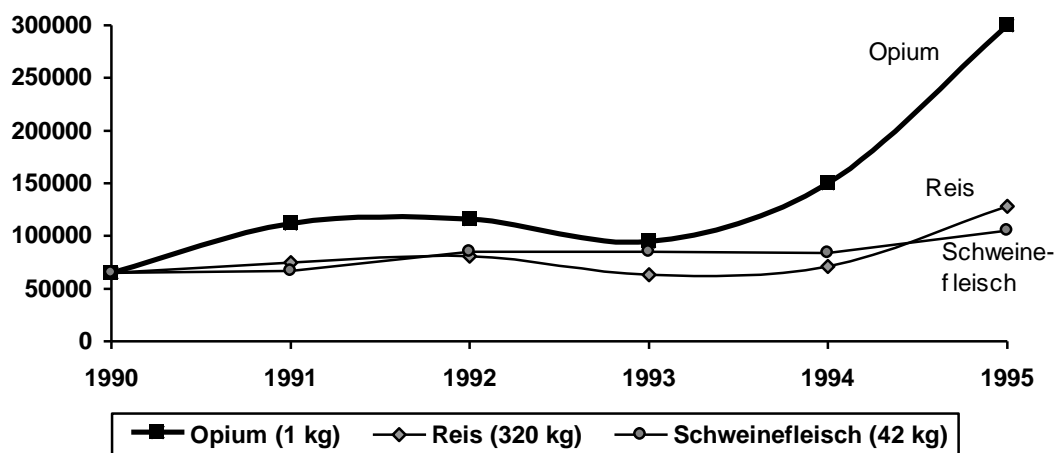
Obwohl die Opiumproduktion vorteilhaft erscheint, kam die LCDC/UNDCP-Untersuchung von 1992/93 zu folgenden Schlüssen:

- *“Opium as a cash crop is not important for Laos as a whole and not very important for northern Laos as a whole.”*
- *“Opium as a cash crop is important for opium-producing households and villages, which produce less food than the Lao on average and only partially make up for it by opium production. The more food and livestock farmers produce, the less important opium becomes for them.”*
- *“Despite opium production, opium producers are worse off than the rest of the Lao on average”.*

Diese Annahme, nämlich daß Opium nur von begrenzter Bedeutung ist, muß inzwischen hinterfragt werden. Bei einem durchschnittlichen Preis von US\$ 70/kg Opium konnte man 1993 annehmen, daß sich bei einer Verbesserung der Subsistenzproduktion und der Tierhaltung die Reduzierung der Opiumproduktion von selbst ergeben würde. Der Preisanstieg von US\$ 70 (1993) auf über US\$ 300 (1996) pro kg Opium dürfte dies geändert haben. Die Preise für Nahrungsmittel oder Fleisch haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten:

**Graphik 5: Entwicklung von Opium- und Nahrungsmittelpreisen in Laos 1990-95**

(Vientiane-Preise in Kip)<sup>213</sup>



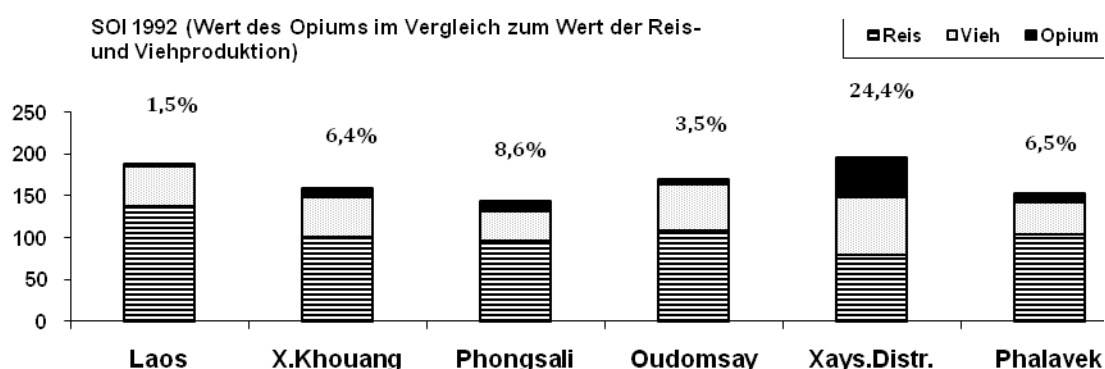
<sup>212</sup> Ein Beispiel zur Illustration sind die Birnen von Nonghet in Xieng Khouang. 1992 konnte ein Bauer in Nonghet 400% Profit erzielen, falls er es schaffte, seine Birnen in Vientiane zu verkaufen, aber nur 30% bei Opium. Allerdings hätte er 150 kg Birnen nach Vientiane transportieren müssen, um denselben Profit zu erzielen wie bei 1 kg Opium. Aufgrund der Straßenbedingungen wäre dies unmöglich gewesen. Dies bedeutet, daß je schlechter die Verkehrsinfrastruktur desto besser der komparative Vorteil von Opium.

<sup>213</sup> Quellen: Gov. of Laos/CPC/NSC 1995: 119 für Reis- und Schweinefleischpreise; LCDC 1993 für Opiumpreise 1990-93; LCDC Informationen für Opiumpreise 1994-95.

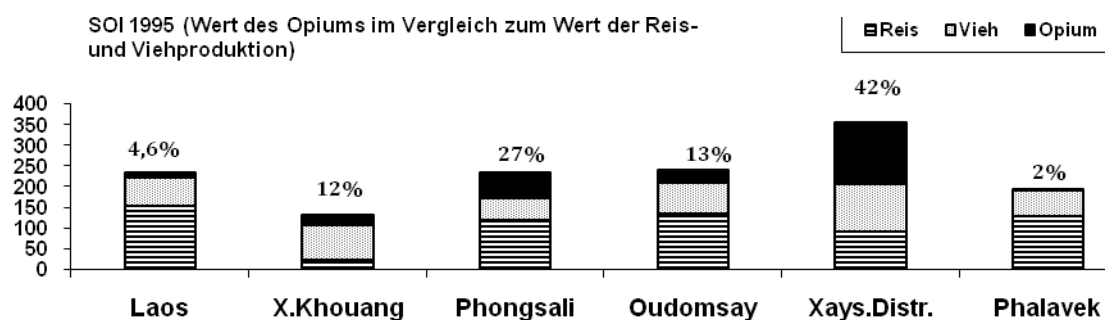
### Kasten 1: Der Subsistence + Opium Index (SOI)

Um die **relative Bedeutung der Opiumproduktion** zwischen Gemeinden, Distrikten oder Provinzen vergleichen zu können, wurde im Rahmen der LCDC/UNDCP-Untersuchungen 1992/93 ein 'Subsistence + Opium Produktion Index' (SOI) vorgeschlagen.<sup>214</sup> Der SOI beruhte auf einem Indikator für den Wert der Nahrungsmittelproduktion (Reise, Mais, Bohnen, Kartoffeln, Kassava), einem für die Viehproduktion (Kühe, Büffel, Schweine und Geflügel) und einem für die Opiumproduktion jeweils pro Kopf und Jahr. Der SOI war der Wert des Opiums als ein Prozentsatz des Wertes der Nahrungsmittel- und Viehproduktion.

1992/93 lagen Daten für eine Reihe von Gebieten vor, für die der SOI erstellt werden konnte. Derzeit ist dies nicht der Fall. Um dennoch aktuellere Hinweise auf die relative Bedeutung in der Opiumproduktion und Trends seit 1992 geben zu können, wurde hier ein vereinfachter SOI für 1992 und 1995 erstellt, bei dem für den Nahrungsmittelindikator nur die Reisproduktion herangezogen wurde.<sup>215</sup>



Quellen: LCDC 1993 für die Opiumproduktion, GoL/CPC/NSC 1995 zur Reis- und



Quellen: LCDC 1996 für die Opiumproduktion, GoL/CPC/NSC 1995 zur Reis- und

Diese Daten zeigen, weshalb die Opiumproduktion in Nordlaos 1992/93 als nicht besonders bedeutend galt und höchstens dazu diente, andere Defizite zumindest teilweise zu kompensieren. Durch die Preisentwicklung von Opium stieg die relative Bedeutung von Opium in Provinzen wie Oudomsay und Phongsali. Die Daten unterstützen auch die Behauptung, daß der Distrikt Xaysomboun von Opium mehr abhängt als viele andere Mohngebiete.

Da die Datenlage insgesamt unzureichend ist, wird der SOI hier lediglich zur Illustration herangezogen und um weitere Untersuchungen zur relativen Bedeutung der Opiumproduktion anzuregen.

<sup>214</sup> Siehe LCDC/UNDCP 1993 Vol. 1: 65ff.

<sup>215</sup> Die Daten zur Nahrungsmittel- und Viehproduktion sind insgesamt jedoch sehr unzuverlässig, was die Aussagekraft des Indikators einschränkt.

Aufgrund der Preisentwicklung hat Opium an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen. Es stellt sich daher die Frage, ob die 1993 vorgeschlagenen Strategien noch Gültigkeit haben können.

#### **b. Wirtschaftliche Probleme als Folgen von Drogenproblemen**

Der Mohnanbau erscheint also als eine Alternative, die andere wirtschaftliche Defizite kompensieren kann. Andererseits ist auch der Mohnanbau mit Problemen verbunden.

Die Opiumproduktion impliziert wirtschaftliche Abhängigkeit. Mohnbauern verkaufen Opium über Zwischenhändler an internationale Märkte, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Minoritäten passen ihre wirtschaftlichen Strukturen den Bedürfnissen des internationalen Drogenmarktes an und werden von diesem Markt ausgebeutet. Auch wenn die Preise augenblicklich wesentlich höher liegen als noch vor drei Jahren, erhalten die Bauern in Laos nur den geringsten Teil des Straßenwertes, der in den USA oder Europa erzielt wird.<sup>216</sup> Die Mohnbauern in Laos haben keinen Einfluß auf die Preise. Die niedrigen Preise von 1992/93 waren von ihnen genausowenig beeinflusst worden wie die hohen Preise 1996.

Opium ist ein Hindernis für die Integration von Minderheiten in nationale Entwicklungsprozesse und Märkte. Durch die Produktion einer illegalen Frucht operieren Bauern außerhalb der legalen Wirtschaft und haben kaum die Möglichkeit, sich an nationalen Entwicklungsprozessen zu beteiligen. Gleichzeitig sehen sie sich dem unvorhersehbaren Risiko gegenüber, daß die Regierung oder lokale Verwaltungen gegen Mohnanbau und Drogenhandel vorgehen.<sup>217</sup>

Die Opiumproduktion blockiert Entwicklungsprozesse und die nötige Anpassung an eine sich wandelnde Umgebung. Auf der einen Seite scheint es Mohnbauern wirtschaftlich besser zu gehen als vielen anderen Bauern. Auf der anderen verdeckt die Opiumproduktion jedoch strukturelle Probleme. Dazu gehören:

- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Einkommen von Opium nimmt den Druck, landwirtschaftliche Praktiken mit geringer Nachhaltigkeit zu verbessern. Dies ist in einem Distrikt wie Nonghet besonders offensichtlich. Die ökologische Degradierung zeigte erst dann Wirkung, als die Opiumpreise 1992/93 auf unter US\$ 50 fielen und viele Familien in andere Gebiete migrieren mußten.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Die Bauern in Laos dürften 1993 umgerechnet weniger als 0,5% und 1996 zwischen 1% und 3% des entsprechenden Straßenwertes in Europa erhalten haben.

<sup>217</sup> Bisher hat die Regierung den Mohnanbau nicht explizit verboten. Ende 1992 gab aber der Ministerpräsident den Provinzen und Distrikten Anweisung, Maßnahmen gegen den Mohnanbau zu unternehmen. Gemeint waren eher Überzeugungsarbeit und weniger die gewaltsame Vernichtung von Mohnfeldern. Die Interpretation und Umsetzung dieser Anweisung blieb den Distrikten selbst überlassen. Der Handel mit Drogen ist allerdings seit 1990 verboten. Da der entsprechende Artikel im Strafgesetz sehr vage formuliert wurde, könnten die Behörden theoretisch jederzeit gegen einen Bauern vorgehen, sobald das Opium geerntet wird und sich im Besitz des Bauern befindet.

<sup>218</sup> Der ökologische Schaden des Mohnanbaus wird oft überschätzt: *“In Laos an estimated 250,000 to 300,000 hectares of virgin forest are destroyed each year, with much of the worst damage being rendered by profit-seeking opium poppy growing hill tribesmen”*. (INM 1993; siehe auch United Nations Bulletin on Narcotics 44 (2), 1992.) Solche Behauptungen treffen so nicht zu. Man kann darüber streiten, in welchem Maß der Wanderfeldbau zur Vernichtung des Waldes in Laos beiträgt, aber es dürften kaum die Mohnfelder sein, die den größten Schaden anrichten. In vielen etablierten Mohngebieten wird Mohn ohne Unterbrechung seit vielen Jahren auf denselben Feldern angebaut. Es müssen dafür also nicht ständig neue Felder gefunden und Wälder gerodet werden. Beispiele dafür sind Nonghet und das Phou Khè-Gebiet im Distrikt Khoune von Xieng Khouang oder die Gebiete im Norden des Distrikts Xaysomboun. Natürlich gibt es auch Beispiele für Gebiete, in denen Regenwald für den Mohnanbau vernichtet wird – beispielsweise unter einigen Akha-Gemeinden in Boun Neua Distrikt von Phongsali -, oder wo, wie in Louang Namtha beobachtet, extrem steile Hänge für den Mohnanbau genutzt werden. Insgesamt scheinen die Waldflächen, die für die Opiumproduktion erschlossen werden, im Vergleich zu jenen Feldern sehr gering zu sein, die für die Ausdehnung der permanenten Landwirtschaft im Flachland, für den Anbau von Bergreis oder die legale und illegale Holzwirtschaft gerodet werden. Die durch den Mohnanbau entstehenden Probleme der ökologischen Nachhaltigkeit sind eher indirekter Art. Unökonomische und ökologisch wenig nachhaltige Betriebssysteme können oft nur deshalb weiterbestehen und ökologische Schäden anrichten, weil die zunehmende Degradierung der Umwelt und die dadurch sinkenden Erträge durch Einkommen von Opium zumindest vorübergehend

- Bevölkerungsdruck: Einkommen von Opium kann zumindest vorübergehend Probleme verdecken, die mit dem hohen Bevölkerungswachstum und -druck gerade unter den Lao Soung zusammenhängen.
- Bildungsdefizite: Solange über Opium genügend Einkommen erzielt werden kann, ist der praktische Bedarf an Bildung gering.
- Fehlende Gesundheitsversorgung: Opium als ein Schmerzmittel verdeckt Gesundheitsprobleme, kann sie aber selten lösen.
- Konflikte zwischen Tradition und Wandel: Opium vermindert den Zwang, sich mit derartigen Konflikten auseinandersetzen zu müssen. Die Produktion von Opium selbst wird als 'traditionell' angesehen und vermittelt gleichzeitig die Illusion, Teil einer modernen Geldwirtschaft zu sein, die erlaubt, 'moderne' Waren zu erwerben.

Kurz, Mohnbauern müssen sich diesen Fragen nicht im erforderlichen Maße stellen. Für sie ist der Bedarf an sozialem und wirtschaftlichem Wandel nicht offensichtlich. Minoritäten, die kein Opium produzieren – darunter viele Lao Theung – mögen kurzfristig zwar größere Probleme haben, aber langfristig sind die Entwicklungsperspektiven für jene Gruppen, die von der Opiumproduktion abhängen, wahrscheinlich schlechter.

Die Opiumproduktion trägt zu lokaler Abhängigkeit und Armut bei. Eine überraschende Erkenntnis der Untersuchung von 1992/93 war, daß das meiste Opium in Laos blieb und zum größten Teil von den etwa 42.000 Opiumabhängigen verbraucht wurde. Von diesen gehörten wiederum die meisten zu den Minderheiten. Die wirtschaftlichen Konsequenzen der lokalen Opiumabhängigkeit sollten nicht unterschätzt werden:

- Ein Haushalt in einer Subsistenzgesellschaft kann sich ein erwachsenes Familienmitglied, das nicht voll arbeiten kann, kaum leisten.
- Ein Haushalt, der sein eigenes Opium konsumiert, kann mit der in die Opiumproduktion investierten Arbeit kein Einkommen erzielen.
- In einigen Gebieten arbeiten Opiumabhängige oder deren Familienangehörige gegen Lohn. Dies trifft in Phongsali und Louang Namtha zu, wo viele Akha deswegen von den Tai Lue wirtschaftlich abhängig sind.
- Opiumabhängigkeit führt zu Armut. Eine Studie zu Akha-Abhängigen in Louang Namtha zeigte, daß Abhängige 1993 täglich umgerechnet 500 bis 600 Kip für Opium ausgaben, das heißt mehr, als das durchschnittliche BSP pro Kopf in Laos. Das Ergebnis ist oft absolute Armut:

*"... often both husband and wife have to hire themselves out for labour daily, and gradually have to sell off all their belongings and cattle. Some of these smokers are totally deprived and have just not enough to eat"*<sup>219</sup>.

Unter Minderheiten wird der Gebrauch von Opium deshalb zumeist mit Armut gleichgesetzt.

Diese Nachteile überwiegen die kurzfristigen ökonomischen Vorteile der Opiumproduktion. Einkommen aus dem Mohnanbau können wirtschaftliche Probleme vielleicht für eine gewisse Zeit übertünchen, sind aber keine Alternative zu Prozessen der nachhaltigen menschlichen Entwicklung.<sup>220</sup>

### **3. Drogen und 'Governance'-Probleme**

Wenn man von einem holistischen Verständnis von Entwicklung ausgeht, können nicht nur wirtschaftliche und soziale Aspekte behandelt werden, sondern dann müssen auch 'Governance'-Probleme berücksichtigt werden. Gerade in Bezug auf Drogen sind politische Faktoren oft von maßgeblicher Bedeutung und zwar sowohl als Ursache als auch als Folge von Drogenproblemen.

---

aufgefangen werden. Opium nimmt somit den Druck, die Produktivität und Nachhaltigkeit der Betriebssysteme zu verbessern.

<sup>219</sup> Escoffier-Fauveau 1994:15.

<sup>220</sup> Zum Bedarf an Wandel in einem klassischen Opiumdistrikt, nämlich Nonghet, siehe Ireson 1995.

### a. 'Governance'-Probleme als Ursache von Drogenproblemen

Zu den 'Governance'- oder politischen Faktoren gehören zunächst die historischen Hintergründe. Hmong- und Yao-Minderheiten hatten Kenntnisse des Mohnanbaus bei ihrer Migration aus Südchina zu Beginn des 19. Jahrhunderts nach Laos mitgebracht. Unter dem von den Franzosen eingerichteten Opiummonopol, der 'régie d'opium', waren die Hmong und Yao im Nordosten von Laos (Xieng Khouang und Houaphan) zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit der kommerziellen Produktion von Opium beauftragt worden. Während der Indochina-Kriege tolerierten die an den Konflikten beteiligten Kräfte Opiumproduktion und Drogenhandel, um Kriegsausgaben und Versorgung von Minderheiten decken zu können, die auf beiden Seiten kämpften. Vor allem die Provinz Xieng Khouang war während der Kriege hart umkämpftes Frontgebiet. Xieng Khouang und die umliegenden Gebiete gelten sowohl als traditionelle Mohngebiete wie auch als traditionelle Siedlungsgebiete der Hmong in Laos. Die Geschichte der Hmong und anderer Lao Soung kann also von der Drogenproduktion in Laos kaum getrennt werden.

Neben den historischen Hintergründen war und ist die Minderheitenpolitik der Regierung seit 1975, das heißt vor allem die Politik gegenüber den 'Lao Soung', von Bedeutung. Nach der Machtübernahme im Dezember 1975 war die neue laotische Regierung vorrangig damit beschäftigt, die nationale Sicherheit herzustellen und damit das eigene Regime zu festigen. Bedroht wurde diese Sicherheit einerseits von außen, daß heißt von Thailand und nach 1978 von China, und andererseits von innen. Bewaffnete Auseinandersetzungen gab es im Grenzgebiet zu China, in Sayaboury und vor allem im Gebiet um Phou Bia, der heutigen Xaysomboun Special Region. Der größte Widerstand gegen die kommunistische Regierung wurde dabei von Hmong-Gruppen um den ehemaligen General Vang Phao geleistet, der in den USA Unterstützung erhielt und von Flüchtlingslagern in Thailand aus operierte. Das Verhältnis der neuen Regierung zu ethnischen Minderheiten und insbesondere den Hmong war und ist deshalb äußerst zwiespältig. Zwar hatten viele Hmong auf Seiten der königlichen Regierung gekämpft und waren dabei von der CIA ausgebildet und ausgerüstet worden, aber der Pathet Lao hatte sich im Kampf gegen die von den USA unterstützte königliche Regierung noch stärker auf Minderheiten gestützt.<sup>221</sup>

Nach 1975 hatte die neue Regierung nun die schwierige Aufgabe, diese Gruppen in die 'Demokratische Volksrepublik Laos' zu integrieren.<sup>222</sup> Die Regierung bemühte sich, einige Posten in Partei- und Regierungsinstitutionen mit Minderheitenvertretern zu besetzen.<sup>223</sup> Auf nationaler Ebene blieb deren Repräsentanz bescheiden, aber zahlreiche Ämter in Distrikten und Provinzen werden inzwischen von Menschen ethnischer Minderheiten besetzt. Obwohl die Lao Theung eigentlich einen größeren Anteil an der Bevölkerung stellen als die Lao Soung, sind die Lao Soung, vor allem die Hmong, stärker vertreten. Die Zusammensetzung des Zentralkomitees und des Politbüros der 'Lao People's Revolutionary Party' nach dem Sechsten Parteikongreß vom März 1996 illustriert dies: Unter den 49 Mitgliedern des neuen Zentralkomitees waren kein Lao Theung, wohl aber vier Lao Soung (ein Akha und drei Hmong). Unter den ersten zehn Mitgliedern, die auch das Politbüro bildeten, waren ein Akha (gleichzeitig der Innenminister) und ein Hmong (gleichzeitig Leiter des Kontrollausschusses der Partei) vertreten.

Bis heute ist es nicht gelungen, den Widerstand ethnischer Minderheiten völlig unter Kontrolle zu bekommen. Vor allem im Gebiet um Phou Bia finden einige Gruppen Zuflucht und führen von dort aus Anschläge durch. Allerdings sind diese Gruppen kaum in der Lage, das Regime zu

---

<sup>221</sup>Nach Gunn (1982:88): "... *The mobilization of the minority hill peasantry into the Lao People's Liberation Army was a central feature of the particular generation of people's war waged in Laos; the almost total dependence upon the minorities by the Pathet Lao for base area sanctuaries and for manpower, was to a degree unprecedented, even by the Chinese, Vietnamese and Khmer revolutionaries*".

<sup>222</sup>Wiederum nach Gunn (1982:88): "*The long history of minority participation in the revolution should have eased the reintegration of the minorities into the fold of the new state, were it not for what the LPRP perceives as the pernicious legacy of the 'divide-et-rule' policies of the colonialists or the persistence of minority revolt into the post-liberation phase of the revolution. While official statements on minority policy are less than explicit, the particular catch-words employed – 'unity', 'solidarity' – hint suggestively at a continuing preoccupation with security and defence questions*".

<sup>223</sup>Eigentlich hatte man erwartet, daß der wichtigste Hmong-Verbündete des Pathet Lao, Faydang Lobliayo, nach 1975 wichtige Posten in Partei und Regierung erhalten würde. Nach Zeitzeugen wurde dies aber von der Parteiführung abgelehnt. Der Grund sei die Opiumsucht Faydangs gewesen.

gefährden. Seit 1994 verfolgt die Regierung eine Politik, die nicht mehr nur auf eine militärische Lösung setzt, sondern versucht, die Gruppen über verstärkte Entwicklungsmaßnahmen einzubinden. Die problematischen Gebiete wurden 1994 zur 'Xaysomboun Special Region' zusammengefaßt. Diese Region nordöstlich von Vientiane besteht zu 53% aus Hmong. Sie untersteht einem Militärgeneral, der direkt dem Ministerpräsidenten berichtet. Im Hinblick auf Entwicklungsmaßnahmen gibt die Regierung dieser Region den Vorzug. Die 'Xaysomboun Special Region' ist das einzige Gebiet in Laos, das relativ problemlos Zugriff auf Ressourcen der Regierung hat.<sup>224</sup> Gleichzeitig ist diese Region mehr als alle anderen Gebiete in Laos wirtschaftlich von der Opiumproduktion abhängig.

Nach der Verfassung von 1991 (Artikel 8) ist Laos ein multi-ethnischer Staat, der die Gleichheit aller ethnischer Gruppen respektiert und der sich dazu verpflichtet, die sozio-ökonomische Entwicklung aller Gruppen zu fördern. Dennoch ist es bisher nicht gelungen, fundamentale Probleme, die die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen perpetuieren, zu lösen. Dazu gehören:

- Das Versagen der Bildungspolitik in Minoritätengebieten. In diesen Gebieten gibt es kaum Schulen und kaum Lehrer von ethnischen Minderheiten. Die Curricula werden von und für Lao Loum erstellt, sind für die meisten Minoritäten kaum relevant und tragen kaum zu einem gegenseitigem Verständnis zwischen ethnischen Gruppen bei.
- Die Betonung der Unterschiede zwischen denen, die 'auf nachhaltige und produktive Weise Naßreis anbauen', nämlich den Lao Loum, und jenen, 'die Wanderfeldbau betreiben, Opium herstellen und gebrauchen, die natürlichen Ressourcen zerstören und dabei nicht genügend Reis für den Eigenbedarf produzieren', nämlich den Minoritäten und insbesondere den 'rückständigen und dickköpfigen' Lao Soung. Wie bereits erwähnt, ist die Wirklichkeit weitaus komplexer, aber dieses Stereotyp ist sehr populär.
- Die Politik der Umsiedlung, die in verschiedenen Regionen und mit unterschiedlicher Vehemenz implementiert wird. Bisher gibt es in diesem Bereich mehr Probleme als Erfolge. Auf jeden Fall verursacht die Politik eine allgemeine Verunsicherung, was wiederum die Suche nach längerfristigen alternativen Strategien zur Verbesserung der Lage in den Bergen erschwert.

Die Beziehung zwischen der Regierung und ethnischen Minderheiten ist also immer noch problematisch. Die Tatsache, daß es vor allem Lao Soung sind, die Opium produzieren, macht diese Beziehung noch schwieriger.

Eine wesentliche Ursache dafür, daß sich Drogenproduktion, -handel und -konsum nach Ende der Indochina-Kriege und der Übernahme der Macht durch den Pathet Lao Ende 1975 festigen und weiter ausbreiten konnten, war vor allem auch die ambivalente Drogenpolitik der Regierung zumindest bis Ende der 80er Jahre. Nach der Machtübernahme 1975 gab es für die neue Regierung mehrere Optionen für den Umgang mit diesem Problem:

1. Die erste Option war, Drogenprobleme zu tolerieren. Historische Beispiele aus Nachbarländern<sup>225</sup> hatten jedoch gezeigt, daß unkontrollierter Mohnanbau lokale Kriegsherren oder Widerstandsbewegungen unter Minoritäten finanzieren kann und eine Quelle der Korruption darstellt.
2. Die zweite Option war, eine starke Position gegen Drogen einzunehmen und Mohnfelder und Drogenabhängigkeit mit Gewalt zu eliminieren. Dies mag gegenüber drogenabhängigen Lao Loum und Lao Theung möglich gewesen sein, hätte aber die Hmong, die das meiste Opium herstellten, gänzlich in den Widerstand gedrängt.
3. Die dritte Option war, ein staatliches Opiummonopol zu errichten, wobei die Regierung den Bauern das Opium abkaufen konnte. Die wäre ähnlich dem gewesen, was die Briten in

---

<sup>224</sup> Mission des Autors nach Xaysomboun für UNDDSMS im Juli 1996.

<sup>225</sup> Vor allem im China vor 1947 (Siehe Walker 1991).

Indien, die Franzosen in Indochina<sup>226</sup>, die chinesischen Regierungen vor 1948 und die Regierungen von Pakistan und Indien nach ihrer Unabhängigkeit praktizierten.<sup>227</sup> Im Mai 1976, wenige Monate nach der Machtübernahme, war diese Optionen von hochrangigen Pathet Lao-Politikern favorisiert worden. Die von den internationalen Konventionen geforderten Kontrollen wären in Laos aber nicht praktikabel gewesen, und diese Option wäre vom INCB daher auch kaum genehmigt worden.

4. Die vierte Option war ein umfassendes Entwicklungsprogramm für Minderheiten, das sowohl zur Kontrolle der Opiumproduktion als auch zur nationalen Integration beigetragen hätte. Versuche in dieser Richtung mit Unterstützung der Vereinten Nationen (UNFDC) scheiterten allerdings Ende der 70er Jahre. Die internationale Unterstützung für diesen Bereich endete 1981 und eigene Mittel für ein solches Programm waren nicht vorhanden.

Die tatsächliche Politik von Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre war – wohl eher zufällig als beabsichtigt – eine Kombination verschiedener Optionen:

- Für die neue Regierung handelte es sich bei Drogen zunächst um eine 'intellektuelle Kreation, die mit den tatsächlichen Gegebenheiten des Landes wenig zu tun hatte'. Der damalige stellvertretende Ministerpräsident Phoumi Vongvichit nannte Opium eine 'natürliche Ressource des Landes, die erhalten werden sollte, es sei denn, sie würde durch andere Früchte ersetzt werden'.<sup>228</sup> Kurz darauf begann die Regierung, mit den Vereinten Nationen im Drogenbereich zusammenzuarbeiten.
- Der Mohnanbau unter den Lao Soung wurde toleriert. Zeitweise wurde das Opium durch die Regierung aufgekauft,<sup>229</sup> ohne daß die Vereinten Nationen darüber unterrichtet wurden. Möglicherweise wurde dieses Opium an die UdSSR oder andere sozialistische Staaten für die pharmazeutische Industrie weiterverkauft. Es ist allerdings davon auszugehen, daß ein Teil des Opiums zunächst über staatliche Exportfirmen und ab 1985 über Militärunternehmen mit Wissen hoher Parteifunktionäre an internationale Drogenhändler verkauft wurde.
- Gegen Drogenabhängige in Vientiane und anderen Städten wurden strenge Maßnahmen ergriffen.

Das politische Ziel der Vermeidung einer Konfrontation mit Minderheiten über die Drogenfrage wurde dadurch größtenteils erreicht.<sup>230</sup> Gleichzeitig trug diese Politik dazu bei, die Drogenproblematik zu perpetuieren, ohne daß Minderheiten dadurch in alternative soziale oder wirtschaftliche Entwicklungsprozesse integriert worden wären. Kurz, die Politik der Regierung war zweideutig, wenig glaubwürdig und förderte Drogenproduktion und -handel mehr, als sie einzuschränken.

Außerdem geriet die Regierung international in Verruf, den Drogenhandel aktiv zu unterstützen.<sup>231</sup> Dazu trugen vor allem Korruption und die Rolle des Militärs nach 1985 bei. Nach mehreren Korruptionsskandalen und der Verhaftung hoher Beamter der staatlichen Handelsorganisationen

---

<sup>226</sup> Siehe Bisiou 1994.

<sup>227</sup> Indien ist heute das einzige Land, in dem Opium für die pharmazeutische Industrie noch auf traditionelle Weise von den Bauern geerntet wird.

<sup>228</sup> Parteizeitung *Xieng Pasason* vom 19.1.76. Diese Aussage sorgte im Ausland für beträchtliches Aufsehen und galt als Beweis dafür, daß die neue kommunistische Regierung den Drogenhandel fördern wollte.

<sup>229</sup> Allerdings gelang es der Regierung, nur einen Teil des Opiums aufzukaufen. Insgesamt erwarb die Regierung jährlich wohl zwischen 20 und 40 Tonnen, vor allem *Xieng Khouang* und *Houaphan* (jeweils etwa 10 Tonnen). Die Regierung war daher sichtlich überrascht, als die LCDC/UNDCP Untersuchung von 1992/93 eine Produktion von 125 bis 130 Tonnen errechnete. Da die Regierung nur einen geringen Preis bezahlte (Bauern nannten Zahlen von US\$ 16 in 1989), verkauften die Bauern wohl den größten Teil der Produktion an unabhängige Drogenhändler.

<sup>230</sup> Es gibt aber auch Ausnahmen. Nach Aussagen von Bewohnern eines Yao-Dorfes in *Louang Namtha* wollte die Regierung 1976 oder 1977 die Opiumproduktion dort verbieten. Daraufhin kam es zu Auseinandersetzungen während derer der Provinzgouverneur ermordet wurde und das gesamte Dorf nach Thailand flüchtete. Erst 1992 kehrten die Bewohner zurück.

<sup>231</sup> Siehe beispielsweise die INM-Berichte bis 1993, Berichte der *Bangkok Post* in den 80er Jahren sowie *Belanger* 1989.

und des Handelsministeriums<sup>232</sup> und nachdem es nicht gelungen war, ausreichende Exporteinkünfte zu erwirtschaften, um das Außenhandelsdefizit auszugleichen, wurden der Armee 1985 wichtige Aufgaben in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes übertragen. Unter der direkten Kontrolle des Politbüros sollte die Armee die natürlichen Ressourcen des Landes ausbeuten, darunter vor allem die Wälder.<sup>233</sup> Zu diesem Zweck gründete die Armee verschiedene Organisationen und Unternehmen, darunter die 'Mountainous Area Development Company' (MADC), die sich mit Bewässerungsprojekten, Infrastrukturmaßnahmen, Straßenbau, Holzabbau und Handel beschäftigt. Die MADC besteht aus etwa 50 unterschiedlichen Einheiten mit verschiedenen Aufgaben. Hauptquartier ist Khamkeut Distrikt in der Provinz Borikhamsay, wo die MADC das Modelldorf 'Lak Sao' ('Km 20') aufbaute.<sup>234</sup> Nach Ansicht der USA war die MADC bis 1992 damit beauftragt, die Verarbeitung und den Export von Opium zu organisieren.<sup>235</sup>

Die tatsächlichen Rollen der MADC, des Militärs insgesamt sowie die der Regierung und der Partei im Drogenhandel können nicht endgültig bestimmt werden. Es ist aber davon auszugehen, daß der Schmuggel von Holz und Drogen in größeren Mengen ohne Korruption unter hochrangigen Armee-, Partei- und Regierungsangehörigen kaum möglich war und ist.<sup>236</sup>

#### **b. 'Governance'-Probleme als Folgen von Drogenproblemen**

Drogenprobleme, vor allem der Drogenhandel, haben Auswirkungen auf öffentliche Institutionen. Die ambivalente Drogenpolitik der Regierung in den 70er und 80er Jahren dürfte der Glaubwürdigkeit der Partei, des Militärs und des Innenministeriums geschadet haben. Untersuchungen dazu gibt es nicht, und Kritik gegenüber Partei, Militär und Innenministerium kann sich in Laos niemand erlauben. In vertraulichen Gesprächen wird allerdings immer wieder auf die Rolle der 'Menschen in Uniform' beim Drogenhandel hingewiesen und die Kooperation der Parteiführung mit Drogenhändlern in den 80er Jahren kritisiert. Vor allem international wurde der Ruf der laotischen Regierung, der Partei und des Militärs sehr geschädigt. Praktische Auswirkungen hatte die amerikanische Kritik an der MADC beispielsweise 1992, als ein multinationales Unternehmen mit Sitz in Hongkong mit der MADC einen Vertrag über den Aufbau von Gummipflanzungen abgeschlossen hatte, dann aber wegen des Rufes der MADC von internationalen Banken keine Kredite mehr erhielt.<sup>237</sup>

Laos ist erst dabei, das politische System auf rechtsstaatliche Grundlagen zu stellen. Bis dahin ist es noch ein langer Weg, wie die unzureichende Drogengesetzgebung verdeutlicht. Ein einziger Artikel im laotischen Strafgesetzbuch behandelte von 1990 bis 1996 die gesamte Drogenproblematik. Dieser Artikel war völlig unzureichend, so daß die Drogenkontrolle quasi in einem legalen Vakuum stattfand, wobei die Kontrolle manchmal ausgeübt wurde und manchmal nicht. Zu einer glaubwürdigen Herrschaft des Rechts trug dies kaum bei. 1996 wurde dieser Artikel etwas erweitert und die Strafen wurden verschärft. Auch der Konsum von Drogen (abgesehen von Opium) wurde unter Strafe gestellt. Dennoch bleiben viele Lücken und offene Fragen.

Korruption ist nicht nur eine Ursache des Drogenhandels, sondern auch eine Folge. Da die Frage der Korruption kaum öffentlich diskutiert und untersucht werden kann, sind die tatsächlichen Auswirkungen des Drogenhandels auf Korruption kaum nachweisbar. Die unklare Rechtslage

---

<sup>232</sup> 1980 wurden zahlreiche Beamte wegen Korruption in Verbindung mit dem Export von Holz verhaftet (Asia Yearbook 1980: 223). Ebenfalls verhaftet wurde ein leitender Angestellter der staatlichen Exportfirma, Poonsiri Chanyasak, der in verschiedenen Ländern, darunter den USA, wegen Drogenhandels gesucht wurde. Nach eigenen Angaben, bezeugt von Mithäftlingen, blieb er vom Januar 1980 bis Dezember 1988 in einem Umerziehungslager in Houaphan (Gespräch des Autors mit Poonsiri, der inzwischen unter einem anderen Namen in Kunming (China) lebt, im August 1992).

<sup>233</sup> Asia Yearbook 1986: 178.

<sup>234</sup> KPL vom 7.9.90 und Diskussionen mit führenden MADC-Mitarbeitern 1992/93.

<sup>235</sup> Siehe die jährlichen INM-Berichte bis 1993.

<sup>236</sup> Mit der wirtschaftlichen Öffnung des Landes nahm die Korruption insgesamt nochmals erheblich zu. Siehe dazu die KPL vom 22. Mai 1992, in der sieben Formen der Korruption gelistet werden: "*les fraudes fiscales, les pot-de-vin en contrepartie de signatures, le soudoyage des autorités par les commerçants, l'abus du pouvoir, le détournement de fond publique, la manipulation crapuleuse dans les banques, les fausses écritures, les contrôles sommaires des chantiers de construction, l'immobilisme et l'intertie dans le travail*".

<sup>237</sup> Diskussionen des Autors 1992 mit der MADC und Vertretern dieses Unternehmens.

dürfte der Korruption Vorschub leisten und Rechenschaftspflicht und Transparenz verhindern. Sie erschwert es, das Personal der Strafverfolgungsbehörden – von Polizei- und Distriktbeamten bis hin zur Justiz – für Aktionen oder die Unterlassung von Aktionen zur Rechenschaft zu ziehen. Hier bieten sich zahllose Gelegenheiten zur Korruption. Abgesehen von einem bekannten Fall aus dem Jahre 1988, als der Gouverneur von Oudomsay und einige seiner Helfer wegen des Betriebs von Heroinlabors festgenommen wurden, sind bisher kaum Regierungsmitarbeiter oder Militärs wegen Korruption im Zusammenhang mit Drogen zur Rechenschaft gezogen worden.

<b>Schaubild 5: Zur möglichen Bedeutung von Drogengeldern</b>
<u>Wert des Opiums in Laos ab Bauer insgesamt:</u>
In 1992/93: etwa US\$ 9 Mio.
In 1995/96: etwa US\$ 35 Mio. <sup>239</sup>
<u>Anteil des Opiums am Warenexport:</u>
In 1992/93: entsprach etwa 3%
In 1995/96: entsprach etwa 15%.
Zum Vergleich: 1993 machte Elektrizität – eines der wichtigsten Exportgüter von Laos – etwa 13% der Warenexporte aus. <sup>240</sup>

dem Jahre 1988, als der Gouverneur von Oudomsay und einige seiner Helfer wegen des Betriebs von Heroinlabors festgenommen wurden, sind bisher kaum Regierungsmitarbeiter oder Militärs wegen Korruption im Zusammenhang mit Drogen zur Rechenschaft gezogen worden.

Kriminalität als Folge von Drogenkonsum ist in Laos wenig verbreitet. Gelegentlich berichten Dorfbewohner in Bergregionen, daß Opiumabhängige Hühner oder Reis stehlen. In einigen Städten sollen sich

Jugendliche, die Inhalierstoffe gebrauchen, zu Banden zusammengeschlossen haben. In Einzelfällen soll es in verschiedenen Gebieten zu Gewaltanwendung und Konflikten im Zusammenhang mit Drogenhandel gekommen sein. Der Höhepunkt der Anschläge sogenannter Widerstandsgruppen und der Aktionen gegen solche Gruppen durch die Armee fällt fast jedes Jahr auf Januar und Februar, also die Zeit der Opiumernte. Es gibt daher immer wieder Spekulationen darüber, daß es bei diesen Konflikten auch um die Kontrolle über den Drogenhandel aus der Xaysomboun Special Region nach Thailand über die Provinzen Sayabouri und Borikhamsay geht. Beweise dafür gibt es nicht. Die meisten Opiumfelder in Xaysomboun liegen im übrigen in Gebieten, die sich seit Jahren fest unter der Kontrolle der Militärverwaltung der Region befinden.

Die Auswirkungen der Drogenproblematik auf die Wirtschaft und die Wirtschaftsreformen sind bisher nicht untersucht worden. 1992/1993 entsprach der Umsatz der Opiumproduktion von 125 bis 130 Tonnen bei US\$ 70/kg etwa US\$ 9 Mio oder 1% des BSP. 1992/93 standen etwa 50 Tonnen Opium für den Export zur Verfügung. Bei einem Exportpreis von US\$ 100 pro kg, lag der Wert demnach bei US\$ 5 Mio oder 3% des Wertes aller Warenexporte.<sup>238</sup> Bei einer Produktion von 140 Tonnen in 1995/96 standen 65 bis 70 Tonnen für den Export zur Verfügung. Bei einem Preis von mindestens US\$ 300 pro kg lag der Exportwert entsprechend bei US\$ 20 Mio oder dem Äquivalent von 15% der Warenexporte. Das Einkommen vom Verkauf von Opium ins Ausland wäre demnach höher gewesen als die Einkünfte aus dem Export von Elektrizität.

Obwohl die nationale Opium- und Heroinproduktion einigermaßen konstant blieb, wurde Opium durch die von außen bestimmte Erhöhung der Opiumpreise zu einem wahrscheinlich bedeutenden Faktor in der laotischen Wirtschaft. Es ist schwer zu bestimmen, was dies für den wirtschaftlichen Reformprozeß bedeutet; ob beispielsweise die Erhöhung der Opiumpreise zur plötzlichen Inflation in Laos ab Ende 1995 beigetragen hat.<sup>241</sup> Drogen würden auf jeden Fall dann wirtschaftlich noch mehr an Bedeutung gewinnen, wenn Drogenlabors nach Laos verlagert würden, wenn der Drogenhandel sich noch mehr organisiert, wenn die Gesetzgebung schwach bleibt und das noch im Entstehen begriffene Bankenwesen Schlupflöcher für die Geldwäsche läßt.

Die Drogenproblematik dürfte bislang keine negativen Auswirkungen auf die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns gehabt haben. Man kann kaum argumentieren, daß Drogengelder die staatlichen Institutionen derart unterwandert hätten, daß dadurch

<sup>238</sup> Etwa US\$ 133 Mio in 1992 und US\$ 143 Mio in 1993 (World Bank 1993: 68).

<sup>239</sup> Ein Vergleich mit Afghanistan ist hier interessant. Afghanistan produzierte 1996 zwar über 2.200 Tonnen Opium, aber die Bauern dort dürften wegen der niedrigen Preise in Südwestasien insgesamt nicht mehr als US\$ 56 Millionen erhalten haben.

<sup>240</sup> Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>241</sup> Bei der Suche nach den Ursachen für die Inflation wurde von Wirtschaftsministerium und Weltbank die Drogenfrage nicht berücksichtigt (Informationen des Weltbank-Büros in Vientiane vom April 1996).

Entscheidungen zu Entwicklungsfragen und -programmen negativ beeinflusst würden. Das Gegenteil scheint bisher der Fall zu sein: Die relativ offene Diskussion über einige Aspekte der Drogenproblematik seit Beginn der 90er Jahre hat der Regierung wahrscheinlich geholfen, mehr Mittel für Entwicklungsmaßnahmen in Minderheitengebieten zu erhalten. Aus der Perspektive ethnischer Minderheiten erhöht die Opiumproduktion deren 'bargaining power', um Unterstützung zu erhalten.<sup>242</sup>

### **III. DROGENKONTROLLE UND ENTWICKLUNG IN LAOS SEIT 1989**

#### **A. Maßnahmen der Alternativen Entwicklung**

Nach der Beendigung der Unterstützung durch die Vereinten Nationen 1981 erhielt die laotische Regierung im Drogenbereich zunächst keine Hilfe mehr von außen. Da der Regierung kaum eigene Mittel zur Verfügung standen und Drogenkontrolle kein prioritäres politisches Ziel war, wurden in den 80er Jahren auch keine Maßnahmen der Drogenkontrolle durchgeführt. Eine Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft begann erst wieder 1987 mit dem Besuch einer INCB-Mission in Laos. Zwischen 1989 und 1993 wurden dann mit internationaler Unterstützung mehrere Projekte der Alternativen Entwicklung begonnen, mit denen vor allem der Mohnanbau, aber auch die Opiumabhängigkeit in ländlichen Gebieten reduziert werden sollten.

Das erste dieser Projekte war eine Maßnahme der integrierten ländlichen Entwicklung im Nordosten der Provinz Vientiane, das sogenannten Phalavek-Projekt, das vom Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) finanziert wurde. Das Projekt begann 1989. Derzeit laufen noch Nachbetreuungsmaßnahmen, die von der australischen Regierung finanziert werden. Das Phalavek-Projekt war eine Pilotmaßnahme mit hohem Mitteleinsatz und einer relativ kleinen Zielgruppe.

Ende 1989 nahm ein von den USA finanziertes Projekt in der Provinz Houaphan seine Arbeit auf. Das 'Houaphan Crop Substitution Project' unterstützt in den Distrikten Viengthong und Houamouang Straßenbau, den Bau von Dämmen zur Bewässerung von Reisfeldern und verschiedene andere Aktivitäten. Das Houaphan-Projekt, das immer noch läuft, wurde bzw. wird von der Provinzverwaltung und dem 'Irrigation-Department' des Landwirtschaftsministeriums in Vientiane mehr oder weniger in Eigenregie durchgeführt. Die Betonung lag und liegt auf Infrastrukturmaßnahmen.

1991 begann ein von UNDCP und dem 'International Fund for Agricultural Development' (IFAD) finanziertes und aus drei Projekten bestehendes Programm in Xieng Khouang, das über UNDCP auch mit deutschen Mitteln unterstützt wird.

Seit 1993 läuft in den Provinzen Bokeo und Louang Namtha ein von UNDCP und Norwegian Church Aid durchgeführtes Projekt. Dieses Vorhaben soll über mehrere Projektphasen hinweg mit ursprünglich wenig hochgesteckten Zielen Prozesse der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einleiten. Die Fragen der Opiumproduktion und der Drogenabhängigkeit sollen gleichberechtigt angegangen werden. Ein politisches Ziel dieses Projekts war die Einbindung der laotischen Regierung in die Strategie der subregionalen Zusammenarbeit. Über das Projekt sollten Maßnahmen auf der anderen Seite des Mekong, in Myanmar, ergänzt werden.

In den vier Projekten wurden unterschiedliche Ansätze verfolgt. Zwei dieser Maßnahmen sollen hier kurz dargestellt werden, nämlich das Phalavek-Projekt und das Xieng Khouang-Programm.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Allerdings beruht diese Verhandlungsmacht auf unausgesprochenen Tatsachen und nicht auf offenen Drohungen von Minderheitenvertretern. Laos hat noch nicht ein Stadium erreicht, in dem bestimmte Gruppen versuchen, die Regierung oder die internationale Gemeinschaft mit der Drohung zu erpressen, den Mohnanbau zu verstärken, falls keine Unterstützung geleistet wird. Vgl. im Gegensatz dazu den 'spekulativen Mohnanbau' in Afghanistan und Pakistan.

<sup>243</sup> In der vorliegenden Arbeit werden einige Projekte vorgestellt. Der Grund dafür ist, daß derartige Projekte und die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft großen Einfluß auf die Drogenpolitik der Länder Asiens ausüben.

## 1. Das 'Phalavek-Projekt'

### a. Hintergrund

Das 'Phalavek-Projekt'<sup>244</sup> wurde von 1989 bis Anfang 1996 mit UNDCP-Finanzierung vom 'United Nations Department for Development Support and Management Services' (UN DDSMS) durchgeführt.<sup>245</sup> Seit Mai 1996 werden einige Aktivitäten von UN DDSMS mit direkter Finanzierung der australischen Regierung weitergeführt. Zielgebiet war und ist eine Region im Süden der Xaysomboun Special Region. Bis 1994 waren dies die Sub-Distrikte Phalavek und Phou Ngou des Distrikts Hom, der damals Teil der Provinz Vientiane war. Seither bilden die 14 Dörfer des Projektgebiets mit ihren etwa 5.000 Bewohnern den Kern des neuen Distrikts Hom innerhalb der Xaysomboun Special Region. Etwa 95% der Bevölkerung sind Hmong.

Bereits 1976 hatte die laotische Regierung bei den Vereinten Nationen Unterstützung für Maßnahmen in Minderheitengebieten, darunter Xaysomboun, beantragt, um die Opiumproduktion durch Entwicklungsmaßnahmen zu reduzieren. Ein entsprechendes Projektabkommen war zwar unterschrieben worden, die Maßnahmen wurden aber aus verschiedenen Gründen nicht durchgeführt. Von 1981 bis 1989 erhielt die laotische Regierung keine Unterstützung von außen. Die Gründe dafür, daß nach Wiederaufnahme der Kooperation die erste Maßnahme ausgerechnet in Phalavek beginnen sollte, waren unter anderem folgende:

- Die Phalavek-Region war wie viele andere Minderheitengebiete sehr arm, völlig isoliert, produzierte nicht genügend Nahrungsmittel für den Eigenbedarf und wies sehr hohe Kindersterblichkeits- und Analphabetenraten auf.
- Im Gebiet um Phalavek wurde Schlafmohn angebaut. Bei Projektbeginn 1989 dürfte es sich allerdings nur um relativ geringe Mengen von etwa zwei Tonnen pro Jahr gehandelt haben. Möglicherweise waren es zuvor bis zu fünf Tonnen gewesen. Die Menge an Opium, die dort produziert wurde, war also nicht entscheidend.
- Die eigentlichen Opiumgebiete im nördlichen Teil von Xaysomboun kamen aus Sicherheitsgründen für ein UN-Projekt 1989 nicht in Frage. Man hoffte, über ein erfolgreiches Projekt in Phalavek Vertrauen zu den Minderheiten und über den Straßenbau den physischen Zugang zu Xaysomboun zu verbessern, um sich dann über ein Folgeprojekt auf die eigentlichen Opiumgebiete konzentrieren zu können.
- Westlich von Phalavek hatte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) bereits 1987 ein Vorhaben der ländlichen Entwicklung begonnen. Das UNDCP-Vorhaben konnte deshalb auf die Erfahrung, Logistik und Infrastruktur des UNDP-Projekts aufbauen.
- Das Phalavek-Gebiet wies eine politische und historische Besonderheit auf. Während des letzten Indochina-Kriegs hatten die königliche Armee und der CIA eine starke militärische Basis im nördlichen Teil von Xaysomboun, das heißt in Long Cheng. Xaysomboun war ein Sammelgebiet für Hmong-Flüchtlinge aus Xieng Khouang. Das Gebiet südlich von Xaysomboun war ebenfalls in der Hand der königlichen Armee. Dazwischen lag Phalavek, das mehrheitlich den Pathet Lao unterstützte. Der Führer der Hmong um Phalavek, der Phia Louang, gilt daher in Laos als ein Held der Revolution und des Unabhängigkeitskampfes. Insofern war das Phalavek-Projekt auch eine Belohnung für die Loyalität während der Kriege.

---

<sup>244</sup> Der vollständige Titel lautet: 'Highland Integrated Rural Development Pilot Project (LAO/89/550)'. Dieses Kapitel beruht im wesentlichen auf Informationen dieses Projekts.

<sup>245</sup> UNDCP wurde erst 1991 gegründet. Die Vorgängerorganisation, die das Projekt finanzierte, war der United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC), der für dieses Vorhaben zweckgebundene Beiträge von Schweden, Norwegen und der Europäischen Kommission erhielt. Auch die Durchführungsorganisation änderte mehrfach ihre Bezeichnung, zuletzt UN DDSMS (United Nations Department for Development Support and Management Services).



## b. Zielsetzung

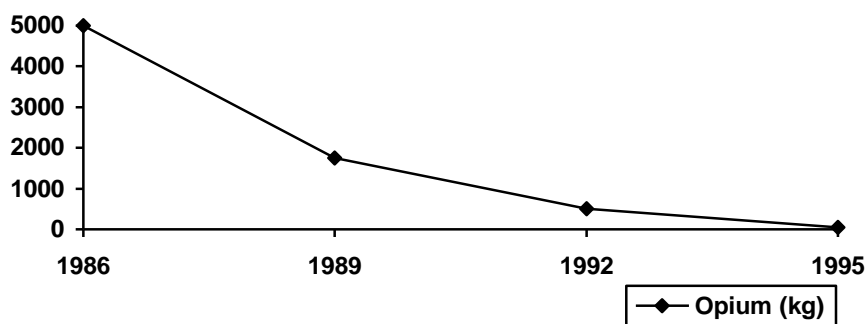
Das Vorhaben sollte über die Förderung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse zur Reduzierung und schließlich Beseitigung der Opiumproduktion in Phalavek und Phou Ngou beitragen (Langzeitziel).

Die unmittelbaren Projektziele lauteten:

- Projektziel 1: Das Opiumgebiete in Phalavek und Phou Ngou sind durch Straßenbau und Unterstützung der Vermarktungs-, Kommunikations- und Verkehrsstrukturen erschlossen und zugänglich.
- Projektziel 2: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Reduzierung der Opiumproduktion sind geschaffen.
- Projektziel 3: Die Lebensbedingungen im Projektgebiet sind durch ein Basisgesundheitswesen und Aktivitäten der Gemeindeförderung ('community development') verbessert.

Die Projektziele und der gesamte Ansatz des Projekts waren im übrigen 1992 angepaßt worden. Die ursprüngliche Konzeption war vorwiegend auf physische Ergebnisse und Infrastrukturmaßnahmen ausgerichtet und weniger auf Entwicklungsprozesse, Partizipation und 'community development'. Außerdem wurden ab 1992 Aktivitäten zur Reduzierung der Opiumabhängigkeit mit aufgenommen.

Graphik 6: Entwicklung der Opiumproduktion im Phalavek-Gebiet (kg)<sup>247</sup>



Der Beitrag der Vereinten Nationen zwischen 1989 und 1996 betrug knapp US\$ 7 Millionen.

## c. Zielerreichung

Das Oberziel einer Reduzierung der Opiumproduktion wurde erreicht. 1996 wurde im Phalavek-Gebiet, das heißt dem Distrikt Hom, fast kein Opium mehr produziert. Die einzigen Opiumgebiete in der Xaysomboun Special Region befinden sich nun nur noch im Distrikt Xaysomboun, also außerhalb des Projektgebiets.

Auch die unmittelbaren Projektziele wurden größtenteils erreicht. Dauerte es 1990 selbst während der Trockenzeit mindestens zwei Tage, um das Dorf Phalavek zu erreichen, und waren während der Regenzeit noch längere Fußmärsche einzuplanen, kann das Dorf Phalavek nun von Vientiane aus innerhalb von fünf Stunden fast das ganze Jahr über erreicht werden. 1990 konnten die Dörfer jenseits von Phalavek nur durch mühselige Fußmärsche erreicht werden. Seit 1989 wurden über 180 km Straßen und zahlreiche kleinere Brücken und Flußübergänge gebaut.<sup>248</sup> Inzwischen sind fast alle Dörfer an diese Straßen angeschlossen. Zwei Distrikte wurden dadurch an die Nationalstraße 13 Süd und damit an das nationale Straßennetz angeschlossen. Entsprechend zugenommen haben die Handelsaktivitäten. Die Anstrengungen und Ressourcen zum Bau der Straßen, wofür fast 50%

<sup>247</sup> Informationen des Phalavek-Projekts. Siehe auch UNDCP 1992: 19.

<sup>248</sup> Es handelt sich im übrigen nicht um asphaltierte Straßen.

der Projektmittel aufgewendet wurden, haben sich für Zielbevölkerung gelohnt. Inzwischen hat die neue Verwaltung des Hom Distrikts einige der Gebäude des Projektzentrums in Phalavek als Verwaltungssitz übernommen.

Zu Projektbeginn war Phalavek, wie die meisten Bergregionen, ein Gebiet mit chronischem Nahrungsmitteldefizit. Die Erschließung neuer Felder zum Naßreisanbau und die Erhöhung der Produktivität durch verbessertes Saatgut, Bewässerung und Anbaumethoden führten bis 1995 dazu, daß das Projektgebiet sich nicht nur selbst mit Reis versorgen kann, sondern sogar einen kleinen Überschuß produziert, der in andere Gebiete verkauft werden kann. Die Fläche für den Naßreisanbau wurde mehr als verdreifacht und die Erträge pro Hektar mehr als verdoppelt. Zunehmend werden Fleisch und andere 'Cash Crops', darunter Kaffee, für den Markt produziert. Die Einkommen, die inzwischen mit einer Vielzahl von Produkten erzielt werden, sind weitaus höher als die von Opium. Gleichzeitig verbesserte sich die Ernährungssituation in der Region erheblich.<sup>249</sup>

Aktivitäten zur Verbesserung der sozialen und Gemeindeentwicklung hatten nicht nur direkte Auswirkungen auf die Lebensbedingungen im Projektgebiet, sondern auch auf den Ansatz des Projekts. Das ursprüngliche Projektdesign sah vor allem ein Infrastrukturprojekt mit einem 'Top Down'-Ansatz vor. Es sollten Straßen, Schulen, Gesundheitszentren, Bewässerungssysteme, Verwaltungsgebäude usw. gebaut werden. Das Projekt begann zwar 1989 mit dem Bau von Straßen und einem Projektzentrum in Phalavek, aber ab Ende 1990 wurden partizipative und gemeindegestützte Ansätze verfolgt und der Aufbau von Gemeindeorganisationen wie 'Village Development Committees' und Frauengruppen angeregt, um landwirtschaftliche und soziale Entwicklungsmaßnahmen zu planen und durchzuführen. Das Basisgesundheitsystem, das sich vor allem auf Freiwillige aus den Zieldörfern stützt, die durch das Projekt ausgebildet wurden, führte zusammen mit verbesserter Ernährung, Malariaprävention, Hygiene und Trinkwasserversorgung zu einer drastischen Senkung der Kindersterblichkeit, die nun weit unter dem Durchschnitt von Laos liegen dürfte. 1990 starben um Phalavek etwa 50 Menschen pro Jahr an Malaria, 1995 war es nur noch einer.<sup>250</sup> Ende 1994 hatten 75% der Bevölkerung Zugang zu Trinkwasser und 70% zu Toiletten. 1991 waren es nur 40% bzw. 15% gewesen. Die Zahl der Schüler stieg von weniger als 500 (1990) auf über 1.200 (1995). 45% davon waren Mädchen, ein im Vergleich zu anderen Bergregionen sehr hoher Anteil. Während Frauen vorher nur Feld- und Hausarbeit kannten, nahmen bis 1995 über 225 Frauen an Fortbildungsprogrammen teil, die über das Projekt angeboten wurden.

Über diese und andere Maßnahmen hinaus wurde außerdem versucht, Opiumabhängige im Projektgebiet zu behandeln und zu reintegrieren. Diese Aktivitäten erwiesen sich aber als wenig nachhaltig und effektiv. Zu den Gründen gehörte, daß diese Maßnahmen von außen in die Gemeinden getragen wurden. Es handelte sich nicht um 'community-based drug control' in dem Sinne, daß die Gemeinden selbst die Verantwortung für die Prävention, Behandlung und schließliche Wiedereingliederung von Drogenabhängigen übernommen hätten.<sup>251</sup>

#### **d. Bewertung**

Das Projekt wirft eine Reihe von Fragen auf. Dazu gehört auch die der Nachhaltigkeit verschiedener Aktivitäten. Der Mitteleinsatz war angesichts der recht kleinen Zielgruppe sehr hoch. Obwohl das Projekt einen Pilotcharakter hatte und oft als Modell bezeichnet wird, ist es deshalb als Ganzes kaum replizierbar. Eine umfassende Bewertung des Projekts würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.<sup>252</sup> Hier sollen lediglich einige grundsätzliche Anmerkungen gemacht werden.

Das Projekt leistete einen Beitrag zur Reduzierung der Opiumproduktion in Laos, aber insbesondere auch zur nachhaltigen menschlichen Entwicklung in einer schwer zugänglichen Minderheitenregion. Die Menge Opium, die dort reduziert wurde – nämlich bis zu fünf Tonnen –,

---

<sup>249</sup> LAO/89/550 (1995): Project Performance Evaluation Report 1995.

<sup>250</sup> LAO/89/550 (1995): Project Performance Evaluation Report 1995: 12.

<sup>251</sup> Dieser Teilbereich wurde im Frühjahr 1997 nochmals evaluiert.

<sup>252</sup> Siehe auch UNDCP 1992. Das Projekt wurde im April 1994 evaluiert. Der Evaluierungsbericht von Peter Hoare und Randall Ireson enthält eine umfassende Analyse dessen, was erreicht und nicht erreicht wurde (siehe Hoare/Ireson 1994).

ist im Vergleich zu der in Südostasien (1.000 bis 2.500 mt) insgesamt und selbst in Laos (140 mt) produzierten Menge, kaum relevant. Für die Bevölkerung in der Region Phalavek war aber angesichts der Armut selbst die relativ geringe Menge Opium von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Wenn das Projekt also daran gemessen wird, inwieweit es geholfen hat, Entwicklungsprobleme – darunter die Produktion von Opium – zu lösen, dann war es überaus erfolgreich.

Das Projekt zeigt, daß Alternative Entwicklung teuer und langwierig ist, daß aber der Einsatz der Mittel dennoch gerechtfertigt ist, wenn dadurch nicht nur Drogenprobleme, sondern Entwicklungsprobleme insgesamt angegangen werden. Das Phalavek-Projekt war nicht wesentlich teurer als vergleichbare Projekte der ländlichen Entwicklung in entlegenen, schwierigen Gebieten.

Das Projekt hatte Wirkungen über die formalen Projektziele hinaus: Es ebnete den Weg für die Kooperation der laotischen Regierung mit der internationalen Gemeinschaft. Es zeigte, daß Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung auch in schwierigen Minderheitengebieten in Laos möglich ist. Das Projekt und die dabei verfolgten Ansätze führten zu einer Akzeptanz von Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung unter Minderheiten nicht nur in Phalavek und angrenzenden Gebieten, sondern auch in anderen Provinzen. Einige der Ansätze, die in Laos zuerst im Phalavek-Projekt verfolgt wurden, werden nun auch in anderen Gebieten angewendet.

Das Projekt bewies einmal mehr, daß Drogenkontrolle dann möglich ist, wenn es die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure berücksichtigt. In diesem Fall waren es die Interessen der internationalen Gemeinschaft an Drogenkontrolle, die der Regierung, ethnischen Minderheiten Unterstützung zukommen zu lassen, und die der Zielgruppen, die ihre Lebensbedingungen verbessern wollten. Diese Interessenkonvergenz ist bei Drogenkontrolle ausschlaggebend. Bei einem Ansatz der Alternativen Entwicklung lassen sich verschiedene Interessen eher miteinander vereinbaren als bei anderen Ansätzen.

Das Phalavek-Projekt sollte implizit die Voraussetzungen für ein Folgeprojekt im Distrikt Xaysomboun schaffen, in dessen Rahmen die Opiumproduktion über Entwicklungsmaßnahmen reduziert werden sollten. Unter anderem wurde deshalb auch eine Straßenverbindung zwischen Phalavek und Xaysomboun Distrikt hergestellt. Außerdem wurden die drei Muang Ao-Dörfer, die bereits zum Xaysomboun Distrikt gehören, in einige der Phalavek-Projektmaßnahmen mit einbezogen.<sup>253</sup> Die Begründung einer Verlängerung des Phalavek-Projekts über Mai 1996 hinaus war, während dieser Verlängerung die nötigen Ressourcen für ein Folgeprojekt im Xaysomboun Distrikt zu mobilisieren. Bisher stehen aber solche Mittel nicht zur Verfügung. Eine Fortführung von Maßnahmen in der Xaysomboun Special Region wäre aber erforderlich:

- Das Phalavek-Projekt hat, wie beabsichtigt, die Voraussetzungen dafür geschaffen, nun in den eigentlichen Opiumgebieten im Distrikt Xaysomboun tätig zu werden. Ein Folgeprojekt in diesem Gebiet wäre die logische Folge.
- In keinem einem anderen Distrikt sind die Zusammenhänge zwischen Armut, Opiumproduktion und mangelnder Integration von Minderheiten so ausgeprägt wie im Distrikt Xaysomboun.
- Aufgrund von Sicherheitsproblemen haben Geber dennoch Bedenken gegenüber Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit in diesem Gebiet. Im August 1996 wurde von UNDDSMS in Zusammenarbeit mit der Xaysomboun Special Region ein Projektvorschlag 'Poverty Alleviation and Drug Control in Xaysomboun' ausgearbeitet.<sup>254</sup> Die Europäische Kommission schien damals zu einer Zusammenarbeit und einer Teilfinanzierung bereit. Eine Entscheidung darüber steht aber noch aus. Möglicherweise wird die Kommission selbst ein Projekt der ländlichen Entwicklung unterstützen, ohne Drogenaspekte zu berücksichtigen.

---

<sup>253</sup> Dies hatte tragische Folgen, als im Januar 1994 in der Nähe von Muang Ao einige Lao Projektmitarbeiter von Aufständischen ermordet wurden.

<sup>254</sup> Dafür war der Autor im Auftrag von UN DDSMS verantwortlich.

## 2. Das Xieng Khouang Programm

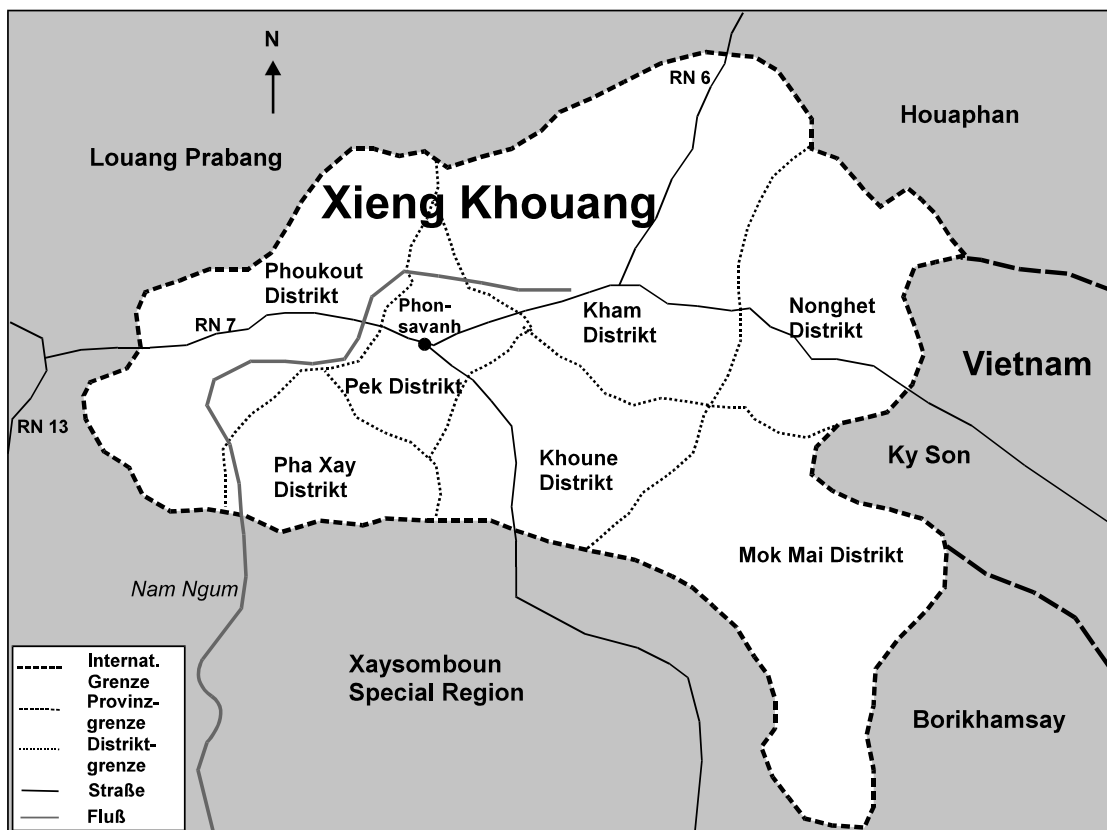
### a. Hintergrund

Die Provinz Xieng Khouang, insbesondere der Distrikt Nonghet, gilt als die Heimat der Hmong in Laos. Etwa ein Drittel der Bevölkerung in Xieng Khouang und etwa 70% der Bevölkerung in Nonghet sind Hmong.

Xieng Khouang hatte während der französischen Kolonialzeit das Monopol für die Opiumproduktion in Indochina und seit Beginn des 20. Jahrhunderts wurde dort kommerzieller Opiumanbau betrieben. 1992/93 wurde die Opiumproduktion in Xieng Khouang auf 18,6 Tonnen geschätzt. 1996 waren es noch 15,6 Tonnen.<sup>256</sup> Die Zahl der Opiumabhängigen wurde 1992/93 auf etwa 4.000 geschätzt.<sup>257</sup>

Im Juli 1990 unterschrieben die laotische Regierung und der International Fund for Agricultural

Karte 6: Provinz Xieng Khouang<sup>255</sup>



Development (IFAD) ein Finanzierungsabkommen über etwa US\$ 5,3 Millionen für landwirtschaftliche Entwicklung in allen Distrikten Xieng Khouangs. Gleichzeitig begann IFAD Verhandlungen mit UNDCP wegen technischer Unterstützung. Eine UNDCP-Mission zur Formulierung von Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit wurde im September/Oktober 1990 durchgeführt. Da das IFAD-Projekt nur indirekt auf die Drogenproblematik abzielte, wurden von UNDCP zusätzliche Maßnahmen im Rahmen eines umfassenderen 'Xieng Khouang Highland Development Programme' vorgeschlagen.

<sup>255</sup> Erstellt nach Informationen des UNDCP Xieng Khouang Programme.

<sup>256</sup> Die Grenzen der Provinz wurden 1994 geändert. Die Zahlen beziehen sich auf das heutige Gebiet.

<sup>257</sup> Dies ist gering im Vergleich zur Kolonialzeit. In den 50er Jahren soll über die Hälfte der erwachsenen männlichen Bevölkerung Xieng Khouangs opiumabhängig gewesen sein (Barney 1957: 27).

Das Programm bestand schließlich aus den folgenden Projekten:

**Schaubild 6: Struktur des Xieng Khouang-Programms**

Landwirtschaftliche Entwicklung in allen Distrikten von Xieng Khouang	Distriktentwicklung (vor allem soziale Entwicklung und Gemeindeförderung) in Nonghet Distrikt	'Labour-based' (arbeitsintensiver) Straßenbau in Opiumgebieten (vor allem in Nonghet)
IFAD Kredit (US\$ 5,3 Mio) 1990-97		
UNDCP Technische Unterstützung (US\$ 3 Mio) 1991-95	UNDCP Technische Unterstützung (US\$ 1,3 Mio) 1991-95	UNDCP Technische Unterstützung (US\$ 1,7 Mio) 1991-95

Das UNDCP-Budget betrug also US\$ 6 Millionen und wurde durch zweckgebundene Beiträge der Bundesrepublik (ca. US\$ 4,5 Mio) und Schwedens (ca. US\$ 1,5 Mio) finanziert. Einige der Aktivitäten wurden bis 1998 verlängert.

Gewissermaßen komplementär zum Xieng Khouang-Programm und zum 'Houaphan Crop Substitution Project' wird seit 1996 von deutscher Seite (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) die Nationalstraße 6, die vom Distrikt Kham in Xieng Khouang nach Houaphan führt, ausgebaut. Der Ausbau dieser Straße, bei dem auch Minen geräumt werden, dürfte die wirtschaftlichen Entwicklungschancen beider Provinzen erheblich verbessern.

#### **b. Zielsetzung**

Programmziel war die Einführung nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse in Xieng Khouang, die zu einem Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion, der Verbesserung der Lebensqualität, der Zunahme landwirtschaftlicher Haushaltseinkommen und einer Verminderung der Opiumproduktion beitragen sollten.

Die unmittelbaren Projektziele für das Projekt der landwirtschaftlichen Entwicklung lauteten:

- Projektziel 1: Schaffung eines nachhaltigen und effektiven Systems zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung
- Projektziel 2: Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität (Feldfrüchte und Tierhaltung).
- Projektziel 3: Reduzierung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Opium.
- Projektziel 4: Steigerung der Haushaltseinkommen durch die Vermarktung landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Produkte.
- Projektziel 5: Stärkung der Kapazitäten der beteiligten staatlichen Organisationen zur Durchführung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte.

Die Ziele des Nonghet Distriktentwicklungsprojekts lauteten:

- Projektziel 1: Stärkung des Gesundheitswesens in Nonghet.
- Projektziel 2: Einführung eines Programmes zur Nachfragereduzierung, vorrangig zur Prävention von Opiumabhängigkeit.
- Projektziel 3: Verbesserung des Zugangs zu Grundschulbildung in entlegenen Gebieten.
- Projektziel 4: Mobilisierung der Fähigkeiten zur Selbsthilfe der Gemeinden, vor allem in Bezug auf Trinkwasserversorgung und Hygiene, einkommensschaffende Maßnahmen, Frauenförderung und der Rehabilitierung von Abhängigen.
- Projektziel 5: Stärkung der Fähigkeiten der Distriktverwaltung zur Planung und Koordination von Entwicklungsmaßnahmen in Nonghet.

Das dritte Projekt sollte über arbeitsintensive Methoden den Bau von Verbindungsstraßen und -wegen unterstützen:

- Projektziel 1: Verbesserung des Netzes ländlicher Straßen in Nonghet und ausgewählten anderen Opiumgebieten von Xieng Khouang.

Projektziel 2: Stärkung der Fähigkeiten zum arbeitsintensiven Straßenbau und der Wartung der Straßen auf Distrikt-, Subdistrikt- und Dorfebene.

Projektziel 3: Stärkung der Fähigkeiten zur Wartung und Bedienung der Projektausrüstung auf Provinz- und Distriktebene.

Neben diesen in den Projektabkommen genannten Zielen verfolgte UNDCP implizit noch ein weiteres Ziel. Das Projekt sollte modellhaft zeigen, wie Drogenkontroll- und Entwicklungsmaßnahmen miteinander kombiniert und Mittel der finanziellen Zusammenarbeit für Maßnahmen der Drogenkontrolle mobilisiert werden können.

### **c. Durchführung und Bewertung**

Im Mai 1995 wurde das Programm evaluiert. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, daß das UNDCP/IFAD-Projekt zur landwirtschaftlichen Entwicklung weit unter den Erwartungen geblieben war. Das Nonghet Distriktentwicklungsprojekt verläuft erst seit 1994 zufriedenstellend. Das arbeitsintensive Straßenbauprojekt in Nonghet war relativ erfolgreich.

Zu den Gründen für den bis dahin mäßigen Erfolg des Programms gehörten:

- Das Programm war zu komplex und überforderte die Management-Kapazitäten der Mitarbeiter des Programmes sowie des Landwirtschaftsministeriums in Vientiane und der Provinz. Das Programm-Management war derart mit der Verwaltung des IFAD-Kredits in Vientiane und Phonsavanh, der Provinzhauptstadt beschäftigt, daß die UNDCP-Projekte in Nonghet kaum berücksichtigt wurden.
- Die Ziele und Ansätze des IFAD-Projekts und die von UNDCP waren nicht ohne weiteres miteinander zu vereinbaren. Der IFAD-Kredit sollte nach wirtschaftlichen Kriterien vergeben werden und hatte die gesamte Provinz als Zielgebiet, während die UNDCP-Projekte eher auf Nonghet zielten und mit wenigen Pilotdörfern beginnen wollten.
- Die Programmstruktur erfordert ein starkes Management. Allerdings schaffte es die Durchführungsorganisation der Vereinten Nationen, OPS<sup>258</sup>, erst 1994, die zentrale Position des 'Chief Technical Advisers' zu besetzen. Erschwert wurde dies durch politische Auflagen der Regierung. Zahlreiche andere Stellen wurden von OPS nicht oder sehr spät besetzt.
- Die Regierung war nicht bereit und in der Lage, den IFAD-Kredit zu verwenden und zog es statt dessen vor, auf die UNDCP Zuschüsse zurückzugreifen. Im Ergebnis waren bis 1995 die Mittel für technische Unterstützung fast erschöpft, während kaum IFAD-Mittel abgerufen worden waren.
- Wie das Phalavek-Projekt in Laos sowie Projekte der Alternativen Entwicklung in Thailand gezeigt haben, verlangt Drogenkontrolle eine relativ intensive und längerfristige Zusammenarbeit auf Dorfebene. Dies erfordert eine Zusammenarbeit mit Pilotgemeinden, von denen aus nach und nach andere Gemeinden einbezogen werden können. Aufgrund der IFAD-Vorgaben wurde in Xieng Khouang dagegen eine Vielzahl von Aktivitäten in unterschiedlichen Gebieten durchgeführt. Maßnahmen konnten somit nicht integriert werden und sichtbare Erfolge blieben aus.

Die Frage der Opiumproduktion wurde bei der Evaluierung wenig behandelt. In Nonghet schien die Produktion im Vergleich zu 1992/93 beträchtlich zurückgegangen zu sein.<sup>259</sup> Mit ein Grund war, daß die Mitarbeit im Straßenbauprojekt – die Straßen wurden vor allem in der Trockenzeit, d.h. der Opiumsaison gebaut – Arbeitskräfte anzog, die sonst die Mohnfelder bewirtschafteten. Unabhängig davon war in der Provinz insgesamt die Produktion 1996 (15,6 Tonnen) im Vergleich zu 1992 (18,6 Tonnen) leicht zurückgegangen, während sie in anderen Provinzen angestiegen war. Diese Entwicklung kann zumindest teilweise dem Xieng Khouang-Programm zugeschrieben werden.

---

<sup>258</sup> UNDP/Office for Project Services; seit 1995 United Nations Office for Project Services (UNOPS).

<sup>259</sup> Mitarbeiter des Xieng Khouang Programms führten im März/April 1995 eine Untersuchung dazu durch.

Mitarbeiter der Xieng Khouang Provinz-Verwaltung und die Führung des Nonghet-Distrikts sehen die Fortschritte des Projekts positiver als die Evaluierungsmission vom Mai 1995.<sup>260</sup> Tatsächlich wurde einiges erreicht. Dazu gehört:

- Das Programm unterstützte die Bevölkerung beim Bau von über 85 km Zufahrtsstraßen. Zeitweise waren über 1.500 Menschen täglich am Straßenbau beteiligt und konnten so während der Trockenzeit ein zusätzliches Einkommen erzielen, statt Mohn anzubauen.
- Bis Ende 1995 wurden über 2.000 Rinder aus der Rinderbank verteilt.
- Über 570 ha zusätzliches Naßreisland wurde geschaffen.
- In Nonghet wurde die Bevölkerung beim Bau von 3 Gesundheitszentren, 4 Schulen und 16 Trinkwassersysteme unterstützt.

Das Problem war nicht so sehr, daß nichts erreicht wurde, sondern daß die Mittel nicht effizient genug eingesetzt wurden, um die gesteckten Ziele in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen. Gerechterweise muß gesagt werden, daß kaum erwartet werden konnte, daß ein solches Programm innerhalb von drei Jahren zum Erfolg führt. Eigentlich sollte der UNDCP-Beitrag zum Xieng Khouang-Programm im Dezember 1995 enden. Nach einer Umstrukturierung des Programms werden derzeit einige Aktivitäten mit Restmitteln und mit zusätzlichen Mitteln von UNDP fortgesetzt. Eine Fortschrittskontrolle kam im Dezember 1996 zu einer relativ positiven Einschätzung des Programms. Die derzeitige Phase des 'Nonghet District Development Project' wird bis Mitte 1998 dauern. IFAD zieht einen neuen Kredit, um Aktivitäten in Xieng Khouang weiterzuführen, in Betracht. UNDCP versucht gleichzeitig, andere UN-Organisationen für Anschlußmaßnahmen in Xieng Khouang zu mobilisieren. UNDCP selbst hat mit der Planung eines Projektes der Alternativen Entwicklung im Distrikt Nonghet begonnen. Das Projekt soll mit einer Dauer von vier Jahren Mitte 1998 beginnen und etwa US\$ 3 Millionen kosten.<sup>261</sup> Falls die begonnenen Maßnahmen sinnvoll zu Ende geführt werden können, dürfte ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen menschlichen Entwicklung einschließlich der Reduzierung der Opiumproduktion und Prävention von Drogenkonsum geleistet werden.

Nonghet grenzt im übrigen unmittelbar an die vietnamesische Grenze an. Auch auf der vietnamesischen Seite, im Distrikt Ky Son, wird Opium produziert. 1995 begann dort ebenfalls ein UNDCP-Projekt der Alternativen Entwicklung, das von der Bundesrepublik über zweckgebundene Treuhandmittel finanziert wird. Eine Fortführung des Nonghet-Projekts wird unter anderem mit dem Bedarf an grenzüberschreitender Kooperation begründet.

## **B. Institutionen der Drogenkontrolle**

### **1. Die LCDC**

Maßnahmen der Alternativen Entwicklung begannen 1989 unter Aufsicht des Ministeriums für externe Wirtschaftsbeziehungen, das alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit koordinierte. Eine staatliche Stelle, die mit Fragen der Drogenkontrolle betraut war, gab es nicht. 1990 richtete die Regierung dann die 'Lao National Commission for Drug Control and Supervision' (LCDC) ein. Vorsitzender wurde Vize-Außenminister Soubanh Sritirath, der diesen Posten auch 1997 noch besetzt. Der Kommission gehören außerdem Vertreter des Innenministeriums, des Land- und Forstwirtschaftsministeriums, des Gesundheitsministeriums, der Zollbehörde, des Justizministeriums und des Erziehungsministeriums an. Die LCDC ist für die Koordination aller Drogenfragen verantwortlich und vertritt das Land in dieser Hinsicht auch auf internationaler Ebene.

Mit der Gründung der Kommission wurde gleichzeitig ein Ständiges Sekretariat eingerichtet, das im Außenministerium angesiedelt ist und aus einem bis drei Mitarbeitern desselben Ministeriums besteht.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> Diskussionen des Autors in Xieng Khouang im November 1995.

<sup>261</sup> Eine entsprechende Projektidee wurde dem BMZ von UNDCP Juli 1997 zwecks möglicher Finanzierung vorgelegt.

<sup>262</sup> Der thailändische Äquivalent, der ONCB, hat dagegen über 700 Mitarbeiter.

Problematisch ist, daß die genauen Funktionen des LCDC nie genau bestimmt wurden. Geht man davon aus, daß die LCDC zumindest in der Lage sein sollte, die Drogensituation in Laos zu überwachen, Maßnahmen zu planen, koordinieren und evaluieren sowie andere Ministerien in Drogenfragen zu beraten, dann wäre ein starkes Sekretariat mit Personal und dem entsprechenden Sachverstand nötig. Diese Ressourcen wurden bislang von der Regierung nicht zur Verfügung gestellt. Selbst die wenigen Mitarbeiter des Ständigen Sekretariats stehen auf der Gehaltsliste des Außenministeriums. Die Kapazitäten und die Glaubwürdigkeit der LCDC und ihres Sekretariats sind daher äußerst gering.

Inzwischen wurden auch die Provinzen angeregt, Drogenkommissionen aufzubauen. In einigen Provinzen kam man dieser Anregung nach. Da aber die LCDC in Vientiane bisher nicht in der Lage war, die lokalen Kommission zu beraten oder zu unterstützen, existieren diese derzeit nur auf dem Papier.

## **2. 'Counter Narcotics Unit'**

Im August 1992 etablierte die Regierung per Dekret die 'Counter Narcotics Unit'<sup>263</sup> als die führende Behörde für Polizeimaßnahmen im Drogenbereich. Die CNU erhält relativ umfangreiche Hilfe von den USA. Dies ermöglichte es der CNU unter anderem, ein eigenes Gebäude zu renovieren und zu beziehen und damit ein eigenes Profil zu gewinnen. 1995 begann die CNU, Zweigstellen in einigen Provinzen einzurichten. Im Februar 1996 deckte sie ein größeres Heroin-/Metamphetamine-Labor in der Provinz Bokeo auf. Dabei wurde ein wichtiger laotischer Geschäftsmann festgenommen, wobei sich die CNU erfolgreich gegen den Versuch der Einflußnahme von verschiedenen Seiten wehrte. Dies zeugt von einem gewissen Selbstbewußtsein der CNU. Theoretisch sollte die CNU an die LCDC berichten. De facto arbeitet sie aber eng mit dem Innenministerium zusammen, das dann an die LCDC berichtet. Zu den Problemen der CNU gehört, daß die legale Basis für Drogenkontrolle sehr schwach ist und nur einen Artikel des Strafgesetzbuchs umfaßt.

## **3. 'Department of Pharmacy'**

Die LCDC befaßt sich nicht nur mit illegalen Drogen, sondern auch mit legalen, die unter internationaler Kontrolle stehen. Aus diesem Grund ist das 'Department of Pharmacy' des Gesundheitsministeriums ebenfalls in der LCDC vertreten. Diese Abteilung fertigt auch die Berichte an, die laut internationaler Konvention an den 'International Narcotics Control Board' gehen müssen.

Unklar in der Rollenverteilung ist, wer sich mit der Frage des Drogenkonsums befaßt. Bisher teilten sich diese Rolle je ein Mitarbeiter des 'Department of Pharmacy' und einer des Erziehungsministeriums. Aus diesem Grund gab es bisher auch kaum Maßnahmen zur Drogenprävention auf nationaler Ebene.<sup>264</sup>

## **C. Subregionale Zusammenarbeit**

Seit 1990 ist die Förderung der Zusammenarbeit von Ländern innerhalb einer Subregion eine zentrale Strategie von UNDCP. Sie entstand aus dem Wunsch von UNDCP, weiterhin in Birma/Myanmar tätig zu sein, und der Einsicht, daß unter den gegebenen Bedingungen in Myanmar die Geberländer dies wohl kaum zulassen und finanzieren würden. Bei Projekten, die zwei oder mehr Länder betreffen, wäre dies anders. In der Folge wurden Projekte begonnen, die von Myanmar und Thailand bzw. von Myanmar und China unterschrieben wurden, die aber fast ausschließlich Myanmar zu gute kamen. Die Idee der subregionalen Kooperation gewann bald eine Eigendynamik, wobei vor allem die thailändische Regierung versuchte, eine führende Rolle zu übernehmen.

Laos blieb zunächst außen vor und war an der Strategie kaum interessiert. Dies änderte sich langsam Ende 1991, als eine laotische Delegation nach Myanmar reiste. Im März 1992 besuchte dann eine hochrangige Delegation aus Myanmar, geführt vom Außenminister, Laos und

---

<sup>263</sup> Früher auch 'Special Investigation Unit' genannt.

<sup>264</sup> Abgesehen von einigen Broschüren, Zeitungsartikeln und einer Briefmarkenserie.

unterschrieb mit der laotischen Regierung eine grundsätzliche Absichtserklärung, künftig miteinander und mit UNDCP auf subregionaler Ebene kooperieren zu wollen.

Das UNDCP/NCA Projekt in den Provinzen Bokeo und Louang Namtha,<sup>265</sup> das Anfang 1993 begann, war, wie bereits erwähnt, vor allem damit gerechtfertigt worden, daß es ähnliche Maßnahmen auf der Myanmar-Seite ergänzen und Laos in die subregionale Strategie einbinden würde.

Zusammen mit China, Kambodja, Myanmar, Thailand, Vietnam und UNDCP unterschrieb im Mai 1995 auch Laos den subregionalen Aktionsplan zur Drogenkontrolle.<sup>266</sup>

## **D. Der Masterplan 1994 - 2000**

### **1. Hintergrund**

1992/93 wurde von der LCDC mit Unterstützung von UNDCP eine Maßnahme durchgeführt, die das Ziel hatte, ein umfassendes Drogenkontrollprogramm für Laos für die Jahre 1994 bis 2000, einen sogenannten 'Masterplan', zu entwerfen.<sup>267</sup> Die Entwicklung derartiger Masterpläne gehört schon seit den 80er Jahren zu den wichtigsten Ansätzen der Vereinten Nationen im Bereich der Drogenkontrolle und wird auch von der Bundesrepublik gut geheißen.<sup>268</sup> Allerdings waren solche Pläne bis Anfang der 90er Jahre in kaum einem Land formuliert worden. Die Ausnahme in Südostasien war Thailand, wo in den 80er Jahren bereits ein Masterplan zur 'Entwicklung von Bergregionen und der Bekämpfung der Opiumproduktion' umgesetzt worden war. 1992 wurde mit UNDCP-Unterstützung ein Masterplan für Bangladesch entworfen, der trotz mehrfacher Änderungen bis 1997 von der Regierung noch nicht akzeptiert worden war. Zwischen 1993 und 1995 wurde ein Masterplan für Vietnam angefertigt und Ende 1995 von der dortigen Regierung genehmigt. Der laotische Masterplan, der 1994 von der Regierung angenommen wurde, war nach Thailand also der erste in Asien.

Zur Vorbereitung des Masterplans wurde in Laos erstmals eine Untersuchung zur Opiumproduktion und zum Drogenkonsum in den zehn Provinzen von Nordlaos durchgeführt. Die Ergebnisse wurde in Band 1 des Masterplans festgehalten. Band 2, das eigentlich Strategiedokument, enthält eine Analyse früherer Aktivitäten der Drogenkontrolle, wobei auch jene Maßnahmen der ländlichen Entwicklung einbezogen wurden, die nicht direkt auf die Drogenproblematik abzielten. Band 2 definiert vor allem auch die Ziele des Plans, die Sektorstrategien sowie den Plan zur Umsetzung. Band 3 beschreibt in Form von Projektprofilen die Unterstützung, die von internationaler Seite für erforderlich erachtet wurde, um den Plan auch umsetzen zu können.

### **2. Ziele und Strategien<sup>269</sup>**

Die Ziele des Masterplans können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Stärkung der Drogenkontrollinstitutionen, vor allem der LCDC und ihres Ständigen Sekretariats.
- Reduzierung der Opiumproduktion, vor allem durch Alternative Entwicklung.
- Stärkung von Kapazitäten zur Prävention von Drogenabhängigkeit.
- Stärkung von Kapazitäten zur Behandlung und Rehabilitierung von Drogenabhängigen.
- Stärkung der 'Law Enforcement'-Behörden und der Drogengesetzgebung.

---

<sup>265</sup> Drug Supply and Demand Reduction in Border Areas of Northwest Laos.

<sup>266</sup> UNDCP/Thailand 1995 a: Subregional Action Plan for Drug Control.

<sup>267</sup> Der Autor war damals für die Durchführung des Projekts verantwortlich.

<sup>268</sup> Siehe BMZ 1995: Konzept Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>269</sup> Zu den Zielen und Sektorstrategien siehe LCDC 1993 Vol.2.

#### **a. Stärkung der Institutionen**

Höchste Priorität wurde den Institutionen der Drogenkontrolle gegeben. Das Büro der 'Counter Narcotics Unit' und die Abteilung für Rauschdrogen, Psychotrope Substanzen und Qualitätskontrolle im 'Department of Pharmacy' des Gesundheitsministeriums sollten gestärkt werden. Diese beiden Unterziele erwiesen sich als relativ unproblematisch.

Als besonders wichtig wurde aber die Stärkung der 'Lao National Commission for Drug Control and Supervision' und ihres Sekretariats angesehen. Während es bei der LCDC vor allem darum ging, das Mandat genauer zu bestimmen, sollte das Sekretariat in die Lage versetzt werden,

- die Drogensituation in Laos zu überwachen;
- Strategien und Projekte zu planen;
- die Durchführung von Maßnahmen zu koordinieren, zu überwachen und zu evaluieren;
- Ressourcen von internationaler Seite, vor allem aber auch von nationaler Seite und von kooperierenden Ministerien für die Drogenkontrolle zu mobilisieren;
- andere Behörden auf nationaler und lokaler Ebene zu beraten. Dazu sollte auch die Erarbeitung und Abstimmung der jährlichen Arbeitspläne kooperierender Behörden gehören.

Das Sekretariat, das bis dahin zwischen einem und drei Mitarbeiter hatte, sollte hinsichtlich des Personals und der Ressourcenausstattung insgesamt ausgebaut werden. Gedacht war an acht bis fünfzehn Mitarbeiter, die aus verschiedenen Ministerien an die LCDC abgestellt werden sollten. Als Übergangslösung sollten in relevanten Ministerien (Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit) bereits Teams gebildet werden, um der LCDC zuzuarbeiten.

Das Sekretariat sollte durch diese Stärkung nicht zu einer Durchführungsbehörde werden. Das 'Central Office for Law Enforcement Coordination' bzw. die 'Counter Narcotics Unit' und die Abteilung für Rauschdrogen des Gesundheitsministeriums, die selbst operativ tätig sind, sollten daher nicht völlig in das Sekretariat integriert werden.

#### **b. Reduzierung der Drogenproduktion**

Ländliche ('Alternative') Entwicklung wurde als Strategie zur Reduzierung der Opiumproduktion empfohlen.

In diesem Bereich erschien die Verknüpfung zwischen Entwicklungsmaßnahmen und Drogenkontrolle besonders eng. Die Stärkung der Kapazitäten des Landwirtschaftsministeriums zur Planung, Koordination, Überwachung und Evaluierung integrierter ländlicher Entwicklungsmaßnahmen, die Klärung von Landnutzungsfragen sowie Fragen des grenzüberschreitenden Handels<sup>270</sup> wurden als Voraussetzungen für die Umsetzung von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung erachtet. Da in vielen Gebieten von Laos verschiedene Organisationen bereits Maßnahmen der ländlichen Entwicklung durchführten, sollten diese die Mittel und Beratung zur Verfügung gestellt bekommen, um zusätzlich Aktivitäten oder Komponenten zur Reduzierung der Opiumproduktion und des Drogenkonsums aufzunehmen.

Neben Entwicklungsmaßnahmen wurde aber auch die Verabschiedung einer Gesetzgebung anvisiert, durch die die Opiumproduktion grundsätzlich verboten würde, wobei aber zwischen geringer Produktion und großer, kommerzieller Produktion unterschieden werden sollte.

Die Regierung sollte weiterhin gegen die kommerzielle Produktion von Cannabis vorgehen, dies aber auf eine gesetzliche Basis stellen.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Zahlreiche ländliche Entwicklungsprojekte waren Ende der 80er Jahre unter der Annahme geplant worden, daß sich die Bauern durch Schmuggel irgendwie Zugang zu den Märkten der Nachbarländer verschaffen würden.

<sup>271</sup> Während sich die Regierung weigerte, gegen Mohnfelder vorzugehen, wurden seit Ende der 80er Jahre immer wieder Cannabisfelder vernichtet. Die gesetzliche Basis bestand aus einem Dekret, das kaum jemand kannte und das sich nach wiederholter Nachfrage des Autors als unauffindbar herausstellte!

### **c. Reduzierung der Nachfrage nach Drogen**

Die Faktoren, die zur Opiumabhängigkeit in ländlichen Gebieten führen, sind ähnlich der der Opiumproduktion. Deshalb wurden im Masterplan auch ähnliche Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage empfohlen: Sicherung der Ernährung, Verbesserung der Infrastruktur, Stärkung des Basisgesundheitswesens und andere Maßnahmen der gemeindegestützten Entwicklung. Alternative Entwicklung wurde damit nicht nur als Strategie zur Reduzierung der Drogenproduktion, sondern auch zur Prävention und Reduzierung des Drogenkonsums gesehen.

Außerdem wurde empfohlen, auf nationaler und lokaler Ebene Kapazitäten zur Prävention (vor allem über das Erziehungsministerium) und zur Behandlung und Rehabilitation (vor allem über das Gesundheitsministerium) aufzubauen.

### **d. Gesetzgebung**

Die Frage der Drogengesetzgebung erwies sich nicht nur als schwierig, weil das Rechtssystem in Laos 1992/93 insgesamt äußerst rudimentär war. Aus politischen Gründen war die Regierung nicht gewillt, die Opiumproduktion zu verbieten. Im Masterplan wurde eine Lösung vorgeschlagen, die auch in Einklang mit internationalen Konventionen stand:

Der Anbau von Opium und Cannabis sei grundsätzlich zu verbieten und zu bestrafen. Bei kleineren Vergehen, das heißt zum Beispiel bei der Produktion kleinerer Mengen Opiums, sollte jedoch keine Strafe verhängt, sondern unter Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Kontextes versucht werden, die betroffenen Bauern durch das Angebot Alternativer Entwicklung von der Opiumproduktion abzubringen.

### **e. 'Law Enforcement'**

In diesem Bereich sollten zunächst die Funktionen und Mandate der verschiedenen Behörden geklärt werden. Danach sollte ein Handbuch mit sogenannten 'Standard Operating Procedures' entwickelt werden. Drittens sollten die Behörden in Vientiane in der Anwendung dieser Verfahrensbestimmungen ausgebildet und entsprechend ausgerüstet werden. Danach sollte in einer Provinz ein Pilotprojekt begonnen werden, um diese auch auf lokaler Ebene testen zu können. Schließlich sollten diese auch auf andere Provinzen ausgedehnt werden.

Parallel dazu sollten die Kapazitäten zur Kontrolle von legalen, medizinischen Substanzen, die ebenfalls unter internationaler Kontrolle stehen, verbessert werden. Dazu gehörte der Ausbau des forensischen Labors innerhalb des Gesundheitsministeriums.

## **3. 'Inputs'**

Aufgrund der sehr begrenzten Möglichkeiten der laotischen Regierung, Eigenmittel beizutragen, wurden sechzehn Projekte der technischen Zusammenarbeit vorgeschlagen, um den Masterplan umsetzen zu können.

Die Mobilisierung dieser Mittel erschien nicht unrealistisch:

- Bei einigen Projekten handelte es sich mehr oder weniger um die Fortsetzung bereits laufender Phasen (Nr. 5: Xaysomboun/Phalavek, Nr. 7 Nordwest Laos, Nr. 8: Houaphan, Nr. 9 Xieng Khouang), für die die Bereitstellung zusätzlicher Mittel als wahrscheinlich galt.
- Für einige 'Law Enforcement'-Projekte (Nr. 14, 15 und 16) hatte die Regierung der USA bereits Mittel zugesagt.
- Mindestens zwei der Projekte (Nr. 12 und 13) sollten aus UNDCP-Eigenmitteln finanziert werden.
- UNDCP hatte die Absicht, Laos zu einem Modellfall aufzubauen und auch andere Geber dafür zu gewinnen.

**Tabelle 12: Die Masterplan-Projekte<sup>272</sup>**

Nr.	Titel	Dauer	Ext. 'Inputs' (US\$)
1	Strengthening of the drug control administration	1993 - 1997	500.000
2	Supply and demand reduction micro-projects	1994 - 1999	1 Mio.
3	Support to rural development planning and coordination	1994 - 1996	400.000
4	Supply and demand reduction through economic and social development in the Province of Phongsali	1994 - 1999	4,8 Mio.
5	Xaysomboun district development project	1994 - 1999	5 Mio.
6	Supply and demand reduction through economic and social development in the southern part of the province of Oudomsay	1995 - 1999	4 Mio.
7	Follow-up to the UNDCP/NCA project "Socio-Economic Development in Border Areas of North-western Laos"	1994 - 1999	5 Mio.
8	Follow-up to the US/Lao project in Houaphan	1995 - 1999	4,4 Mio.
9	Follow-up to the Lao/UNDCP/IFAD project in Xieng Khouang	1996 - 1999	4,4 Mio.
10	Treatment & rehabilitation strategy	1994 - 1999	1 Mio.
11	Prevention of drug use strategy	1994 - 1999	1,5 Mio.
12	Legal assistance to the Lao PDR	1993 - 1996	200.000
13	Forensic laboratory development in the Lao PDR	1994 - 1999	500.000
14	Assistance in the establishment of the Counter Narcotics Unit Investigation Unit	1993 - 1995	500.000
15	Drug control in northwestern Laos	1994 - 1996	300.000
16	Strengthening drug control structures in the Lao PDR	1995 - 1999	1,5 Mio.
	<b>Insgesamt</b>	<b>1993 - 1999</b>	<b>35 Mio.</b>

## **E. Bewertung der Strategien**

### **1. Umsetzung**

Die Fortschritte, die im Bereich der Drogenkontrolle zwischen 1989 und 1993 erreicht wurden, können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- Die Kooperation zwischen Laos und der internationalen Gemeinschaft wurde wieder aufgenommen und gefestigt.
- Die Machbarkeit Alternativer Entwicklung in schwierigen Minderheitengebieten wurde nachgewiesen.
- Laos wurde in die subregionale Strategie der Drogenkontrolle eingebunden.
- Eine umfassende Strategie der Drogenkontrolle, ein Masterplan, wurde formuliert und 1994 von der Regierung angenommen.

Dies war unter anderem deshalb möglich, weil die dazugehörigen Aktivitäten von außen angeregt, finanziert und teilweise auch durchgeführt wurden. Die laotische Seite reagierte vor allem und ergriff selbst kaum die Initiative. Letztendlich war natürlich immer die Zustimmung der Regierung und oft auch eine politische Entscheidung auf höchster Ebene erforderlich. Über den Masterplan sollte dies geändert werden. Die Umsetzung des Plans sollte durch die Regierung selbst erfolgen. Um die Regierung in die Lage zu versetzen, diese Verantwortung auch wahrnehmen zu können, sollte als vordringlichste Aufgabe zunächst die LCDC und ihr Ständiges Sekretariat gestärkt werden.

Die Bilanz nach etwa der Hälfte der Laufzeit des Masterplans ist gemischt:

<sup>272</sup> Nach LCDC 1993 Vol. 3: 5.

- **Reduzierung der Opiumproduktion:** Zwischen 1992 und 1996 stieg die Opiumproduktion im Nordwesten des Landes an. 10.000 Haushalte nahmen in diesem Zeitraum den Mohnanbau auf.

Die UNDCP/NCA-Maßnahmen der Alternativen Entwicklung in Bokeo und Louang Namtha sowie das von den USA finanzierte Projekt in Houaphan wurden fortgesetzt. Das Phalavek-Projekt läuft aus; die Ausdehnung der Aktivitäten in den Distrikt Xaysomboun dürfte daran scheitern, daß sich UNDCP aus dem Projekt zurückgezogen hat. Die Europäische Kommission, die seit Mitte 1995 Mittel für ein Projekt der ländlichen Entwicklung in diesem Distrikt bereit hält, zögert noch mit einer Entscheidung und wird wohl nicht bereit sein, Drogenprobleme dabei zu berücksichtigen. Das Xieng Khouang Programm läuft noch weiter. IFAD, UNDCP und UNDP, möglicherweise in Zusammenarbeit mit anderen UN Organisationen, versuchen Mittel für eine Fortsetzung der Aktivitäten über 1998 hinaus zu mobilisieren. Seit 1993 wurden keine neuen Aktivitäten der Alternativen Entwicklung begonnen. Derzeit sucht die Regierung zusammen mit UNDCP, Geberunterstützung für die Provinzen Oudomsay und Phongsali.

- **Reduzierung der Nachfrage:** Im Masterplan war vor allem eine Stärkung der Kapazitäten auf nationaler Ebene (Gesundheits- und Erziehungsministerium) vorgesehen. Keine dieser Maßnahmen wurde durchgeführt. ESCAP<sup>273</sup> versuchte, Laos in ein regionales Projekt der 'Community-based drug control' (CBDC) einzubinden, scheiterte aber an den fehlenden Kapazitäten der Regierung.
- **Kontrolle des Drogenhandels:** Im 'Law Enforcement'-Bereich gab es zwar einige Verzögerungen, die Bilanz ist aber insgesamt zufriedenstellend. Mit Unterstützung der USA wurde die Counter Narcotics Unit aufgebaut und scheint zu funktionieren. Ein UNDCP-Projekt zum Ausbau des forensischen Labors begann Ende 1996. Ein UNDCP-Projekt zur Stärkung der 'Law Enforcement'-Kapazitäten im Nordwesten von Laos, in der Provinz Bokeo, begann ebenfalls Ende 1996. Die einzigen neuen Maßnahmen, die bis 1997 unter dem Masterplan begonnen wurden, waren also "Law Enforcement"-Projekte. Insgesamt schien sich ein Trend weg von entwicklungsorientierten Ansätzen zu mehr 'Law Enforcement' abzuzeichnen.
- **Gesetzgebung:** Anstatt eine umfassende und ausgewogene Gesetzgebung zu verabschieden, wie im Masterplan gefordert wurde, beschränkte sich die laotische Regierung darauf, den Artikel 135 des Strafgesetzbuches von 1990 zu ändern. 1996 wurden die Strafen insgesamt verschärft.<sup>274</sup> Das Gesetz schließt nun Amphetamine und Vorläufersubstanzen mit ein. Auch der Gebrauch einiger Drogen bzw. der Besitz für den Eigengebrauch steht nun unter Strafe, was Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage und der Risiken des Drogengebrauchs erschweren dürfte. Ausgenommen ist der Konsum von Opium. Die Produktion von Opium ist verboten, nicht aber der Anbau von Schlafmohn. Dies gibt der Regierung Spielraum, um gegen den Mohnanbau erst dann vorzugehen, wenn Alternativen zur Verfügung stehen oder wenn dies politisch opportun erscheint.
- Der geänderte Artikel 135 läßt viele Fragen offen und kann eine umfassende Gesetzgebung nicht ersetzen.
- **Stärkung von Institutionen:** Der Masterplan wurde in jenen Bereichen umgesetzt, in denen dies mit Gebermitteln und mit dem Einsatz externer Berater möglich war. In jenen Bereichen, in denen schwierige politische Entscheidungen der laotischen Seite nötig gewesen wären, also bei der Drogengesetzgebung, oder bei der die Regierung selbst Ressourcen hätte bereit stellen müssen, wie für den Aufbau von Kapazitäten zur Nachfragereduzierung, gab es keine Fortschritte. Dies gilt vor allem auch für die Stärkung der LCDC und ihres Sekretariats. Beide haben bis heute kein klares Mandat und kein eigenes Budget. Das

---

<sup>273</sup> Die 'Economic and Social Commission for Asia and the Pacific' mit Sitz in Bangkok unterstützt seit einigen Jahren Maßnahmen der Nachfragereduzierung in Asien.

<sup>274</sup> Die schärfsten Strafen sind für den Handel mit Heroin vorgesehen. Bei mehr als 100 g Heroin sind Strafen von 10 Jahren bis lebenslänglich möglich. In fast allen anderen Staaten Südostasiens steht darauf die Todesstrafe.

Sekretariat ist weiterhin mit zwischen einem und drei Mitarbeitern aus dem diplomatischen Dienst besetzt. Erfolgskriterium für die LCDC scheint zu sein, internationale Mittel für Drogenkontrolle in Laos zu mobilisieren, ohne eigene Ressourcen dafür aufwenden zu müssen und ohne eine sinnvolle Verwendung dieser Mittel gewährleisten zu müssen.

Die Stärkung der Kapazitäten zur Drogenkontrolle und damit auch zur Umsetzung des Masterplans durch die laotische Regierung ist nicht gelungen. Wenn man die Umsetzung des Masterplans danach beurteilt, ob die vorgesehenen Projekte finanziert und durchgeführt wurden, dann ist die Bilanz, wie gesagt, gemischt. Wenn die Umsetzung danach beurteilt wird, ob die nationalen Kapazitäten und die Eigenverantwortung der Regierung und nationaler Behörden für Drogenkontrolle gestärkt wurden, dann ist die Bilanz negativ.

Mitte 1997 wurden die Fortschritte in der Implementierung des Masterplans von der LCDC und UNDCP evaluiert. Der Masterplan soll bis Ende 1997 entsprechend angepaßt werden.

## **2. Entwicklungsrelevanz der Strategien**

In diesem Kapitel geht es darum zu zeigen, inwieweit Strategien der Drogenkontrolle in Laos mit Prinzipien der nachhaltigen menschlichen Entwicklung vereinbar sind, bzw. welche Auswirkungen Drogenkontrolle auf Entwicklung hat.

### **a. Zielgruppenorientierung**

Die bisherigen Strategien, einschließlich der des Masterplans, zielen vor allem auf ethnische Minderheiten, die Opium produzieren und konsumieren. Vorrangige Zielgruppen waren und sind daher die Lao Soung. Die bereits umgesetzten und die vorgesehenen Maßnahmen der Alternativen Entwicklung, der gemeindegestützten Drogenkontrolle und des 'community development' ermöglichen die Partizipation von Zielgruppen.

Mit der Änderung des Artikels 135 des Strafgesetzbuches wurde zwar die Opiumproduktion, nicht aber der Schlafmohnanbau verboten. Die Regierung befürchtet, bei einem Verbot der Opiumproduktion die Minderheiten gegen sich aufzubringen. Demnach bestünde daher auch hier eine gewisse Zielgruppenorientierung. Da nicht geklärt ist, wo der Mohnanbau endet und die Opiumproduktion beginnt, besteht aber auch keine Rechtssicherheit. Ähnliches gilt für den unter Minderheiten verbreiteten Konsum von Opium und den Besitz für den Eigengebrauch, der im geänderten Artikel 135 nicht angesprochen wird.

Die Konzentration auf die Lao Soung als Zielgruppen scheint zu eng, da zum einen seit 1993 viele Lao Loum und Lao Theung mit der kommerziellen Opiumproduktion begonnen haben, die kaum mit Traditionen und historischen Hintergründen begründet werden kann. Zum anderen beschränken sich Drogenprobleme nicht nur auf ländliche Gebiete. Die Liste tatsächlicher oder möglicher Zielgruppen geht über die Lao Soung-Minderheiten hinaus. Spezifische Strategien zur Einbindung anderer Zielgruppen gibt es aber bislang nicht.

Bei einem Workshop zu Drogen und Entwicklung in Laos im April 1996<sup>275</sup> wurden im übrigen folgende Zielgruppen genannt:

Im Hinblick auf die **Drogenproduktion**:

- Lao Soung-Minderheiten mit begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten, die seit der Kolonialzeit in die Opiumproduktion involviert sind;
- andere Bauern, die erst kürzlich mit der Opiumproduktion begonnen haben.

Im Hinblick auf den **Drogenhandel**:

- Opiumbauern, die Opium verkaufen;
- Ladenbesitzer in Dörfern, die Opium aufkaufen und lagern;
- Gruppen oder Einzelpersonen, die in Schmuggelaktivitäten verwickelt sind;

---

<sup>275</sup> Der Workshop wurde vom Autor im Rahmen des Projekts 'Strategieentwicklung zu Drogen und Entwicklung in Asien' in Vientiane im April 1996 abgehalten.

- Transportfirmen und Fahrer. Hunderte solcher Firmen entstanden in den frühen 90er Jahren, nachdem das Monopol des Staates im Transportwesen aufgehoben wurde. Einige der Firmen sind auch im Drogenhandel und Schmuggel allgemein tätig;
- ähnliches gilt für Import/Export-Firmen;
- Organisationen von Drogenhändlern, die mit ausländischen Organisationen kooperieren.
- Regierungsmitarbeiter oder -institutionen, die mit Drogengeldern unter Druck gesetzt oder korrumpiert werden könnten.

Im Hinblick auf den **Drogenkonsum**:

- Minderheiten in Mohngebieten;
- Frauen ethnischer Minderheiten, deren Männer opiumabhängig sind;
- Touristen und Firmen, die Touristen nach Laos und in Mohngebiete bringen, um dort Opium zu rauchen oder zu kaufen, und die damit schlechte und kaum zu korrigierende Beispiele setzen;<sup>276</sup>
- Jugendliche in Städten und ländlichen Gebieten, darunter 'Kinder in besonders schwierigen Umständen'. Es geht aber auch um Jugendliche in Städten und ländlichen Gebieten, die frustriert und gelangweilt sind. Klebstoff scheint zur bevorzugten Droge unter Jugendlichen zu werden;
- Menschen, die im Transportgewerbe arbeiten. In Thailand wird diese Zielgruppe mit dem Gebrauch von Metamphetaminen und der Verbreitung von HIV/AIDS in Verbindung gebracht. In Laos gibt es bisher kaum Informationen zum Transportsektor.

#### **b. Grundbedürfnisse**

Angesichts der sozio-ökonomischen Bedingungen in Mohngebieten wären Strategien, die nur auf Drogenprobleme selbst zielen, kaum glaubwürdig. Die Strategien der Alternativen Entwicklung beinhalten daher:

- Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Mohngebieten und Gemeinden mit Drogenproblemen, darunter die Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit, der Tierhaltung, der Produktion von 'Cash Crops', von Vermarktungsmöglichkeiten, der Infrastruktur und landwirtschaftlicher Dienste;
- allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitswesens mit einem Schwerpunkt auf Basisgesundheit, Erziehung, Informationen und Prävention;
- Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Grunderziehung in Minoritätengebieten, sowie auf nationaler Ebene die Einführung von Drogenpräventionsprogrammen über Medien und Lehrerausbildung;
- 'community development'-Maßnahmen und Stärkung der Selbsthilfekapazitäten auf Gemeindeebene.

Soweit die Strategien zur Reduzierung der Opiumproduktion und der Opiumabhängigkeit in ländlichen Gebieten betroffen sind, kann Drogenkontrolle einen wesentlichen Beitrag zur Befriedigung von Grundbedürfnissen in Gebieten leisten, die sonst kaum Unterstützung erhielten. Es ist zu unterstreichen, daß alle bereits durchgeführten Projekte in Phalavek, Xieng Khouang, Bokeo/Louang Namtha und Houaphan vor allem auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse abzielten und in dieser Hinsicht einige positive Ergebnisse vorweisen können. Eine Vernichtung von Mohnfeldern von Bauern, die davon wirtschaftlich abhängig waren, wurde nicht ins Auge gefaßt.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Es waren im übrigen Touristen, darunter Deutsche, die Anfang der 90er Jahre in Vientiane begannen, Heroin zu rauchen und damit eine Nachfrage schafften.

<sup>277</sup> In den 80er Jahren wurden in Birma mit amerikanischer Unterstützung in großem Maße Mohnfelder vernichtet. 1988 wurden etwa 12.000 Hektar zerstört. 1991 unternahm IFAD eine Mission in die Gebiete des östlichen Shan Staates, um

Ein Dilemma der Strategie 'Drogenkontrolle durch Grundbedürfnisbefriedigung' ergibt sich aus der Entwicklung der Opiumpreise. Während sie 1992/93 so niedrig waren, daß geschlossen werden konnte, daß sich schon bei einer Verbesserung der Reis- und Tierproduktion die Frage der Opiumproduktion von selbst erledigen würde, war Opium 1996 profitabel wie nie zuvor. Die im Masterplan vorgeschlagene Lösung durch ein Gesetz, das die Mohnproduktion grundsätzlich verbietet, aber zwischen kommerzieller Produktion und der Produktion in geringem Umfang durch Bauern, die davon wirtschaftlich abhängig sind, unterscheidet, sollte daher von der Regierung aufgegriffen werden. Durch den 1996 geänderten Artikel 135 des Strafgesetzbuchs wird diese Frage nicht geklärt.

### **c. Nachhaltigkeit**

Erklärte Politik der Regierung ist, Minderheiten in Bergregionen zur Umsiedlung in Gebiete zu bewegen, die für den Anbau von Naßreis geeignet sind. Derartige Gebiete stehen nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung, die Regierung kann bei der Umsiedlung kaum Unterstützung leisten und viele Menschen sind zu einer solchen Aktion auch nicht bereit. Diese Politik wurde bisher auch kaum in die Praxis umgesetzt, sorgt aber für weit verbreitete Verunsicherung. Man hätte erwartet, daß die Regierung die Frage der Opiumproduktion im Zusammenhang mit der ökologischen Nachhaltigkeit als zusätzliches Argument zur Rechtfertigung der Umsiedlungspolitik auch gegenüber den in dieser Hinsicht skeptischen Gebern nutzt. Dies ist aber bisher nicht der Fall. Im Masterplan wird die Zerstörung der Umwelt in den Bergregionen nicht auf den Mohnanbau zurückgeführt. Auch eine Umsiedlung von Minderheiten zur Lösung der Opiumfrage wird nicht in Betracht gezogen. Maßnahmen der Alternativen Entwicklung und der 'community-based drug control' (CBDC) sollen im Gegenteil dazu beitragen, sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklungsprozesse in den gegenwärtigen Siedlungsgebieten von Minderheiten zu unterstützen.

### **d. Partizipation**

'Partizipation' kann in diesem Zusammenhang ein Ziel von Entwicklung und Drogenkontrolle sein, aber auch ein Instrument im Rahmen Alternativer Entwicklung und CBDC.

Partizipation als einem Instrument bei Entwicklungsmaßnahmen wird im Masterplan aus Gründen der Nachhaltigkeit und aus praktischen Erwägungen Rechnung getragen:

*"... for very practical reasons: given the weak Government services, the beneficiaries themselves have to take responsibility for the implementation of activities. This means they should not only take part in the execution of activities, but also be involved during the planning stage".<sup>278</sup>*

Dasselbe gilt in Bezug auf Gender-Fragen. Da Frauen die Hauptlast der Haushaltsarbeit leisten, für einen großen Teil der landwirtschaftlichen Aktivitäten und Einkommen zuständig sind, vor allem in Familien mit männlichen Opiumabhängigen,

- "... it is of paramount importance to the success of projects that the issue of gender is taken into consideration".<sup>279</sup>

Partizipation ist aber auch ein Ziel von Drogenkontrolle und Entwicklung. Die bisherigen Projekte haben gezeigt, daß Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung geholfen hat, den Zugang ethnischer Minderheiten zu Entwicklungsmöglichkeiten, zu Regierungsbehörden und Dienstleistungen zu verbessern. Gleichzeitig haben Regierungsbehörden auch besseren Zugang zu

---

eine sozio-ökonomische Studie durchzuführen: *"In the visited villages under the poppy eradication programme the mission got the impression that most households were facing extreme poverty and starvation. In the first year of the programme, they were able to survive with the relief grain distribution and by selling their livestock. In this second year they do not know how they will survive. This situation affects all households but especially the lower stratum families. One of the consequences of lack of income is that it makes more difficult the purchase of fertilizer for the rainy season's food crops, accelerating the downward spiral of impoverishment."* Quelle: FAO/IFAD 1992: Myanmar Border Hills Development Project – Socio-economic and production systems study – Identification Mission. Die Felduntersuchungen wurden 1990 und 1991 nördlich von Kengtung und in Kokang durchgeführt.

<sup>278</sup> LCDC 1993 Vol.2: 30.

<sup>279</sup> LCDC 1993 Vol.2: 31.

Gemeinden in entlegenen Bergregionen gewonnen. Die im Masterplan vorgeschlagenen aber bislang nicht umgesetzten Strategien würden weiter helfen, die Partizipation ethnischer Minderheiten in nationalen Entwicklungsprozessen zu verbessern.

Die Anwendung der im Masterplan aufgeführten Gendererwägungen würde auch die Partizipationsmöglichkeiten von Frauen verbessern.

In einer Hinsicht bleibt der Masterplan vage. Die Reduzierung der Nachfrage könnte dazu führen, daß Drogenkonsumenten kriminalisiert oder marginalisiert werden. Der Plan schlägt eine Gesetzgebung vor, die den 'Mißbrauch' von Drogen unter internationaler Kontrolle<sup>280</sup> verbietet:

*"All drugs found in the possession of a person who is using them in an illegal manner will be seized and confiscated on order of the juridical authorities which have authorized this action even if the said person is not indicted".<sup>281</sup>*

Das würde bedeuten, daß obwohl der 'Mißbrauch' von Drogen verboten wäre, Drogenkonsumenten nicht unbedingt strafrechtlich verfolgt werden müßten. Nicht geklärt wurde im Masterplan, ob Drogenkonsumenten zwangsweise zur Behandlung geschickt werden sollen. Über Maßnahmen der gemeindegestützten Drogenkontrolle könnte die Behandlung und Rehabilitierung auch auf lokaler Ebene durch die Gemeinden selbst geschehen. Aber auch dort besteht das Risiko, daß Drogenkonsumenten dann eben in ihren Gemeinden marginalisiert werden oder daß die Gemeinden mit drastischen Aktionen gegen Drogen vorgehen, wie Beispiele in Thailand gezeigt haben.<sup>282</sup> Wenn Partizipation als Prinzip und Ziel von Entwicklung verstanden wird, dann bedeutet 'community-based drug control' (CBDC), daß Drogenkonsumenten und andere marginalisierte Gruppen oder Individuen – dazu gehören in Südostasien immer mehr Menschen, die HIV-positiv sind – integriert und nicht weiter marginalisiert werden.

Wie bereits erwähnt, wurde die umfassende Gesetzgebung bislang nicht verabschiedet und statt dessen der Artikel 135 des Strafgesetzbuches geändert. Diese Änderung stellt auch den Besitz von Heroin und Amphetaminen für den Eigengebrauch sowie den Konsum von Marihuana unter Strafe, nicht aber den Konsum von Opium und wohl auch nicht den Besitz von Opium in kleineren Mengen für den Eigengebrauch. Dennoch deutet diese Gesetzesänderung in Richtung auf eine Kriminalisierung des Drogenkonsums.

#### **e. 'Governance'**

Drogenkontrolle kann positive und negative Wirkungen auf die Art und Weise, in der regiert wird, also auf 'Governance', haben. In dieser Hinsicht blieben die Wirkungen der bisherigen Strategien bisher beschränkt:

- **Effizienz öffentlicher Institutionen:** Die Stärkung staatlicher Institutionen ist ein vorrangiges Ziel des Masterplans und bezieht sich nicht nur auf die Institutionen auf nationaler Ebene, sondern auch in den Provinzen und Distrikten. Mit der Absicht, die Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen an Institutionen auf lokaler Ebenen zu delegieren, ergeben sich auch für die Drogenkontrolle neue Herausforderungen. Drogenkontrolle kann dazu beitragen, jene Institutionen zu stärken, die Maßnahmen des 'community development' auf Gemeindeebene unterstützen. Durch Maßnahmen gegen Geldwäsche, Korruption und organisiertes Verbrechen kann Drogenkontrolle zu 'good governance' insgesamt beitragen. Bislang ist aber wenig geschehen. Weder die 'Lao National Commission for Drug Control and Supervision' und ihr Sekretariat noch andere staatliche

---

<sup>280</sup> Die meisten Drogen sind nicht völlig verboten. Der nicht-medizinische Gebrauch von Medikamenten, die unter internationaler Kontrolle stehen, gilt aber auch als 'Mißbrauch'.

<sup>281</sup> LCDC 1993 Vol. 2: 76.

<sup>282</sup> In einigen Gemeinden Nordthailands führten Kampagnen gegen Drogen dazu, daß Gemeinden begannen, Drogenabhängige aus ihren Dörfern zu verbannen. Ein Fall ist bekannt, bei dem die Dorfbewohner Drogenhändler umbrachten. Beispiele aus anderen Gemeinden zeigen aber auch, daß über CBDC Drogenkonsumenten integriert werden können. In Gemeinden in Yunan (China) führte CBDC dazu, daß *"...attitudes to drug abusers and HIV-positive persons changed in the desired direction, i.e. from isolating to integrating them"* (United Nations/ESCAP 1995: Community-Based Drug Demand Reduction. Report on five demonstration projects, 17).

Behörden wurden gestärkt, um entwicklungsorientierte Strategien unterstützen zu können. Nationale Nichtregierungsorganisationen sind verboten und können daher auch nicht zu Drogenkontrolle beitragen. Im Ergebnis sind Maßnahmen der Drogenkontrolle weiterhin von der technischen und finanziellen Unterstützung externer Geber und Organisationen abhängig.

- **Beachtung der Menschenrechte:** Der vorgeschlagene Plan hätte keine negativen Auswirkungen auf Menschenrechte. Es wurden keine Vorschläge dahingehend gemacht, die Todesstrafe oder übermäßige Gefängnisstrafen einzuführen, die Entwicklungszielen entgegenlaufen würden. Die Umsetzung des Plans wäre im Gegenteil ein Beitrag zum Recht auf Entwicklung marginalisierter Gruppen, vor allem von Minderheiten und Frauen von Minderheiten. Es besteht aber das Risiko, daß nach Aufnahme in ASEAN Mitte 1997 die laotische Regierung unter Druck stehen wird, ähnliche rigide Drogengesetze einzuführen, wie andere ASEAN Staaten.<sup>283</sup> Wie erwähnt, wurden bereits Mitte 1996 die Strafen für Drogenvergehen erheblich verschärft. In fast allen Ländern Südostasiens und Ostasiens steht auf Drogenhandel die Todesstrafe. In Thailand und Myanmar wird sie allerdings derzeit nicht angewendet. Anders in Malaysia, Singapur, China und neuerdings auch Vietnam.<sup>284</sup> Laos ist bislang eines der wenigen Länder ohne die Todesstrafe bei Drogenvergehen.
- **Rechtsstaatlichkeit:** Die Einführung einer umfassenden Gesetzgebung würde Drogenkontrolle transparenter und weniger willkürlich machen und weniger Gelegenheit für Korruption bieten. Ein solches Gesetz würde auch die Rechte Verdächtiger, Angeklagter und von Drogenkonsumenten sowie die Grenzen staatlicher Behörden definieren. Drogenkontrolle könnte auch dadurch einen Beitrag zur Herrschaft des Gesetzes leisten, indem Richter und Justizbeamte besser ausgebildet würden, oder indem Institutionen, die sich mit der Kontrolle der Korruption befassen, gestärkt würden. Abgesehen von der bereits genannten Verschärfung des Strafrechts ist auch in diesem Bereich wenig geschehen.
- **Minderheitenpolitik, Frieden und Stabilität:** Sicherheitsprobleme in Laos gehen bislang vor allem von Teilen ethnischer Minderheiten aus. Die Strategien der Drogenkontrolle, die darauf ausgerichtet sind, Prozesse der nachhaltigen menschlichen Entwicklung in Minderheitengebieten zu unterstützen, leisten daher auch einen Beitrag zur Verbesserung von Sicherheit und Stabilität. Aus demselben Grund wurden Strategien, durch die Mohnfelder in Minderheitengebieten vernichtet werden, bisher ausgeschlossen. Auch wenn nicht alle Maßnahmen der Alternativen Entwicklung erfolgreich waren und einige der vorgesehenen Maßnahmen mangels Finanzierung bisher nicht durchgeführt werden konnten, ist der Beitrag der Drogenkontrolle zu Frieden, Stabilität und den Beziehungen zu Minderheiten positiv zu bewerten.
- **Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns:** Die staatlichen Ressourcen für Entwicklungsmaßnahmen sind äußerst begrenzt. Im Vergleich zu vielen anderen Entwicklungsproblemen sind Drogenprobleme zweitrangig. Die Verwendung knapper öffentlicher Ressourcen für Drogenkontrolle ist daher nur gerechtfertigt, wenn dies gleichzeitig eine Investition in nachhaltige menschliche Entwicklung einschließlich 'good governance' ist. Bei den bisherigen Maßnahmen der Alternativen Entwicklung und den meisten Vorschlägen des Masterplans ist dies der Fall. Allerdings hat dies bisher noch nicht dazu geführt, daß die Regierung dafür größere Eigenmittel zur Verfügung gestellt hätte.
- **Wirtschaftsreformen:** Geldwäsche und Drogengelder können wirtschaftliche Reformen und Investitionen bedrohen. Drogenkontrolle kann helfen, legale und institutionelle Mechanismen gegen die Unterwanderung der Wirtschaft durch kriminelle Organisationen einzurichten. In dieser Hinsicht wurden bislang kaum Maßnahmen ergriffen. Die möglichen Auswirkungen des Drogengeschäfts auf die Wirtschaft wurden bisher nicht untersucht.

---

<sup>283</sup> Zu Beginn der 90er Jahre gab es einen Vorschlag Malaysias, die Mitgliedschaft in ASEAN davon abhängig zu machen, ob die Todesstrafe für Drogenhandel besteht und angewendet wird.

<sup>284</sup> Bangkok Post vom 12. und 15. Mai 1997.

Die bisherigen und geplanten Strategien der Drogenkontrolle waren also darauf ausgelegt, einen positiven Beitrag zu 'Governance' zu leisten. Da aber gerade jene Ziele und Strategien, die dafür entscheidend sind, wie die Gesetzgebung und die Stärkung der Regierungsinstitutionen, bislang nicht umgesetzt wurden, war der tatsächliche Beitrag insgesamt gering.

### **3. Bedarfe und Prioritäten**

Aus der Analyse der Drogensituation, der Zusammenhänge von Drogen und Entwicklung und der bisherigen Umsetzung von Strategien der Drogenkontrolle ergeben sich folgende Bedarfe und Prioritäten:

#### **a. Stärkung von Institutionen**

Institutionen sind dahingehend zu stärken, daß sie Drogen als ein Entwicklungsproblem angehen können. Auf nationaler Ebene geht es dabei zum einen um die LCDC und ihr Sekretariat, das in die Lage versetzt werden muß,

- die Drogensituation zu überwachen;
- Strategien und Maßnahmen zu planen und andere Behörden und Organisationen auf nationaler und auf lokalen Ebenen bei der Umsetzung zu unterstützen;
- die Implementierung von Maßnahmen zu überwachen und zu evaluieren; und
- die Ausbildung von mit der Drogenkontrolle befaßtem Personal sicherzustellen.

Da die LCDC dies von Vientiane aus kaum bewerkstelligen kann, ist um so wichtiger, daß auch auf Provinz- und Distriktebenen Institutionen geschaffen oder gestärkt werden, die Maßnahmen der Alternativen Entwicklung und der 'community-based drug control' auf Gemeindeebene unterstützen können. Auf nationaler Ebene sind aber auch andere Institutionen, darunter die Ministerien für Land- und Forstwirtschaft, für Gesundheit und für Erziehung entsprechend zu stärken.

#### **b. Alternative Entwicklung und 'community-based drug control'**

In einigen Gebieten, in denen Opiumproduktion und -abhängigkeit zu den zentralen Entwicklungsproblemen gehören, sind integrierte Maßnahmen der Alternativen Entwicklung weiterhin die beste Lösung. Dazu gehören der Distrikt Xaysomboun in der Xaysomboun Special Region sowie der Distrikt Nonghet in Xieng Khouang, wo bereits begonnenen Maßnahmen weiterzuführen sind. Im Kontext von Nordlaos, wo sich Drogenprobleme über eine Vielzahl von Gebieten und Gemeinden in unterschiedlicher Weise verteilen, wären aber Maßnahmen der 'community-based drug control' kosteneffektiver und erfolgversprechender. CBDC-Maßnahmen können leichter in 'community development'-Maßnahmen der Regierung und anderer Organisationen integriert werden, können auch zur Prävention von HIV/AIDS genutzt werden und können an die Bedarfe spezifischer Zielgruppen, wie die ärmsten Bevölkerungsschichten oder Frauen angepaßt werden. CBDC-Maßnahmen können im ländlichen oder auch im städtischen Kontext angewendet werden.

#### **c. Einbindung von Entwicklungsprojekten**

Aufgrund der Haushaltslage in den meisten Geberländern, ist kaum damit zu rechnen, daß Ressourcen für neue, umfangreiche Maßnahmen der Alternativen Entwicklung in Laos zur Verfügung stehen werden. In vielen der Gebiete mit Drogenproblemen werden aber bereits bi- und multilaterale sowie NRO-Projekte<sup>285</sup> durchgeführt. Über eine Kooperation der LCDC und anderer Behörden mit derartigen Projekten, wodurch diese durch Beratung, Fortbildung oder zusätzliche Mittel in die Lage versetzt würden, Drogenprobleme mit in ihr Programm aufzunehmen, könnte eine breitere Wirkung erzielt werden. Interessanterweise rechnen inzwischen einige dieser

---

<sup>285</sup> Es handelt sich dabei um internationale NROs.

Entwicklungsorganisationen, -behörden und NROs, die noch vor wenigen Jahren wenig an der Drogenproblematik interessiert waren, Drogen zu den Entwicklungsproblemen ihrer Zielgruppe.<sup>286</sup>

In vielen Ländern Asiens spielen lokale NROs eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Maßnahmen auf Gemeindeebene, auch im Zusammenhang mit Fragen der Nachfragereduzierung. In Laos sind lokale NROs bislang nicht zugelassen, was eine Umsetzung von Maßnahmen der 'community-based drug control' einschränkt.

#### **d. Zielgruppenorientierung**

Wie bereits ausgeführt, betreffen Drogen und Drogenkontrolle nicht nur ethnische Minderheiten, die Opium produzieren und konsumieren. Eine bessere Analyse anderer Zielgruppen in ländlichen und urbanen Gebieten ist also erforderlich, um spezifischere Strategien für bestimmte Zielgruppen entwickeln und durchführen zu können. Drogenkontrolle sollte sich dabei nicht nur auf illegale Rauschdrogen und Metamphetamine beschränken, sondern auch Alkohol, Tabak und Inhalierstoffe berücksichtigen.

#### **e. Gesetzgebung**

Eine umfassende und ausgewogene Drogengesetzgebung sollte verabschiedet werden, um Drogenkontrolle auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Dabei sind Entwicklungsprinzipien und -ziele zu berücksichtigen. Eine Gesetzgebung, die zu einer Kriminalisierung und Marginalisierung von Drogenkonsumenten führt, sollte vermieden werden. Laos wird von anderen ASEAN-Staaten allerdings unter Druck gesetzt werden, die eigenen Drogengesetze an die der anderen Staaten anzupassen. Dies würde auf eine drastische Verschärfung der Strafen hinauslaufen.

#### **f. Kontrolle von Korruption, Geldwäsche und organisierter Kriminalität**

Aufgrund der Erfahrungen anderer Länder sollten bereits jetzt präventive Maßnahmen und Schutzmechanismen gegen mögliche Risiken aufgebaut werden, die augenblicklich noch nicht prioritär erscheinen. Dazu gehören die Geldwäsche und die organisierte Kriminalität. Korruption ist bereits zu einem weit verbreiteten Phänomen geworden, das auch beim Drogenhandel eine Rolle spielt.

### **4. Ausblick**

Derzeit ist ein laotisch-deutsches Projekt der Drogenkontrolle in Vorbereitung, das 1998 mit einer ersten dreijährigen Phase beginnen wird. Es zielt zum einen auf die Stärkung von Institutionen auf nationaler, Provinz- und Distriktebene, auf die Stärkung der Fähigkeit von Entwicklungsprojekten, Drogenprobleme in ihr Programm aufzunehmen, und gleichzeitig auf die Stärkung der Fähigkeiten von Gemeinden, ihre Drogenprobleme durch 'community-based drug control' anzugehen. Damit würden zwei Vorschläge des Masterplans zumindest teilweise aufgegriffen, nämlich jener zur Stärkung der LCDC und der der 'Micro-Projects'.<sup>287</sup> Das Vorhaben ginge vor allem auch auf einige der oben genannten Bedarfe und Prioritäten ein, nämlich

- die Stärkung von Institutionen;
- 'community-based drug control';
- die Einbindung von Entwicklungsprojekten in die Drogenkontrolle.

Über die dabei zu verfolgenden Ansätze und den einzurichtenden Fonds, würde eine differenziertere Zielgruppenorientierung ermöglicht werden.

---

<sup>286</sup> Während des Workshops zu Drogen und Entwicklung in Vientiane im April 1996 wurde dies offensichtlich. Unter anderem bemüht sich auch UNHCR, in Kooperation mit UNDCP die Frage der Drogenabhängigkeit unter zurückkehrenden Flüchtlingen anzugehen.

<sup>287</sup> Also die Vorschläge 1 und 2 des Masterplans.

Die anderen, obengenannten Bedarfe hinsichtlich der Gesetzgebung, der Kontrolle der Geldwäsche usw. werden voraussichtlich durch ein von UNDCP zu unterstützendes Vorhaben, das sich noch in der Planung befindet, angegangen werden.<sup>288</sup>

Mit der Durchführung des laotisch-deutschen Projektes und der UNDCP-Maßnahme dürften die Chancen steigen, daß der Masterplan doch noch in einer Weise umgesetzt werden kann, daß dadurch ein Beitrag zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung in Laos geleistet wird.

---

<sup>288</sup> UNDCP Vorschlag: 'Drug Control Capacity Building', dabei vor allem Verbesserung der Gesetzgebung und Stärkung des Mandats der LCDC und ihres Sekretariats.

## **TEIL 3: AFGHANISTAN**

# I. AFGHANISTAN: LANDESKUNDLICHER HINTERGRUND

## A. Bevölkerung und soziale Strukturen<sup>289</sup>

Afghanistan ist ein Land mit einer Fläche von 652.263 km<sup>2</sup>, das Grenzen mit Pakistan, Iran, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und China teilt. Die geographische Beschaffenheit des Landes mit seinen zerklüfteten Bergregionen, Wüsten, knappen Wasserressourcen und isolierten menschlichen Niederlassungen würde eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung auch unter friedlichen Bedingungen erschweren. Der größte Teil der Bevölkerung lebt von der Landwirtschaft. Landwirtschaftliche Nutzflächen sind jedoch begrenzt und von funktionierenden Bewässerungssystemen abhängig.

Administrativ ist Afghanistan in 29 bzw. 32 Provinzen mit etwa 328 Distrikten aufgeteilt.<sup>290</sup>

Die Bevölkerung wird auf ungefähr 19 Millionen Menschen geschätzt, von denen sich etwa 2,3 Millionen als Flüchtlinge in Pakistan und dem Iran befinden. Mehr als 500.000 Menschen innerhalb Afghanistans leben als 'internally displaced persons' nicht in ihren Heimatgebieten.<sup>291</sup> Fast alle Afghanen sind Moslems, davon etwa 80% Sunniten und 20% Schiiten. Afghanistan gilt als der erste unabhängige islamische Staat.

Kennzeichnend für Afghanistan sind die ethnische Heterogenität und die komplexen sozialen Strukturen.

Die wichtigste soziale Einheit für den Einzelnen ist die erweiterte, patrilineare Familie. Den meisten Afghanen dient Verwandtschaft zur Mobilisierung wirtschaftlicher und politischer Ressourcen. Heirat ist ein Mechanismus, um Allianzen zu schmieden und Netzwerke aufzubauen.

Die Rollen von Mann und Frau tragen dieser Struktur Rechnung. Aufgabe des Mannes ist es 'Frauen, Gold und Land' zu schützen und zu kontrollieren. Segregation und Schleierzwang sind soziale Bräuche, mit denen Männer die Kontrolle über Frauen ausüben.

Die nächst größere soziale Gruppe nach der Familie ist der 'Qawm'. Dabei handelt es sich um soziale Netzwerke oder Solidargruppen, seien es 'Stammesgruppen', Gruppen mit echten oder mythischen gemeinsamen Vorfahren, linguistische oder kulturelle Gruppen, Gruppen, die ein bestimmtes Gebiet bewohnen, oder Gruppen, die einer bestimmten Beschäftigung nachgehen. Ihre Grenzen sind fließend und ihre Bedeutung ist abhängig vom jeweiligen Kontext.<sup>292</sup>

'Qawms' sind nicht unbedingt identisch mit Ethnien, werden aber manchmal mit diesen gleichgesetzt. Bei Ethnien handelt es sich um kulturelle oder linguistische Kategorien, die in sich wiederum sehr heterogen sein können. Vor allem die größte Ethnie Afghanistans, die der Pathanen, läßt sich in zahlreiche Untergruppen unterteilen. Abgesehen von einigen Monaten im Jahre 1929 wurde Afghanistan von seiner Gründung 1747 bis 1992, als mit Burhanuddin Rabbani ein Tadschike Präsident wurde, von Pathanen regiert.

---

<sup>289</sup> Siehe zu diesem Kapitel vor allem Christensen 1995 und Rubin 1996.

<sup>290</sup> 1993 wurden die bis dahin 29 Provinzen von der Regierung in Kabul um drei erweitert: Im Norden von Laghman und Kunar wurde die Provinz Nuristan gegründet, im Osten wurde von Paktia die neue Provinz Khost und im Norden von der Provinz Jawzjan die Provinz Saripol abgetrennt. Diese neue Aufteilung scheint sich aber noch nicht durchgesetzt zu haben. Auch die Zahl der Distrikte oder ihre Grenzen können sich immer wieder ändern.

<sup>291</sup> United Nations 1996.

<sup>292</sup> Siehe Rubin 1996: 25 und Christensen 1995: 28f.

Tabelle 13: Ethnische Gruppen Afghanistans<sup>293</sup>

Ethnische Gruppe	Anteil an der Bevölkerung	Wichtigste Siedlungsgebiete
Pathanen	45 %	Konzentriert im Süden und Südosten, in Kabul, aber auch in anderen Gebieten zu finden
Tadschiken	23 %	Norden, Nordosten und um Kabul
Hazaras	10 %	Zentrum und Kabul
Usbeken	8 %	Norden
Aimaqs	5 %	Westen
Farsiwan, Heratis	4 %	Westen und Süden
Turkmenen	2 %	Norden
Brahui	1 %	Südwesten
Baluchen	1 %	Südwesten
Nuristani	1 %	Osten
<b>Gesamt</b>	<b>100 %</b>	

Die sozialen Strukturen fördern lokale Autonomiebestrebungen, relative soziale Mobilität, organisatorische Diversität und politische Instabilität. Dazu gehört ein ständiger Wettstreit der unterschiedlichen sozialen Netzwerke um Ressourcen, Macht und Einfluß. Entwicklungshilfe, die ohne ein Verständnis der lokalen Situation geleistet wird, kann leicht lokale Kräfteverhältnisse verschieben und zu sozialen Konflikten führen.<sup>294</sup>

## B. Historischer und politischer Kontext

Die politische Geschichte Afghanistans als einem Staat begann 1747, als der persische Eroberer Nadir Shah ermordet wurde und ein Machtvakuum hinterließ. Die Abdali Pathanen ernannten Ahmed Shah Durrani zu ihrem König. Er gilt damit als Gründer Afghanistans.

Nach dem zweiten anglo-afghanischen Krieg 1878 gelangte Afghanistan unter britische Oberhohheit und wurde von den Briten zum einem Puffer zwischen Britisch-Indien und Rußland aufgebaut.

Die Briten unterstützten Amir Abdul Rahman Khan (1881-1901) mit Geld und Waffen. Dieser nutzte diese Ressourcen, um die grundlegenden politischen Strukturen des afghanischen Staates zu etablieren, die bis zum Fall Najibullahs 1992 bestehen sollten:

*“a Pashtun ruler using external resources to reign over an ethnically heterogeneous society while manipulating that social segmentation to weaken society’s resistance”<sup>295</sup>*

Bis 1973 blieb Afghanistan eine Monarchie. Im Juli 1973 führte der frühere Ministerpräsident Sardar Mohammad Daoud mit Hilfe der Armee einen Staatsstreich gegen König Zahir Shah durch. Die Monarchie wurde abgeschafft. Daoud erklärte sich zum Präsidenten, König Zahir Shah ging ins Exil.

Die ‘Saur Revolution’ im April 1978 brachte die marxistische ‘People’s Democratic Party of Afghanistan’ (PDPA) an die Macht. Daoud wurde ermordet. Die Herrschaft Hafizullah Amins führte innerhalb kurzer Zeit zu Unruhen gegen das PDPA-Regime. Um einen Kollaps des Regimes zu verhindern, marschierte die Sowjetunion im Dezember 1979 in Afghanistan ein und ersetzte Amin durch Babrak Karmal. 1986 wurde Karmal seinerseits durch Najibullah ersetzt.

<sup>293</sup> Quelle: Nach Rubin 1996: 26 mit Zahlen für 1979.

<sup>294</sup> Kapila/Templer/Winter 1995: v.

<sup>295</sup> Rubin 1996: 19.

Karte 7: Afghanistan<sup>296</sup>



Tabelle 14: Afghanistan – Schätzungen zur Bevölkerung nach Provinzen 1991<sup>297</sup>

Provinz	Bevölkerung	Provinz	Bevölkerung
Badakhshan	614.000	Kunar	276.000
Badghis	259.000	Kunduz	695.000
Baghlan	651.000	Laghman	320.000
Balkh	796.000	Logar	251.000
Bamyan	292.000	Nangarhar	929.000
Farah	290.000	Nimroz	128.000
Faryab	670.000	Nuristan	96.000
Ghazni	799.000	Paktia	357.000
Ghor	417.000	Paktika	303.000
Helmand	640.000	Parwan	623.000
Herat	1.100.000	Samangan	261.000
Jawzjan	377.000	Saripol	401.000
Kabul	1.700.000	Takhar	6 42.000
Kandahar	728.000	Uruzgan	548.000
Kapisa	309.000	Wardak/Maidan	355.000
Khost	258.000	Zabul	221.000
			<b>Gesamt 16.306.000</b>

<sup>296</sup> Erstellt auf der Grundlage einer Karte in Bakhsh Rais 1993.

<sup>297</sup> Quelle: Nach unveröffentlichten Angaben des afghanischen Ministeriums für Statistik von 1993.

Im April 1988 stimmte die Sowjetunion einem Abzug der Truppen zu. Obwohl der Abzug schon im Februar 1989 abgeschlossen war, hielt sich Najibullah bis April 1992.

Nach dem Einmarsch der Sowjets in Afghanistan im Dezember 1979 hatten die USA und Saudi-Arabien begonnen, Widerstandsgruppen in Afghanistan zu unterstützen. Über den pakistanischen Geheimdienst 'Directorate of Interservices Intelligence' (ISI) wurden riesige Mengen an Kriegsmaterial und anderen Ressourcen an diese Widerstandsgruppen, die 'Mujaheddin', geleitet.<sup>298</sup> Dabei handelte es sich um zahlreiche Gruppen, die sich um einzelne Persönlichkeiten herum bildeten. Um die Unterstützung effizienter zu gestalten, wurden die sieben größeren Mujaheddin-Gruppen 1985 zu einer Koalition gedrängt, über die alle Hilfe vergeben werden sollte. Kleinere Gruppen oder einzelne 'commander' waren daher gezwungen, sich mit diesen 'Parteien' zu verbinden.

Neben diesen sunnitischen Parteien gab es einige schiitischen Parteien, die vom Iran Unterstützung erhielten. 1990 wurden diese zur Hezb-i Wahdat ('Unity Party') vereinigt. Dies änderte wenig daran, daß auch die verschiedenen schiitischen Fraktionen untereinander zerstritten waren und sich gegenseitig bekriegten.

Bis Ende 1991 wurden sowohl das Regime in Kabul als auch die Mujaheddin-Parteien vom Ausland großzügig unterstützt. Das Ende dieser Hilfe verstärkte die Fragmentierung Afghanistans. Das Najibullah-Regime brach im April 1992 zusammen. Von da an bis September 1996 kämpften verschiedene Mujaheddin-Allianzen gegeneinander um die Macht in Kabul. In den ländlichen Gebieten verselbständigten sich viele der 'commander' mit ihren Milizen. Sie finanzierten sich über lokale Steuern, Wegezölle, Schmuggel von Holz oder Waffenhandel. Einige 'commander' finanzierten sich unter anderem auch über den Drogenhandel. Dazu gehören wohl die der Harakat-i-Inqilab-i Islami-yi Afghanistan, zumindest in Helmand, sowie der Hezb-i Islami/Khalis und andere Fraktionen der Nangarhar Shura. Auch Hekmatyars Hezb-i Islami soll daran beteiligt gewesen sein.<sup>299</sup>

**Schaubild 7: Die Parteien der 'Islamic Unity of the Afghan Mujaheddin'**<sup>300</sup>

Partei	Führer
National Islamic Front of Afghanistan (Mahaz-i-Milli-yi Afghanistan), NIFA	Pir Sayyid Ahmad Gillani
Movement of the Islamic Revolution (Harakat-i-Inqilab-i Islami-yi Afghanistan)	Mawlavi Muhammad Nabi Muhammadi. Wichtige 'Commander' u.a.: Mullah Naseem Akhonzada und dessen Bruder Rasul Akhonzada.
Afghanistan National Liberation Front (Jabha-yi Nijat-i Milli-yi Afghanistan), ANLF	Sibghatullah Mujaddidi
Islamic Party of Afghanistan/Hekmatyar (Hezb-i Islami-yi Afghanistan), HIH	Gulbuddin Hekmatyar
Islamic Party of Afghanistan/Khalis (Hezb-i Islami-yi Afghanistan), HIK	Mawlavi Khalis. Wichtige 'commander': Abdul Haq und dessen Bruder Haji Abdul Qadeer.
Islamic Society of Afghanistan (Jamiat-i Islami-yi Afghanistan), JIA	Burhanuddin Rabbani. Wichtige 'commander': Ahmad Shah Massoud und Ismail Khan.
Islamic Union for the Freedom of Afghanistan (Ittihad-i Islami Bara-yi Azadi-yi Afghanistan), ITT	Abd al-Rabb al-Rasul Sayyaf

Ein Umstand, der 1992 den Fall Najibullahs begünstigte, war, daß einige seiner Kommandeure mitsamt ihren Truppen zur Opposition wechselten. Darunter auch General Rashid Dostum aus Jawzjan, der im Januar 1992 meuterte und danach bis 1997 von Mazar-e-Sharif aus mit seinen usbekischen Truppen und zum Teil brutalem Vorgehen den Norden des Landes kontrollierte.

<sup>298</sup> Zwischen 1986 und 1990 war dies Unterstützung im Wert von etwa US\$ 5 Mrd. von Seiten der USA und Saudi-Arabiens. Die UdSSR unterstützte das PDPA-Regime in Kabul im selben Zeitraum mit umgerechnet mindestens US\$ 5,7 Mrd. (Rubin 1996: 179ff.).

<sup>299</sup> Rubin 1996: 257.

<sup>300</sup> Quelle: Nach Angaben in Rubin 1996.

Immer wieder, und insbesondere seit 1997, muß sich Dostum aber auch mit Widerstand innerhalb seiner eigenen Reihen auseinandersetzen.

Im November 1994 wurde Kandahar von einer Bewegung eingenommen, die aus Schülern ('taliban') von Koranschulen ('madrasas') in Flüchtlingslagern in Pakistan sowie aus Überläufern verschiedener Mujaheddin-Parteien bestand. Sie wurde von einer kleinen Gruppe von Mullahs geführt, von denen die meisten vorher auf Seiten der Harakat-i-Inqilab-i Islami-yi Afghanistan und der Hezb-i Islami/Khalis gekämpft hatten. Die meisten Taliban und ihre Anhänger sind Pathanen. Zum Ursprungsmythos der Taliban-Bewegung gehört, daß sie im Juli 1994 als Reaktion auf die Vergewaltigung und Ermordung dreier Frauen durch einen Mujaheddin-Kommandeur entstand.<sup>301</sup> Ein Mullah aus dem Distrikt Maiwand in Kandahar, Mullah Umar, sammelte einige Anhänger um sich, besiegte diesen 'commander' und ließ ihn aufhängen. Heute ist Mullah Umar der Führer der Taliban. Anfang November 1994 befreiten die Taliban einen pakistanischen LKW-Konvoy, den ein Mujaheddin-Kommandeur beschlagnahmt hatte<sup>302</sup>, und nahmen dabei die Provinz Kandahar ein. Innerhalb kurzer Zeit eroberten die Taliban weitere Provinzen, darunter Helmand, die größte Opiumprovinz des Landes. Im September 1996 nahmen sie Nangarhar – die zweitgrößte Opiumprovinz – und daraufhin auch Kabul ein. Seit Dezember 1996 kontrollieren die Taliban etwa zwei Drittel des Landes.

Gleichzeitig formierten sich die zuvor zerstrittenen Mujaheddin-Gruppierungen zu einer Allianz gegen die Taliban, die vom Norden her versucht, den Taliban Widerstand zu leisten.

Die Taliban-Führung besteht aus einem Rat mit wahrscheinlich sechs Mitgliedern, darunter auch der 'Ministerpräsident', Mullah Mohammad Rabbani Akhund, und der Armeechef, Mullah Mohammad Hassan. Der Führer der Taliban, Mullah Umar, läßt sich seit geraumer Zeit als 'Emir al-Momineen' (Führer aller Gläubigen) verehren. Am 25. Oktober 1997 gaben die Taliban ihrem Land einen neuen Namen. Anstatt 'Islamischer Staat Afghanistan' soll das Land nun 'Islamisches Emirat Afghanistan' heißen, um die Position des 'Emir al-Momineen' als Staatsoberhaupt eines Emirats zu formalisieren.<sup>303</sup>

Die Taliban haben in den von ihnen besetzten Gebieten dem 'Commander-Kult' ein Ende bereitet, Waffen eingesammelt, für Sicherheit gesorgt<sup>304</sup> und die Straßen für den Handel geöffnet. Dies sicherte ihnen die Unterstützung der Bevölkerung besonders in vom 'Commander'-Wesen besonders betroffenen Provinzen wie Kandahar und Helmand. Die aus einem ländlich konservativem Islam und dem Ehrenkodex der Pathanen ('Pashtunwali') bestehende Ideologie wird in den Pathanen-Gebieten mehr oder weniger akzeptiert. In Kabul und unter anderen Ethnien muß diese Ideologie – und vor allem die damit verbundene Ausgrenzung von Frauen – jedoch zu Konflikten führen. In Kabul war es Frauen bis zum Einmarsch der Taliban möglich, am öffentlichen Leben teilzunehmen. Bereiche wie das Gesundheitswesen beruhten auf der Mitarbeit von Frauen. Aus Sicht der Vereinten Nationen repräsentiert die Diskriminierung von Frauen, die 'gender apartheid', derzeit den schwerwiegendsten Aspekt von Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan.<sup>305</sup> Auch die Rechtsprechung der Taliban, die zwar auf der 'Schariah' beruht, aber in

---

<sup>301</sup> Die Taliban rechtfertigen ihre restriktive Frauenpolitik damit, daß die Sicherheit der Frauen nicht gewährleistet werden könne, solange das ganze Land nicht unter ihrer Kontrolle und befriedet sei (Quelle: Diskussionen des Autors mit hochrangigen Taliban-Vertretern).

<sup>302</sup> Deshalb der Verdacht, daß die Taliban eine Kreation des pakistanischen ISI und vor allem des damaligen Innenministers Nasirullah Babars seien, um für Pakistan die Öffnung der Handelsrouten nach Zentralasien zu sichern.

<sup>303</sup> The News 29.10.97.

<sup>304</sup> Der Autor bereiste die Gebiete mehrfach vor und nach der Taliban-Machtübernahme (zuletzt im November 1997). Vor der Machtübernahme waren Reisen selbst mit bewaffneten Eskorten und bei Absprachen mit verschiedenen 'commanders' gefährlich. Inzwischen kann man (Mann!) relativ frei, ohne Bewaffnung, ohne immer wieder durchsucht zu werden und ohne ständig Wegezölle bezahlen zu müssen, selbst in entlegene Distrikte reisen.

<sup>305</sup> Vereinte Nationen, Press Release GA/SHC/3444 (Third Committee 33rd Meeting) vom 12. November 1997.

einigen Bereichen in ungewohnt scharfer Form angewendet wird, führt zu Menschenrechtsverletzungen.<sup>306</sup>

**Kasten 2: Daten der afghanischen Geschichte<sup>307</sup>**

Vor 1747	Perser, Usbeken und Mongolen kämpfen um das Gebiet des heutigen Afghanistan.
1747	Der persische Eroberer Nadir Shah wird ermordet. Die Abdali Pathanen wählen Ahmed Shah Durrani als den Führer ('König') einer losen Konföderation von Stämmen. Er gilt als der Gründer Afghanistans.
1838-42	Erster anglo-afghanischer Krieg.
1878	Zweiter anglo-afghanischer Krieg. Afghanistan wird eine Art britisches Protektorat.
1880-1901	Herrscher Amir Abd al-Rahman Khan versucht mit Gewalt, einen Zentralstaat zu schaffen.
1893	Der Amir und die Briten unterzeichnen ein Abkommen, in dem die Durrand-Linie als die Grenze zwischen Afghanistan und Britisch-Indien anerkannt wird.
1919	Dritter anglo-afghanischer Krieg.
1919-29	König Amanullah versucht, Afghanistan zu modernisieren. Wird 1929 gezwungen zu fliehen.
1929	Kurze Herrschaft von Bacha Saqao, einem Tadschiken.
1929-33	König Mohammad Nadir Shah.
1931	Verfassung wird verkündet.
1933-73	König Zahir Shah.
1947	Abzug der Briten aus Südasien. Teilung Indiens und Pakistans.
1953-63	Sardar Mohammad Daoud ist Ministerpräsident.
1964	Neue Verfassung.
1965	Gründung der marxistischen People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA) mit Nur Muhammad Taraki als Generalsekretär, Babrak Karmal als Erstem Sekretär und Hafizullah Amin als einem der Führer.
1966	Die PDPA teilt sich in zwei Gruppen: Parcham (geführt von Karmal) und Khalq (mit Amin).
Juli 1973	Daoud putscht gegen König Zahir Shah, beendet die Monarchie und erklärt sich zum Präsidenten der Republik Afghanistan. Zahir Shah geht ins Exil.
1978	'Saur Revolution' im April. Parcham und Khalq arbeiten zusammen und bringen die PDPA an die Macht mit Taraki als Ministerpräsidenten und Amin und Karmal als Stellvertreter. Daoud wird ermordet. Drei Monate später übernimmt die Khalq-Fraktion die Vorherrschaft und isoliert den Parcham-Flügel. Amin führt einen nationalen Revolutionsrat und lässt Taraki im Oktober ermorden. Karmal geht ins Exil als Botschafter. Unruhen gegen das Regime.
Dez. 1979	Die sowjetische Invasion beginnt. Die Sowjets erzwingen eine Zusammenarbeit von Parcham und Khalq jedoch mit einer stärkeren Rolle der Parcham-Fraktion. Karmal wird an Stelle von Amin Ministerpräsident. Mit Hilfe der USA und Saudi-Arabiens wird über den Geheimdienst der pakistanischen Armee (Interservices Intelligence, ISI) massive Unterstützung an afghanische Widerstandsgruppen geleitet.
1985	Auf äußeren Druck gehen die sieben wichtigsten Widerstandsgruppen eine lose Koalition ein (Peshawar Seven), die 'Islamic Unity of the Afghan Mujahedeen'. Fast alle militärische Hilfe von außen wird vom ISI an diese Gruppen geleitet.
Mai 1986	Die Sowjets ersetzen Karmal durch den Chef des Geheimdienstes, Najibullah.
April 1988	Afghanistan, Pakistan, USA und die Sowjet Union unterzeichnen in Genf ein Abkommen als Grundlage für den sowjetischen Abzug, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten Afghanistans und die Rückkehr der Flüchtlinge. Die Mujaheddin sind nicht Partei des Abkommens.
Feb. 1989	Der sowjetische Rückzug ist beendet.
April 1992	Das Najibullah-Regime bricht zusammen. Najibullah flieht in ein UN-Gebäude in Kabul. Tadschikische (Ahmad Shah Masoud) und usbekische Truppen (Rashid Dostum) nehmen Kabul ein. Zehn Mujaheddin Gruppen einigen sich auf einen Übergangsrat unter Sibghatullah Mujadeddi. Nach zwei Monaten wird, wie geplant, Burhanuddin Rabbani, ein Tadschike, eingesetzt. Verschärfung der Konflikte zwischen Mujaheddin-Gruppen. Es bilden sich in den nächsten Jahren unterschiedliche Konstellationen.
März 1993	Islamabad Kompromiß: Rabbani als Präsident und Hekmatyar als Ministerpräsident. Dies scheitert.
Nov. 1994	Taliban tauchen in Kandahar als Machtfaktor auf und 'säubern' die Provinzen des Südens von 'korrupten Kommandeuren'.
Sept. 1996	Taliban nehmen Kabul ein. Najibullah wird ermordet. Rabbani und Masoud ziehen sich nach Norden zurück. Die Taliban kontrollieren damit etwa 70% Afghanistans.
Okt. 1997	Die Taliban erklären Afghanistan zum islamischen Emirat.

<sup>306</sup> Die Taliban hätten "... a highly idiosyncratic vision of Islam that had been disputed by numerous Sunni Islamic scholars as representing a tribal rural code of behaviour" (Vereinte Nationen, Press Release GA/SHC/3444 (Third Committee 33rd Meeting) vom 12. November 1997).

<sup>307</sup> Zusammengestellt nach Daten in Arney 1990, Dupree 1997 und Rubin 1996.

Problematisch ist außerdem, daß die Ideologie der Taliban sehr auf die Pathanen zugeschnitten ist. Der Vormarsch der Taliban verstärkt daher die ethnische Polarisierung des Landes. Im September 1997 sollen 70 Frauen, Kinder und ältere Männer der schiitischen Hazara-Minderheit von sunnitischen Taliban-Einheiten ermordet worden sein.<sup>308</sup>

Eine militärische Lösung des Afghanistan-Konflikts ist derzeit nicht in Sicht. Klare Alternativen gibt es unter den verschiedenen Parteien des Konflikts nicht.

Die Parteien der nördlichen Allianz haben in der Vergangenheit bewiesen, daß sie ebenfalls nicht in der Lage sind, das Land zu regieren. Menschenrechtsverletzungen sind unter ihnen ebenfalls weit verbreitet.<sup>309</sup>

Die Einmischung anderer Länder – darunter Pakistan, Usbekistan, Rußland, der Iran und Saudi-Arabien sowie möglicherweise der USA – verringert die Chancen auf eine politische Lösung durch eine Einigung der Kriegsparteien. Die Wettlauf amerikanischer, saudischer und argentinischer Ölkonzerne um die Errichtung einer 'pipeline' von Turkmenistan nach Pakistan durch Afghanistan<sup>310</sup> verkompliziert die Interessenlagen und gibt den Taliban eine gewisse 'bargaining power'.

## **C. Entwicklungsprobleme und Entwicklungshilfe**

### **1. Entwicklungsprobleme**

Die dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprobleme Afghanistan können, wie folgt, zusammengefaßt werden<sup>311</sup>:

- Fast vier Millionen Afghanen haben in den letzten Jahren die Lager in Pakistan und Iran verlassen und sind in ihre zumeist zerstörten Dörfer zurückgekehrt. Noch immer leben 1,4 Millionen Flüchtlinge im Iran und 900.000 in Pakistan.<sup>312</sup> In den letzten beiden Jahren waren mindestens 500.000 Afghanen gezwungen, ihre Heimat innerhalb Afghanistans zu verlassen und in andere Gebiete zu fliehen.
- In Afghanistan gibt es mehr Landminen als in jedem anderen Land der Welt. Ihre Zahl wird auf 9,7 Millionen geschätzt. Ab 1979 wurden Waffen im Wert mehrerer Milliarden US\$ nach Afghanistan transportiert. Davon sind genügend übrig, um die Konflikte noch einige Jahre fortzuführen.<sup>313</sup> Mindestens 1,5 Million Afghanen sind verstümmelt. Täglich kommen neue Minenopfer dazu.
- Die soziale und produktive Infrastruktur Afghanistans wurde weitgehend zerstört oder hat sich verschlechtert. Zu den Folgen gehören erhebliche wirtschaftliche und soziale Probleme. Afghanen haben die zweitniedrigste Lebenserwartung der Welt. Der wichtigste Grund dafür sind Krankheiten, die relativ leicht verhütet werden könnten. 257 von 1000 Kindern sterben bevor sie fünf Jahre alt werden. Ärzte und medizinische Einrichtungen gibt es kaum. Der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten ist gering. Nur 44% der Männer und 13% der Frauen können lesen und schreiben. Zur Zeit gehen nur etwa 27% der Jungen und 4% der Mädchen zur Schule. Nur 5% der ländlichen und vielleicht 40% der städtischen Bevölkerung haben Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen. Die Lebensmittelproduktion liegt bei etwa 63% des Niveaus von 1979. Einige Gebiete können sich nicht selbst mit Lebensmitteln

---

<sup>308</sup> Vereinte Nationen, Press Release GA/SHC/3444 (Third Committee 33rd Meeting) vom 12. November 1997.

<sup>309</sup> Im November 1997 wurden in der Provinz Jawzjan Massengräber mit etwa 2000 Leichen entdeckt. Es soll sich um Taliban handeln, die von Einheiten General Maliks, einem Führer der nördlichen Allianz, zunächst gefangen genommen und danach ermordet worden waren (New York Times vom 18. November 1997, AP vom 17. November 1997).

<sup>310</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung vom 31. Juli 1997, Reuters vom 29. August 1997, Jang (Nachrichtenagentur in Pakistan) vom 11. September 1997.

<sup>311</sup> Siehe dazu auch United Nations 1996: Afghanistan Consolidated Appeal 1997.

<sup>312</sup> Diese Zahlen, vor allem die für den Iran, werden angezweifelt. Die meisten der 'Flüchtlinge' im Iran sind möglicherweise Gastarbeiter.

<sup>313</sup> Gespräch des Autors mit einem ehemaligen ISI -Mitarbeiter im November 1996.

versorgen. Auf der anderen Seite scheint sich die Lage im landwirtschaftlichen Sektor in den letzten Jahren etwas entspannt zu haben.<sup>314</sup>

- Die Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklungsprozesse sind nicht gegeben. Eine politische oder militärische Lösung des Bürgerkriegs zeichnet sich nicht ab. Eine anerkannte und funktionierende Regierung ist nicht vorhanden. Eine funktionierende Verwaltungsstruktur auf nationaler, Provinz- und lokaler Ebene fehlt ebenfalls. Dadurch gibt es weder Entwicklungspläne noch Trägerorganisationen, mit denen eine formale, staatliche Entwicklungszusammenarbeit möglich wäre. Menschenrechte werden nicht respektiert. Von Rechtsstaatlichkeit kann nicht gesprochen werden.
- Frauen werden diskriminiert und leiden unter Repressalien. In Bezug auf Bildung, Lebenserwartung und Einkommen stehen die Frauen Afghanistans an letzter Stelle weltweit. Die Taliban beschränken den Zugang von Mädchen zu Schulen.
- Zu Beginn der 90er Jahre wurde Afghanistan zum weltweit führenden Produzenten von Opium.

Gemessen an Indikatoren menschlicher Entwicklung steht Afghanistan an letzter Stelle in Asien und an fünftletzter Stelle weltweit.<sup>315</sup>

## 2. Entwicklungshilfe <sup>316</sup>

Die Rahmenbedingungen für eine sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit sind in Afghanistan also nicht gegeben. Andererseits gibt es einen Bedarf an Unterstützung in fast allen Bereichen menschlicher Entwicklung. Aufgrund dieser Konstellation halten sich bilaterale Geber seit Jahren zurück und überlassen die Entwicklungshilfe den Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen.

Die in den letzten Jahren gewährte Unterstützung kann in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. **Humanitäre Soforthilfe:** Dazu gehören vor allem das Räumen von Minen, Flüchtlings- und Rückkehrerhilfe und Nahrungsmittelhilfe. Diese Hilfe wurde von UN-Organisationen und lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen umgesetzt. Eine Reihe bilateraler Geber finanzierte diese Maßnahmen. Größter Einzelgeber ist derzeit die Europäische Kommission, die 1995 etwa ECU 43 Millionen an Hilfe vergab, davon 25% für Nahrungsmittelhilfe über das World Food Programme (WFP), 25% für humanitäre Hilfe wie Gesundheit und Behausung über NROs und UN-Organisationen sowie 50% für Flüchtlings- und Rückkehrerhilfe über NROs und teilweise UNHCR.<sup>317</sup>
2. **Rehabilitierungsmaßnahmen:** Dazu gehören kleinere Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene wie die Reparatur und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, Bereitstellung von Saatgut und Düngern, Schulbau, Ausbildung von Personal im Gesundheitsbereich usw. Stellvertretend dafür stehen Organisationen wie UNDP und die FAO, aber auch zahlreiche internationale NROs, die wiederum von bilateralen Gebern unterstützt werden. Kennzeichen der meisten Maßnahmen ist, daß es sich um relativ kurzfristige Interventionen handelt, die von lokalen NROs durchgeführt werden. Erwähnenswert ist der von UNDP/UNOPS im Rahmen eines größeren ländlichen Entwicklungsprojekts angewendete Ansatz, bei dem Projektmitarbeiter in den Zieldistrikten die Einrichtung von 'District Development Shuras', also Distrikt-Räten, fördern, über die Distrikte und Gemeinden die Entwicklungsbedarfe und -prioritäten sowie die Vergabe von Hilfe bestimmen und die Umsetzung der Hilfe koordinieren und überwachen. Die 1997

---

<sup>314</sup> Christensen 1995: 20.

<sup>315</sup> Siehe UNDPs Human Development Index (UNDP 1996). Im Human Development Report von 1997 wird Afghanistan mangels Daten nicht aufgeführt.

<sup>316</sup> Der Ausdruck Entwicklungshilfe wird hier als Sammelbegriff für humanitäre, Nothilfe- und Entwicklungsleistungen öffentlicher und privater Geber und Organisationen benutzt.

<sup>317</sup> Auskünfte der Delegation der Europäischen Kommission in Islamabad.

begonnene PEACE-Initiative UNDPs und anderer Organisationen basiert auf diesem Ansatz und zielt vor allem auf Stärkung der Kapazitäten von Gemeinden zur Selbsthilfe.<sup>318</sup>

3. **Unterstützung des Friedensprozesses:** Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat einen Sonderbeauftragten ernannt, der Friedensprozesse in Afghanistan unterstützen soll. Parallel dazu gibt es immer wieder Initiativen anderer Organisationen und Länder, darunter der 'Organization of the Islamic Conference', Pakistans oder des Iran, die bisher aber scheiterten.

In einer bisher nicht veröffentlichten Analyse<sup>319</sup> des 'Department for Humanitarian Affairs' der Vereinten Nationen wird bemängelt, daß diese drei Pfeiler bislang kaum miteinander verknüpft waren und sich dies auf die Wirkung der Hilfe und der Friedensbemühungen negativ niedergeschlagen habe. 1997 wurden deshalb die Position des UNDP Resident Representative für Afghanistan und die des Koordinators für humanitäre Hilfe (UNOCHA) zusammengelegt.

Trotz aller Einschränkungen haben zahlreiche Organisationen in den letzten Jahren bewiesen, daß es möglich ist, in Afghanistan sinnvoll zu arbeiten:

- **Sicherheit:** Mit wenigen Ausnahmen konnten größere Sicherheitsprobleme für Mitarbeiter von Hilfsorganisationen vermieden werden. Konfliktsituation waren seit 1990 fast immer lokal begrenzt; mindestens 80% des Landes blieben in der Regel friedlich.
- **Trägerstrukturen:** Das Fehlen von Trägerstrukturen auf nationaler Ebene wurde dadurch umgangen, daß mit lokalen Institutionen (Gemeinde-, Distrikt- oder Provinzshuras) zusammengearbeitet wurde. Einzelmaßnahmen wurden zumeist über lokale NROs durchgeführt. Dieser Ansatz könnte auch in Zukunft verfolgt werden. Allerdings sollten lokale Institutionen und NROs gestärkt werden, um die Abhängigkeit von externen Gebern zu verringern und die Chancen auf Nachhaltigkeit zu vergrößern.
- **Wirkungen der Hilfe:** Trotz widriger Voraussetzungen (darunter die Rückkehr mehrerer Millionen Flüchtlinge aus Pakistan und Iran sowie einige hunderttausend interne Flüchtlinge vor allem aus Kabul) kam es seit Abzug der Sowjets 1989 nicht zu den befürchteten humanitären Katastrophen. Die meisten Provinzen können sich selbst mit Lebensmitteln versorgen. In vielen Gebieten funktioniert die Landwirtschaft wieder. Dies ist vor allem der Eigeninitiative der Afghanen selbst zuzuschreiben, aber auch die internationale Hilfe dürfte dabei eine Rolle gespielt haben.

Der 'Strategic Framework for Afghanistan', der im Oktober 1997 von den Vereinten Nationen und einer Gruppe von Gebern zur Diskussion gestellt wurde, stellt einen wichtigen Versuch dar, die Hilfe aller Geber an Afghanistan zu bündeln, ihre Wirkung zu erhöhen und mit konkreten Zielen und Prinzipien (Menschenrechte einschließlich Gender) zu verknüpfen.

---

<sup>318</sup> PEACE = Poverty Eradication and Community Empowerment (1997-1999).

<sup>319</sup> Die Studie lag dem Autor vor.

## II. DROGEN- UND ENTWICKLUNGSPROBLEME IN AFGHANISTAN

### A. Der historische Kontext

Schlafmohn wird in Südwestasien seit Jahrhunderten angebaut. Die illegale Produktion von Opium in Afghanistan in großen Mengen ist jedoch ein neues Phänomen. Während der Moghul Herrschaft (1600 bis 1750) war Opium eine 'cash crop' von geringer Bedeutung in einigen Gebieten Zentral- und Ostindiens. Die Briten (1750-1947) förderten jedoch die Opiumproduktion in Indien für den Export nach China. In einigen Gebieten Indiens wurde Opium eine Monokultur, die andere Früchte und Nahrungsmittel verdrängte. Der Opiumexport aus Indien nach China erreichte 1879 mit 5.800 Tonnen seinen Höhepunkt. Heute ist Indien das einzige Land, in dem Opium für legale Zwecke auf traditionelle Weise geerntet wird.<sup>320</sup> In zwei Distrikten in Madhya Pradesh, nämlich Mandsaur und Chittor, werden jährlich etwa 23.000 Hektar Schlafmohn mit einer Produktion von etwa 1.000 Tonnen angebaut.<sup>321</sup>

Pakistan importierte nach der Unabhängigkeit und Teilung 1947 zunächst Opium aus Indien, um die etwa 100.000 Opiumabhängigen Pakistans legal mit Opium zu versorgen. In den 50er Jahren wurde begonnen, in der Northwest Frontier Province unter Regierungskontrolle in begrenztem Maße Opium zu produzieren. Damit begann aber auch die illegale Produktion in den unzugänglichen 'Tribal Areas' im Grenzgebiet zu Afghanistan zuzunehmen.<sup>322</sup> Diese erreichte 1979 mit 800 metrischen Tonnen ihren Höhepunkt.<sup>323</sup>

Bis 1979 war auch der Iran einer der größten Produzenten von Opium und Heroin und gleichzeitig eines der Länder mit dem größten nationalen Verbrauch an Opium.

In Afghanistan wurde Opium wohl seit langer Zeit hergestellt, ohne daß Opium ein wichtiges Exportgut gewesen wäre. Ab 1944 setzten afghanische Regierungen eine Reihe von Gesetzen gegen illegale Produktion, Handel und Gebrauch von Opium in Kraft. Eine Studie von 1971/72 stellte illegalen Mohnanbau in Nangarhar, Balkh und Badakhshan sowie in Helmand und Kunar fest.<sup>324</sup> Die Studie nennt aber keine Produktionszahlen. Gelegentlich wird für die Zeit vor 1979 eine Zahl von 200 Tonnen Opium pro Jahr genannt.<sup>325</sup>

1979 war ein entscheidendes Jahr für die Region auch im Hinblick auf die Drogensituation:

- Im Iran wurde der Schah gestürzt und eine islamische Republik ausgerufen. Das islamische Regime unternahm drastische Schritte gegen Drogenproduktion, -handel und -gebrauch. Viele Drogenhändler, die vorher im Iran tätig waren, setzten sich in die Türkei und nach Pakistan ab.
- Die Sowjetunion marschierte in Afghanistan ein. In den folgenden Jahren boten die Abwesenheit jeglicher Regierungskontrolle in ländlichen Gebieten, die Unterbrechung traditioneller Handels- und Transportsysteme sowie die durch den Krieg verursachte Verarmung der ländlichen Bevölkerung Grundlagen für zunehmende Drogenproduktion und -handel in Afghanistan.<sup>326</sup>
- In Pakistan wurden die legale Produktion und der Vertrieb von Opium und anderen Drogen (einschließlich Alkohols) verboten.

---

<sup>320</sup> In einigen anderen Ländern werden Morphin und andere Alkaloide aus dem Stroh des Schlafmohns gewonnen. Dies ist einfacher zu kontrollieren als die traditionelle Methode, bei der Bauern Opium selbst ernten und dann abliefern.

<sup>321</sup> Business Standard (New Delhi 2.3.96).

<sup>322</sup> Den Federally Administered Tribal Areas (FATAs, einschließlich Khyber, Mohmand, Bajaur) und den Provincially Administered Tribal Areas (PATAs, vor allem im Dir Distrikt).

<sup>323</sup> Siehe dazu den Pakistan-Teil der Arbeit.

<sup>324</sup> Owens/Clifton 1972.

<sup>325</sup> Diese Zahl wird immer wieder genannt, obwohl es für sie keine Grundlage gibt.

<sup>326</sup> Nathan/Berger 1992: 8.

- In der Türkei waren bereits Maßnahmen getroffen worden, um die legale Produktion von Opium strenger zu kontrollieren.

Im Ergebnis stieg die Produktion in Afghanistan stark an, während Pakistans 'Tribal Areas' mehr und mehr die Verarbeitung von Opium in Heroin übernahmen. Gleichzeitig begann sich in Pakistan der Konsum von Heroin auszubreiten. Inzwischen gilt Pakistan als das Land mit der größten Zahl an Heroinabhängigen weltweit.<sup>327</sup>

## B. Der subregionale Kontext

Vor 1979 war der **Iran** ein wichtiger Produzent von Opium und Heroin. Der Gebrauch von Opium war weitverbreitet. Nach 1979 unternahm die islamische Regierung dagegen drastische Schritte. Nach iranischen Regierungsangaben gibt es inzwischen keinen Opiumanbau mehr.<sup>328</sup> 1988 wurde ein Drogengesetz erlassen, das für geringfügige Vergehen Geldstrafen, Peitschenschläge und Gefängnis vorsieht und für Drogenhandel und wiederholten Anbau von Opium und Cannabis die Todesstrafe.<sup>329</sup> In den letzten Jahren verstärkte die iranische Regierung außerdem die Kontrolle der Grenzen nach Pakistan und Afghanistan, um eine Infiltration durch Drogenhändler zur unterbinden. Der Iran verzeichnet inzwischen die höchsten Sicherstellungen von Opiaten weltweit. Dennoch bleibt der Iran das bedeutendste Transitland für Opiate, die aus Afghanistan und Pakistan nach Europa geschmuggelt werden. Opium wird im afghanisch-pakistanisch-iranischen Grenzgebiet in Morphin verarbeitet und in dieser Form in den Nahen Osten und die Türkei gebracht, wo es zu hochwertigem Heroin für europäische Märkte verarbeitet wird.

Mit etwa 200.000 Heroinabhängigen und 400.000 Opiumsüchtigen<sup>330</sup> ist der Iran selbst ein wichtiger Markt für Opiate, die in der Region hergestellt werden. 1994 unterzeichneten der Iran, Pakistan und die Vereinten Nationen ein Kooperationsabkommen, durch das der Drogenhandel über die pakistanisch-iranische Grenze eingeschränkt werden soll.<sup>331</sup>

Die **zentralasiatischen Republiken** sind Länder im Übergang mit neuen und schwachen Institutionen. Drogenproduktion und -handel verschärfen dort Probleme wie Korruption, organisiertes Verbrechen, die Unterwanderung und Schwächung von öffentlichen Institutionen sowie das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und den Reformprozeß.<sup>332</sup> In den zentralasiatischen Republiken selbst gibt es nur eine geringe Produktion von Opium, dafür aber eine umfangreiche Herstellung von Cannabis. In den letzten Jahren wurden zunehmend aus Afghanistan stammende Drogen beschlagnahmt.<sup>333</sup>

Die Situation in Afghanistan, einschließlich des Drogenhandels nach Zentralasien, wird als Bedrohung für die Entwicklung und Stabilität der gesamten Region gesehen. Im Vergleich zu anderen Routen – wie die durch den Iran – ist aber die Afghanistan/Zentralasienroute noch von geringer Bedeutung.<sup>334</sup>

Um 1979 war **Pakistan** der größte Opiumproduzent der Region. Inzwischen wird diese Rolle von Afghanistan übernommen. In Pakistan selbst wurde die Opiumproduktion in den letzten drei

---

<sup>327</sup> Siehe den Pakistan-Teil der Arbeit.

<sup>328</sup> Die USA behaupten allerdings, daß im Iran weiterhin Schlafmohn angebaut wird, wenn auch weniger als in Pakistan oder Afghanistan.

<sup>329</sup> Zum Beispiel für den Gebrauch von Drogen: 4-12 Monate Gefängnis beim ersten Mal, 1-4 Jahre beim zweiten Mal, das zwei- bis vierfache dieser Strafe plus 50 Hiebe beim dritten Mal.

<sup>330</sup> Regierungsangaben. Systematische Untersuchungen wurden bisher nicht durchgeführt.

<sup>331</sup> UNDCP-Projekt RAS/94/890: Strengthening Law Enforcement Capacities in the Border Areas of the Southwest Asian Region.

<sup>332</sup> Siehe Seger 1996b und 1997b.

<sup>333</sup> Laut BBC vom 16. November 1997 wurde in Turkmenistan kurz zuvor ein aus Afghanistan kommender LKW mit etwa einer Tonne Heroin beschlagnahmt, das in die Türkei geschmuggelt werden sollte.

<sup>334</sup> Siehe Seger 1996b und 1997b.

Jahren nochmals erheblich reduziert. 1996 wurden nur noch etwa 1.000 Hektar mit einer Produktion von 28 Tonnen geerntet.<sup>335</sup> 1997 waren es noch 24 Tonnen.

Pakistan ist im Hinblick auf die Drogensituation in Afghanistan heute in dreifacher Hinsicht von Bedeutung:

- Pakistan ist der größte Markt für Opium und Heroin aus Afghanistan. Mit geschätzten 1,5 Millionen Heroinabhängigen und 170.000 Opiumabhängigen<sup>336</sup> benötigt Pakistan etwa 80 Tonnen pures Heroin und nochmals etwa 200 Tonnen Opium pro Jahr. Dies entspricht einem Verbrauch von etwa 1.000 Tonnen Opium, wovon weniger als 30 Tonnen im Land selbst hergestellt werden.<sup>337</sup> Der Rest muß aus Afghanistan importiert werden. Im Vergleich dazu wären die Märkte in Europa mit einem Fünftel dieser Mengen bereits gesättigt.<sup>338</sup>
- Ein großer Teil des Opiums, das im Nordosten Afghanistans hergestellt wird, wird in den 'Tribal Areas' Pakistans in Heroin verarbeitet. Von dort aus wird auch der weitere Vertrieb in andere Gebiete Pakistans sowie ins Ausland vorbereitet.
- Der größte Teil des Opiums, das im Südwesten Afghanistans (Kandahar, Helmand, Uruzgan) hergestellt und dort in Morphin verarbeitet wird, wird zwar meist direkt in den Iran geschmuggelt und nicht immer durch Pakistan geleitet. Dennoch sind wohl auch diese Geschäfte – einschließlich der damit verbundenen Geldtransfers – zumeist in der Hand krimineller Organisationen mit Sitz oder Zweigen in der pakistanischen Provinz Baluchistan.

## **C. Drogenproduktion**

### **1. Anmerkungen zur Datenlage**

Das 'Bureau for International Narcotics Matters and Law Enforcement Affairs' (US-INM) des amerikanischen Außenministeriums veröffentlicht jedes Jahr im März/April den 'International Narcotics Control Strategy Report' (INCSR), in dem unter anderem Daten zu Drogenproduktion und -handel in verschiedenen Ländern vorgelegt werden. Dieser Bericht ist der einzige seiner Art und dient den meisten Journalisten, Autoren und Sachverständigen als die Quelle zur Drogensituation in Entwicklungsländern schlechthin.

---

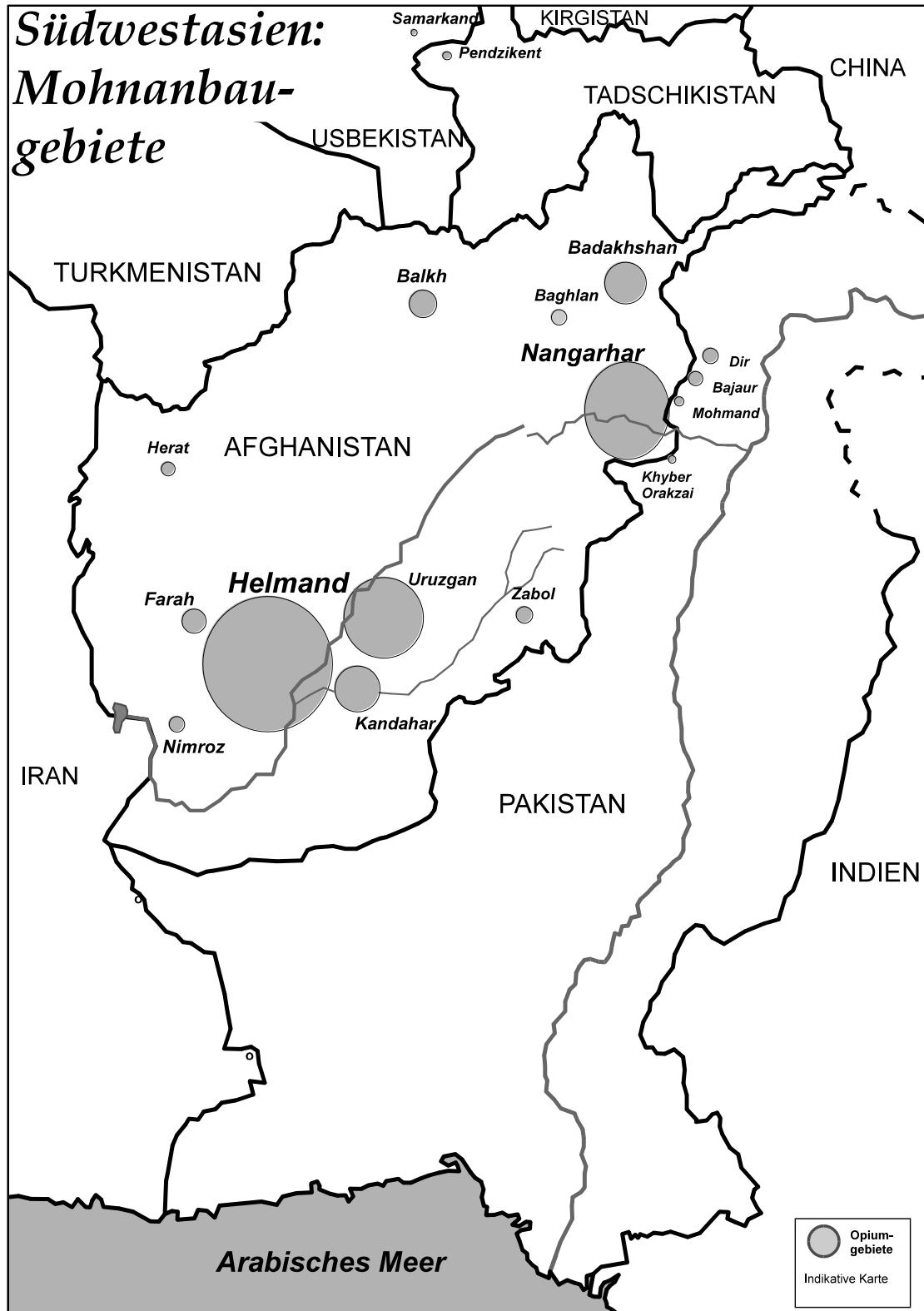
<sup>335</sup> Pakistan Special Development Unit 1996: Pakistan Opium Poppy Crop Survey 1995-96.

<sup>336</sup> Siehe die Untersuchung zum Drogengebrauch 1993 der Pakistan Narcotics Control Divison (Gov. of Pakistan/NCD 1994).

<sup>337</sup> Eigene Berechnungen.

<sup>338</sup> Es gibt Schätzungen, die besagen, daß die Staaten der Europäischen Union etwa 15 Tonnen Heroin (entspricht etwa 150 Tonnen Opium) und die USA 5-10 Tonnen Heroin verbrauchen.

Karte 8: Mohngebiete Südwestasiens<sup>339</sup>



<sup>339</sup> Selbst erstellte indikative Karte.

Wie bereits in der Einleitung zu dieser Arbeit ausgeführt, basieren die Daten zur Drogenproduktion auf der Auswertung von Satellitenaufnahmen. Das Verfahren ist wenig transparent und für Außenstehende nicht zugänglich, da dabei nicht kommerzielle, sondern militärische Satelliten eingesetzt werden. Bei dieser Methode werden aufgrund bestimmter Annahmen in einer bestimmten Region über ein systematisches oder zufälliges 'sampling' eine Reihe von Flächen ausgewählt und fotografiert. Diese Aufnahmen werden dann visuell auf den Anbau von Drogenkulturen hin ausgewertet. Die Ergebnisse, die für dieses 'sample' gewonnen werden, werden schließlich auf ein Land oder eine Region hochgerechnet.<sup>340</sup>

Daten, die durch andere Methoden in Laos, Myanmar, Pakistan und zuletzt auch Afghanistan, vor allem durch 'ground surveys', erhoben wurden, geben Anlaß dazu, die amerikanischen Zahlen in Frage zu stellen. Im Falle Afghanistan zeigten die amerikanischen Zahlen zwischen 1979 und 1989, also während der sowjetischen Besetzung, einen Anstieg der Opiumproduktion und nach dem Abzug der Sowjets einen Rückgang. Seit die Vereinten Nationen eigene Untersuchungen durchführen<sup>341</sup> und 1994 zu Ergebnissen kamen, die um eine vierfache über den amerikanischen Zahlen lagen, korrigieren auch die USA ihre Zahlen nach oben. Die Methode der Vereinten Nationen (UNDCP) besteht darin, alle Anbauggebiete von 'survey teams' besuchen und die landwirtschaftliche Nutzfläche eines jeden Dorfes insgesamt sowie der Anteil der Opiumproduktion daran schätzen und in Fragebögen eintragen zu lassen. In einer Reihe zusätzlicher Studien, in denen einzelne Mohnfelder vertieft untersucht werden, wird außerdem der erwartete Ertrag pro Hektar bestimmt. Während die ersten beiden 'surveys' (1994 und 1995) aufgrund von Unklarheiten in der Methodik noch erhebliche Schwächen aufzeigten, fand der Bericht für 1996 breitere Anerkennung. Der Bericht für 1997 war bis November 1997 noch nicht veröffentlicht worden.<sup>342</sup>

## **2. Trends in der Opiumproduktion**

Laut UNDCP wurden in Afghanistan 1997 etwa 2.804 Tonnen Opium auf einer Fläche von 58.416 Hektar produziert.<sup>343</sup>

Die von den USA und UNDCP in den letzten Jahren vorgelegten Zahlen für Afghanistan zeigen folgende Trends:

Aufgrund der im vorherigen Kapitel erläuterten Problematik ist die Aussagekraft dieser Trenddaten beschränkt. Mit großer Wahrscheinlichkeit nahm die Opiumproduktion in Afghanistan ab 1992 im Vergleich zu den Vorjahren erheblich zu und erreichte 1994 mit über 3.000 Tonnen<sup>344</sup> einen vorläufigen Höhepunkt. Als Gründe dafür werden oft die Rückkehr hunderttausender Flüchtlinge, die nachlassende internationale Unterstützung Afghanistans nach dem Rückzug der Sowjets und dem wachsenden Desinteresse der USA und Saudi Arabiens sowie die zunehmende Fragmentierung der politischen Landschaft und das Entstehen des 'Commander-Kults' genannt. Auf diese und andere Ursachen wird in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen werden.

---

<sup>340</sup> Das heißt, es wird nicht ein ganzes Land oder eine gesamte Region flächendeckend mit hochauflösenden Kameras fotografiert und über Computer automatisch ausgewertet.

<sup>341</sup> Siehe UNDCP/ROSWA 1994 bis 1997.

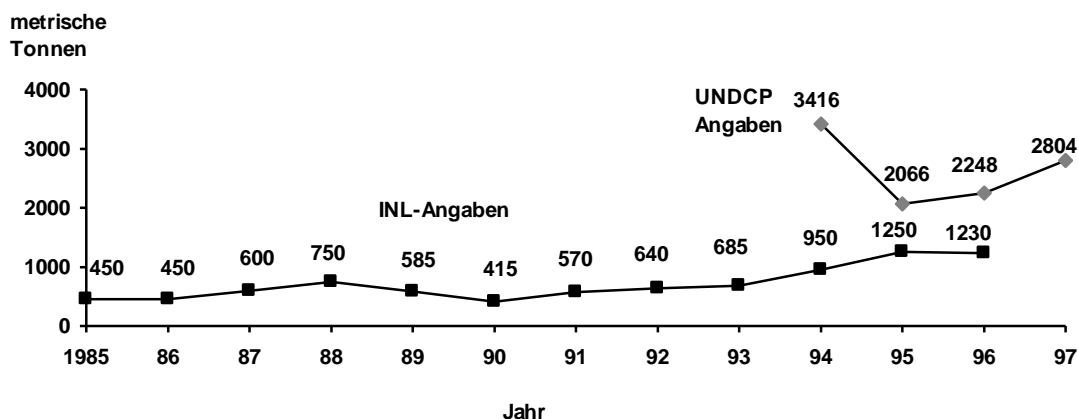
<sup>342</sup> Die Daten lagen aber dem Autor vor und wurden in diese Arbeit bereits eingearbeitet.

<sup>343</sup> UNDCP/ROSWA 1997.

<sup>344</sup> Die UNDCP Zahl von 3.000-3.600 Tonnen ist plausibler als die der USA, auch wenn der UNDCP Survey 1994 erhebliche Mängel hatte.

Zwischen 1994 und 1995 war ein Rückgang der Opiumproduktion zu verzeichnen. Ausschlaggebend dafür war im Nordosten, daß der Rat, der die Provinz Nangarhar kontrollierte, die 'Nangarhar Shura', sich Ende 1994 aufgrund internationalen Drucks genötigt sah, gegen den Schlafmohnanbau dort vorzugehen. Im Süden und Südwesten übernahmen die Taliban im November 1994 die Macht, also zu einer Zeit, zu der die Bauern ihre Felder für die Aussaat vorbereiteten. Die Haltung der Taliban zu Drogen war nicht abzusehen und viele Bauern zogen vor, Getreide statt Schlafmohn zu pflanzen. Aufgrund der Überproduktion im Vorjahr war der Preis für Opium gesunken und die Opiumproduktion ohnehin weniger lukrativ geworden.<sup>346</sup>

Graphik 7: Trends in der Opiumproduktion in Afghanistan<sup>345</sup>



In Afghanistan insgesamt war die Produktion 1996 ähnlich hoch wie 1995. Allerdings gab es einige Verschiebungen zwischen einzelnen Produktionsgebieten. 1997 stieg die Produktion von 2.248 auf 2.804 Tonnen an. Dies war vor allem auf höhere Hektarträge zurückzuführen, während sich die Anbaufläche 'nur' um etwa 1.600 ha von 56.800 auf 58.416 vergrößerte.<sup>347</sup>

### 3. Anbauregionen

Mit fast 1.507 Tonnen ist die Provinz Helmand im Süden Afghanistans auch 1997 der größte Produzent von Opium. Die herausragende Stellung dieser Provinz in der Drogenproduktion ist relativ neu. In den nördlichen Distrikten wird eine gewisse Menge an Schlafmohn seit langer Zeit angebaut. Zwischen 1992 und 1994 wurde aber die Opiumproduktion in dieser Provinz von Mullah Rasul Akhonzada, dem lokalen Machthaber, aktiv gefördert und auch in die zentralen Distrikte ausgedehnt. 1997 produzierten fünf Distrikte in Helmand jeweils mehr als 100 Tonnen.<sup>348</sup> Die Tatsache, daß die Taliban die südlichen Provinzen seit November/Dezember 1994 kontrollieren, führte nur kurz zu einer Reduzierung der Produktion. Die Provinzen Kandahar und Uruzgan produzieren inzwischen mehr Opium als vor der Machtübernahme durch die Taliban.

Die Provinz Nangarhar nimmt den zweiten Rang ein. Nangarhar gilt als traditionelle Opiumprovinz und produzierte 1994 noch ähnlich viel wie Helmand. Nachdem Ende 1994 etwa 5.000 Hektar Schlafmohn von der damaligen Nangarhar Shura vernichtet wurden und auch anderweitig Druck ausgeübt wurde, sank die Produktion zunächst erheblich und ist seit 1995 relativ stabil. 1997 lag sie bei 634 Tonnen.

<sup>345</sup> Quelle: INL und INM (verschiedene Jahrgänge); UNDCP/ROSWA Opium-Poppy Surveys (verschiedene Jahrgänge).

<sup>346</sup> Quelle: Feldbesuche in Kandahar und Helmand im März 1995.

<sup>347</sup> Die hier zitierten UNDCP Zahlen für 1997 standen im November 1997 zwar fest, waren aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht worden.

<sup>348</sup> Jeder dieser Distrikt produzierte damit für sich genommen mehr als Pakistan insgesamt bzw. ähnlich viel wie Laos.

Karte 9: Gebiete der Opiumproduktion in Afghanistan<sup>350</sup>



Tabelle 15: Afghanistan – Opiumproduktion 1997 nach Provinzen<sup>349</sup>

Provinz	Anbaufläche (ha)	Produktion (mt)	Anteil an der Gesamtprod. (%)
Badakhshan	2.902	66,30	2,36
Baghlan	328	12,80	0,46
Balkh	710	20,95	0,75
Farah	568	23,54	0,84
Helmand	29.400	1507,49	53,75
Herat	38	1,55	0,06
Kandahar	4.521	210,15	7,49
Nangarhar	14.567	634,15	22,61
Nimroz	642	28,30	1,01
Uruzgan	4.587	293,52	10,47
Zabul	154	5,74	0,20
<b>Insgesamt</b>	<b>58.416</b>	<b>2804,49</b>	<b>100</b>

<sup>349</sup> Quelle: Nach UNDCP/ROSWA 1997.

<sup>350</sup> Selbst erstellt nach Angaben in UNDCP/ROSWA 1997.

Neben Helmand und Nangarhar, die für über 75% der Produktion verantwortlich sind, hat die Provinz Uruzgan an Bedeutung gewonnen. Badakhshan, eine der ärmsten Provinzen Afghanistans und eines der traditionellen Opiumgebiete, spielt im Vergleich zu den drei genannten Provinzen nur eine untergeordnete Rolle. In Kunar, ebenfalls ein traditionelles Opiumgebiet, ist der Schlafmohnanbau weitgehend verschwunden. Der UNDCP Bericht für 1997 bestätigt, daß nun aber in anderen Provinzen wie Farah, Herat, Baghlan, Zabul und Balkh Opium angebaut wird, wenn auch in geringen Mengen.<sup>351</sup>

Festzuhalten ist:

- Afghanistan ist nunmehr der wohl größte Produzent von Opium weltweit. Der Anbau von Schlafmohn konzentriert sich jedoch auf wenige Gebiete. Drei Provinzen (Helmand, Nangarhar und Uruzgan) sind für 88% der Produktion verantwortlich. 72% des Schlafmohnanbaus findet in nur 14 Distrikten statt. Von über 320 Distrikten in Afghanistan sind 250 überhaupt nicht und weitere 30 nur wenig in die Opiumproduktion involviert.
- In fast allen Gebieten Afghanistans könnte Schlafmohn angebaut werden, aber nur in wenigen ist dies der Fall.

#### **4. Anbauflächen und Erträge<sup>352</sup>**

Schlafmohn wird jährlich neu angebaut. In den meisten Gebieten Afghanistans wird zwischen Oktober und Anfang Dezember gesät. Zwischen März und Mai blüht der Schlafmohn für wenige Tage. Danach fallen die Blätter ab und die Kapseln werden fester. Sie sind reif für die Ernte. Innerhalb weniger Tage wird nun an den Nachmittagen jede Kapsel einzeln angeritzt. Dadurch tritt der weiße Opiumsaft aus, der an der Kapsel trocknet und dabei eine bräunliche Farbe annimmt. Am nächsten Morgen wird dieses Rohopium abgeschabt. Dieser Vorgang wird im Abstand einiger Tage wiederholt, bis die Kapseln kein Opium mehr hergeben.

In den höheren und kälteren Lagen Badakhshans und Uruzgans wird erst im Februar/März ausgesät und zwischen Juli und September geerntet.

Fast alle Opiumfelder in Afghanistan (ca. 95%) werden über Bewässerungssysteme mit Wasser versorgt. Nur in Balkh und Badakhshan sind etwa die Hälfte der Felder auf Regen angewiesen.

Afghanische Bauern verwenden große Mengen an Düngern auf ihren Opiumfeldern, vor allem Urea (von 121 kg/ha in Badakhshan bis 371 kg/ha in Helmand) und Diamonium Phosphat (von 105 kg/ha in Badakhshan bis 286 kg/ha in Kandahar). Fast überall werden Zugtiere, teilweise auch Traktoren benutzt (vor allem in Helmand), um die Felder vorzubereiten.

Opium wird zur gleichen Zeit angebaut wie Getreide, das wichtigste Nahrungsmittel Afghanistans. Ein Bauer muß also eine Entscheidung treffen, ob er seine Ressourcen (Land, Wasser, Dünger, Zugtiere, Traktoren und Arbeitskräfte) zur Opium- oder zur Nahrungsmittelproduktion einsetzt. Für den Mohnanbau wird allerdings weniger Wasser benötigt als für viele andere Feldfrüchte. Ein halbwegs funktionierendes Bewässerungssystem mag daher zwar die Opiumproduktion zulassen, aber für den Anbau von Weizen nicht geeignet sein.

Schlafmohn wird also in Afghanistan nicht extensiv auf marginalem Land, sondern intensiv, mit erheblichem Mittelaufwand, auf bewässertem Land und in direkter Konkurrenz mit Getreide angebaut. Entsprechend hoch sind die Erträge. Mit durchschnittlich 48 kg/ha Rohopium liegen sie weit über denen in Pakistan (28 kg/ha) und Südostasien (4-15 kg/ha).<sup>353</sup> Ein wichtiges Kriterium im Hinblick auf die Entscheidung, ob Getreide oder Schlafmohn angebaut werden soll, ist für einen Bauern natürlich das Einkommen, das jeweils erzielt werden kann. Preise für Opium und Getreide sind Schwankungen unterworfen, was einen Vergleich erschwert. Der Preis für Opium in Afghanistan ist mit durchschnittlich US\$ 34/kg (1997) sehr niedrig.<sup>354</sup> Dennoch kann ein Bauer mit

---

<sup>351</sup> Zahlen nach UNDCP/ROSWA 1997.

<sup>352</sup> Nach Informationen in UNDCP/ROSWA 1996.

<sup>353</sup> Bei diesen Zahlen handelt es sich nicht um frisches Opium, sondern um 'trockenes' Opium, das bereits etwa 30% seines Gewichts durch Verdunstung verloren hat (UNDCP/ROSWA 1996).

<sup>354</sup> In Südostasien liegt der Preis bei US\$ 300 – 500 pro kg Opium.

Opium im Durchschnitt etwa doppelt soviel Geld verdienen wie mit Getreide.<sup>355</sup> Würden Kosten für die von Familienmitgliedern geleistete Arbeit eingerechnet werden – Mohnanbau ist sehr arbeitsintensiv -, wäre Opium weniger profitabel. In Kunar war 1996 mit Weizen mehr Geld zu verdienen als mit Opium. 1997 wurde in Kunar kein Opium mehr produziert.

**Tabelle 16: Opiumproduktion in Afghanistan nach Distrikten (in Tonnen)<sup>356</sup>**

Provinz	Distrikt	Produktion 1996	Produktion 1997
Badakhshan	Baharak	3,18	0,21
	Faizabad	31,59	37,09
	Jurm	27,88	25,39
	Keshem	2,62	1,53
	Ragh	0,10	0,30
	Zebak	0,22	1,78
	Provinz insgesamt	65,68	66,30
Baghlan	Dahaney-E-Ghowri	0	12,80
	Provinz insgesamt	0	12,80
Balkh	Balkh	0	0,52
	Char Bolak	0	4,13
	Chemtal	21,43	13,30
	Provinz insgesamt	21,43	20,95
Farah	Bakwa	0,45	5,34
	Bala Bulok	0,67	7,01
	Farah	0,63	0,76
	Gulestan	20,59	10,43
	Provinz insgesamt	22,34	23,54
Helmand	Baghran	48,22	134,29
	Bust	40,26	44,08
	Garmser	35,92	77,46
	Kajaki	107,39	247,65
	Musa Qala	149,86	272,00
	Nad-e-Ali	154,11	301,13
	Nahr-e-Saraj	164,55	195,36
	Nawzad	137,14	78,03
	Nawa Barakzai	19,29	37,24
	Sarban Qala	72,90	91,09
	Washir	21,18	29,16
	Provinz insgesamt	950,82	1507,49
Herat	Pashtun Zarghun	0	1,55
	Provinz insgesamt	0	1,55
Kandahar	Arghandab	12,63	42,69
	Dand	8,95	0,96
	Ghorak	26,35	75,80
	Khakrez	23,97	11,85
	Maiwand	23,60	36,69
	Nesh	3,77	25,93
	Panjwai	10,15	6,97
	Shah Walikot	3,58	5,62
	Spin Boldak	7,43	3,64
	Provinz insgesamt	120,45	210,15
Kunar	Provinz insgesamt	0,36	0

<sup>355</sup> US\$ 800 bis 1200 bei Opium im Vergleich zu US\$ 400 bis 700 bei Getreide (siehe UNDCP/ROSWA 1996, Annex, 19).

<sup>356</sup> Quelle: UNDCP/ROSWA 1996 und 1997.

Provinz	Distrikt	Produktion 1996	Produktion 1997
Nangarhar	Achin	101,27	57,90
	Bati Kot	15,97	34,03
	Behsud	2,22	5,49
	Chaparhar	76,56	49,42
	Dara-e-Nur	8,70	3,24
	Deh Bala	15,43	22,15
	Durbaba	1,33	1,51
	Goshta	4,52	3,18
	Hesarak	11,02	12,10
	Khogiani	114,81	154,27
	Kuz Kunar	5,03	0,50
	Lalpur	3,46	2,77
	Mohmand Dara	6,80	3,76
	Nazian	10,91	5,42
	Pachir Wa Agam	29,79	15,70
	Rodat	85,56	77,62
	Sherzad	71,93	89,82
	Shinwar	88,84	73,86
	Surkh Rod	25,66	21,41
	Provinz insgesamt	679,82	634,15
Nimroz	Kang	0,05	4,62
	Khash Rud	6,28	23,68
	Provinz insgesamt	6,33	28,30
Uruzgan	Chora	74,97	9,81
	Deh Ra Wud	139,22	121,85
	Gezab	0,40	0
	Tirinkot	155,82	161,86
	Provinz insgesamt	370,41	293,82
Zabul	Mizan	10,76	5,74
	Provinz insgesamt	10,76	5,74
<b>Afghanistan</b>	<b>insgesamt</b>	<b>2.248,39</b>	<b>2.804,49</b>

## D. Gebrauch von Drogen

Nur sehr wenige internationale Organisationen und NROs arbeiten in Afghanistan im Bereich der Nachfragereduzierung. Aussagekräftige Studien zum Drogengebrauch in Afghanistan liegen bisher nicht vor. Es gibt Hinweise, daß

- in Badakhshan der Gebrauch von Opium weit verbreitet ist. Es soll Ismaeli-Gemeinden geben, in denen bis zu 40% der Männer opiumsüchtig sind<sup>357</sup>;
- es unter afghanischen Flüchtlingen in Pakistan einige Tausend Opium- und Heroinabhängige gegeben hat. Da die meisten Flüchtlinge inzwischen nach Afghanistan zurückgekehrt sind, ist anzunehmen, daß viele auch ihre Sucht oder zumindest ihre Erfahrungen mit dem Gebrauch von Drogen mitgenommen haben;
- in den letzten Jahren viele der lokalen Kommandeure ihre Milizen mit Haschisch bezahlt haben und der Gebrauch von Haschisch deshalb verbreitet war. Als die Taliban die Provinzen des Südens einnahmen, gingen sie scharf gegen den Anbau von Cannabis und den Gebrauch von Haschisch vor.

Wenn auch das Ausmaß des gegenwärtigen Gebrauchs von Drogen nicht klar ist, so sind die Voraussetzungen für einen Anstieg der Drogensucht in Afghanistan gegeben:

<sup>357</sup> Diskussionen des Autors mit Mitarbeitern der NRO Orphans, Refugees and Aid (ORA).

- Drogen (Opium, Cannabis, zum Teil Heroin) sind leicht verfügbar.
- Viele Rückkehrer aus Pakistan haben Erfahrung mit Drogen.
- Viele junge Männer, die ihr bisheriges Leben als Soldaten, Widerstandskämpfer oder Milizionäre verbracht haben, werden Probleme haben, ein normales Leben zu führen.
- Für die meisten Jugendlichen (Frauen und Männer) ist das Leben in Afghanistan ohne Perspektive. Sie haben keine Bildung und kein eigenes Einkommen. Soziale Beziehungen sind strengen traditionellen und islamischen Normen unterworfen. Freizeitmöglichkeiten und Ablenkung gibt es kaum. Drogen bieten oft die einzige Möglichkeit, der Realität zumindest zeitweise zu entfliehen.
- Das Beispiel Pakistans zeigt, daß religiöse Normen nicht unbedingt ein Hindernis für weit verbreitete Drogensucht sind.

Festzuhalten ist, daß bevor Strategien zur Nachfragereduzierung entworfen werden können, tieferegehende Studien zur tatsächlichen Problemlage notwendig sind.

## E. Drogenhandel

Die Gebiete, in denen Opiate verarbeitet werden, sowie die Handelsrouten in Afghanistan und Pakistan ändern sich immer wieder. Dennoch ist es möglich, drei Regionen zu unterscheiden<sup>358</sup>:

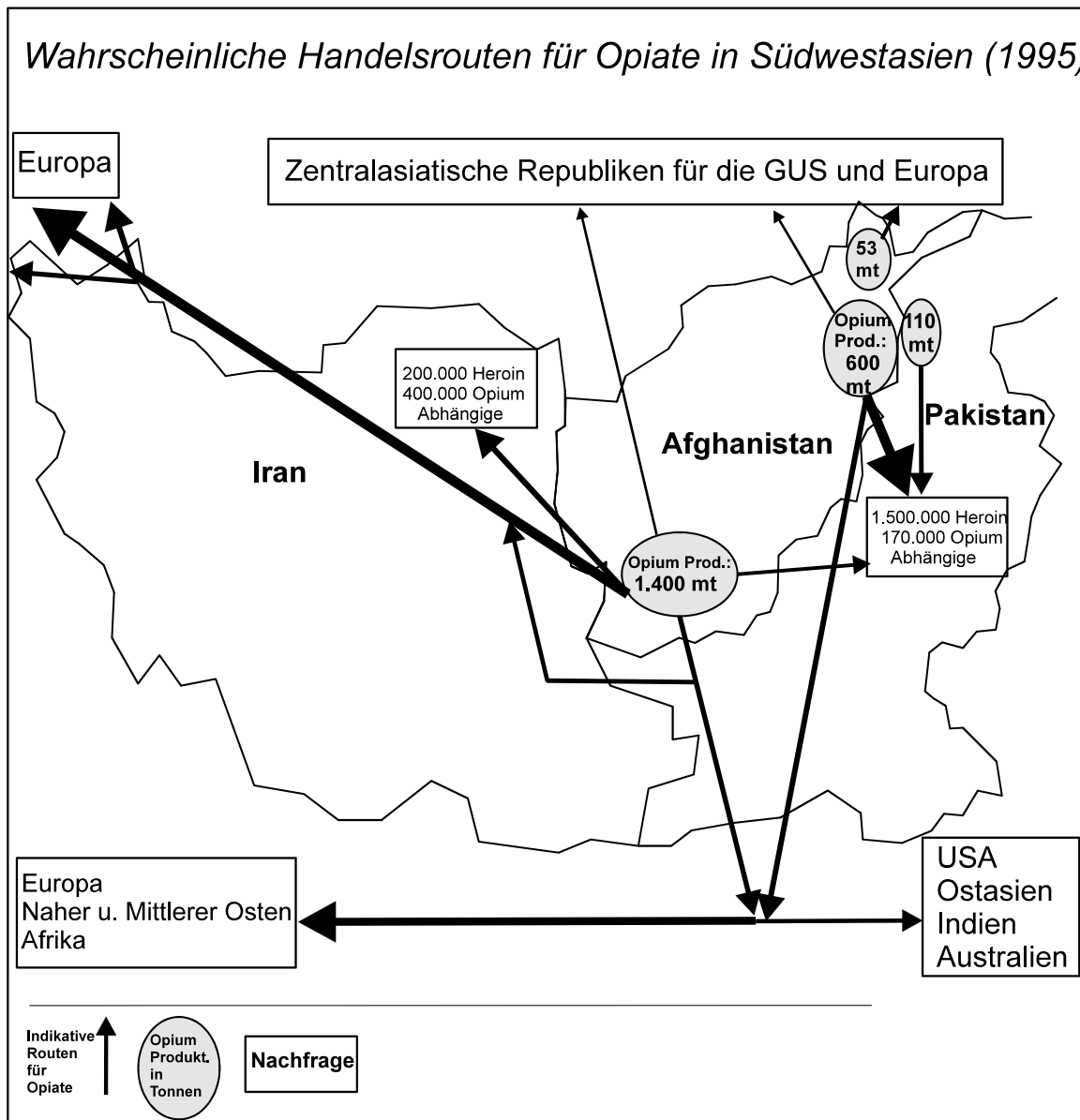
1. **Nordost Afghanistan/Nordwest Pakistan:** Opium, das in Nangarhar und Kunar sowie auf pakistanischer Seite (Dir, Mohmand und Bajaur) hergestellt wird, wird im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet zumeist auch in Heroin verarbeitet. Heroinlabors befinden sich in Pakistans 'Federally Administered Tribal Areas' (FATAs) Khyber, Mohmand und Bajaur, auf die die pakistanische Regierung kaum Zugriff hat, aber auch auf afghanischer Seite in Nangarhar, vor allem im Distrikt Shinwar. Es ist anzunehmen, daß der größte Teil des Opiums und Heroins, das in dieser Region produziert wird, in Pakistan konsumiert wird. Wie gesagt, benötigt Pakistan bis zu 1.000 Tonnen Opium, um den Eigenbedarf zu decken. Mehr als 90% davon müssen aus Afghanistan importiert werden. Ein kleiner Teil des Opiums aus dieser Region wird entweder über den Süden Pakistans nach Europa, Indien, den Mittleren Osten oder die USA exportiert oder findet den Weg nach Norden, das heißt nach Zentralasien oder auch China.
2. **Der Norden Afghanistans:** Opium, das in Badakhshan, sowie in Kunduz und Balkh hergestellt wird, wird entweder von lokalen Opiumabhängigen verbraucht – davon gibt es anscheinend viele in Badakhshan – oder wird als Rohopium nach Zentralasien geschmuggelt. Die Routen von Faizabad nach Korough (Tadschikistan) und Osh (Kirgistan) sowie die über Mazar-e-Sharif nach Termez (Usbekistan) spielen dabei die wichtigste Rolle.
3. **Südwest Afghanistan:** Das meiste Opium, das im Südwesten produziert wird, vor allem in Helmand und Uruzgan, wird entweder direkt in den Iran für den lokalen Gebrauch oder zum Weiterversand nach Europa geschmuggelt. Ein großer Teil wird noch in Helmand oder Nimroz in Morphinum verarbeitet und dann über den Iran nach Europa transportiert. Die eigentliche Verarbeitung findet in Europa, dem Nahen Osten oder dem Kaukasus statt. Türkisch-iranisch-pakistanische Organisationen kontrollieren diese wohl bedeutendste Route Südwestasiens.<sup>359</sup> Ein Teil des Opiums dieser Region (z.B. aus Kandahar) geht auch nach Pakistan für den Gebrauch dort oder zum Weitertransport ins Ausland über Karachi oder die Südküste, die Makran Coast. Die Taliban kontrollieren dieses Gebiet (Kandahar, Helmand und Uruzgan) seit Ende 1994. An der Opiumproduktion hat sich in dieser Zeit kaum etwas geändert.

Für alle diese Gebiete in Afghanistan gilt gleichermaßen:

---

<sup>358</sup> Nach Erfahrungen und Einschätzungen des Autors.

<sup>359</sup> Der weitaus größte Teil der in Europa sichergestellten Opiate stammt aus Afghanistan und wird in der Türkei in Heroin verarbeitet.



- Die Tatsache, daß Opium angebaut wird, ist der jeweiligen lokalen Führung bekannt und wird von ihr toleriert, wenn nicht sogar gefördert. Oft sind Grundbesitzer, auf deren Land Opium angebaut wird, selbst lokale Führer. Auf Opium – wie auf alle anderen landwirtschaftlichen Produkte – wird zumindest eine islamische Steuer von 10% ('ushr') erhoben.
- Auch der Handel mit Drogen wird von der jeweiligen lokalen Führung zumindest besteuert.
- Inwieweit lokale Führer selbst aktiv Drogenlabors oder den Export von Drogen betreiben, ist unklar.
- In Afghanistan selbst werden selten Drogenlabors zerstört oder Drogen sichergestellt.

<sup>360</sup> Selbst erstellt nach folgenden Quellen: Iranische Regierungsangaben von 1994 zu Abhängigen im Iran; Gov. of Pakistan/NCD 1994 zu Abhängigen in Pakistan; UNDCP/ROSWA 1994 und 1996 zur Opiumproduktion in

<b>Tabelle 17: Eine mögliche Gesamtrechnung für Südwestasien<sup>361</sup></b> <b>(in Tonnen Opium oder Opiumäquivalent)</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Opiumproduktion insgesamt:	3.500	2.150
Verbrauch im Iran (Opium und Heroin)	-410	-410
Verbrauch in Pakistan (Opium und Heroin)	-1.000	-1.000
Sicherstellungen im Iran (Opium, Heroin und Morphin)	-260	-250
Sicherstellungen in Pakistan (Opium und Heroin)	-85	-210
<b>bleiben für den Export aus der Region</b>	<b>1.745</b>	<b>280</b>

Die von den beiden Regierungen im Iran und in Pakistan berichteten Sicherstellungen von Opium, Morphin und Heroin sind die höchsten der Welt.

Wenn man die Daten zur Opiumproduktion in Afghanistan und Pakistan den Daten zum Verbrauch in Pakistan und Iran gegenüberstellt, kommt man zum Schluß, daß

- mehr als 50% des Opiums, das in der Region hergestellt wird, in Pakistan und dem Iran verbraucht werden;
- nicht mehr als etwa 25% der Opiate die Region verlassen. Aber selbst dies würde reichen, um den augenblicklichen Bedarf in Europa mehrfach zu decken.

## **F. Drogen und Entwicklung: Zusammenhänge**

Nach der Beschreibung der Drogensituation stellt sich nun die Frage, wie Drogen- und Entwicklungsprobleme in Afghanistan zusammenhängen:

- In welchem Maße sind wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungsprobleme die Ursache von Drogenproblemen?
- Und umgekehrt: Was sind die Auswirkungen der Drogenproblematik auf Entwicklungsprozesse?

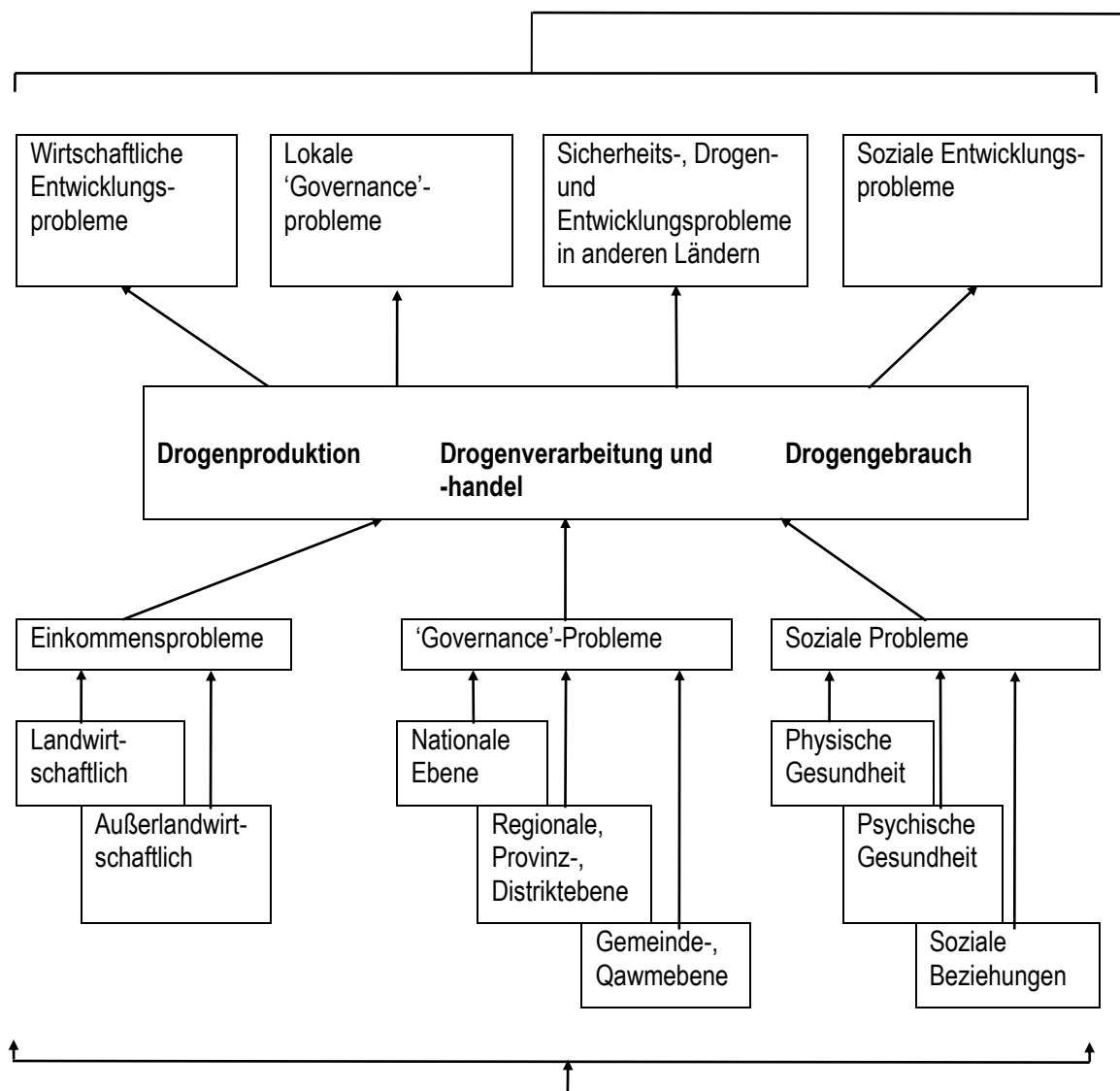
Wie die folgenden Kapitel zeigen werden, handelt es nicht um einfache, kausale Zusammenhänge zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen, sondern um einen Problemkreislauf, bei dem ein Geflecht aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren eine Rolle spielt. Das folgende Schaubild stellt diesen Problemkreislauf vereinfacht dar.

---

Afghanistan. Gov. of NWFP/SDU 1996 zur Opiumproduktion in Pakistan. Iranische und pakistanische Regierungsangaben zu Sicherstellungen.

<sup>361</sup> Erstellt nach denselben Quellen.

Schaubild 8: Problemkreislauf Drogen- und Entwicklungsprobleme in Afghanistan



## 1. Drogen und wirtschaftliche Probleme

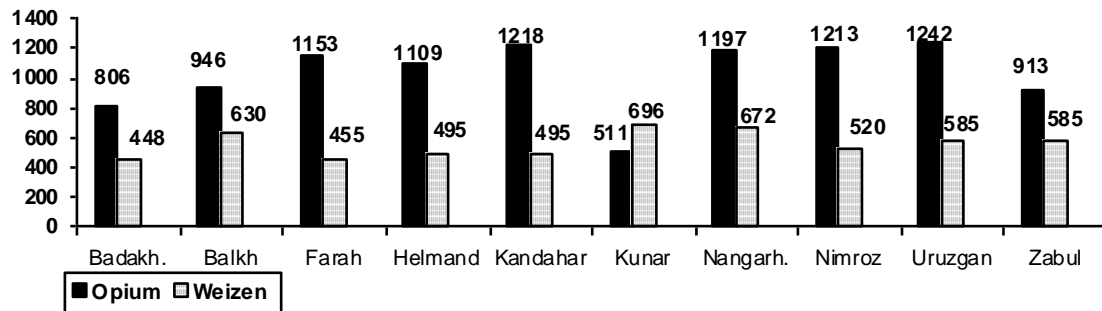
### a. Agrarproduktion und -einkommen

Etwa 70% der Erwerbstätigen Afghanistans sind in der Landwirtschaft beschäftigt. Für die meisten Menschen in ländlichen Gebieten ist die Landwirtschaft die wichtigste Quelle für Einkommen und Subsistenzproduktion. Zugang zu Land, Bewässerung und Zugtieren bzw. Traktoren sind dabei wichtige Voraussetzungen. Wenn eine Familie mindestens 1,8 Tonnen Getreide pro Jahr ernten muß, um zu überleben<sup>362</sup>, dann benötigt sie bei Erträgen von etwa 2,2 mt/ha mindestens 0,8 Hektar geeigneten Landes, um ein Minimum an Getreide zur Selbstversorgung produzieren zu können. Man kann davon ausgehen, daß Familien, die weniger als einen Hektar Land bewirtschaften, Probleme haben, von der Landwirtschaft alleine zu leben, es sei denn, sie produzieren lukrative Früchte, die einen hohen Wert haben und sich leicht lagern und vermarkten lassen, wie zum Beispiel Opium.

<sup>362</sup> UNDP/Afghanistan 1993, Vol. IV: 9

Graphik 8: Vergleich von Opium- und Weizenerträgen in Afghanistan

(Wert in US\$/ha)<sup>363</sup>



Vergleicht man die Provinzen Afghanistans im Hinblick auf die Getreide- und Opiumproduktion insgesamt, stellt man fest, daß einige der Provinzen, die Mohn anbauen, ein Getreidedefizit aufweisen.<sup>364</sup> Dazu gehören Badakhshan, Nangarhar und Uruzgan. Aber auch Provinzen, die kein Opium produzieren, haben ein Getreidedefizit einschließlich jener, die in unmittelbarer Nachbarschaft Nangarhars liegen wie Paktia/Khost, Logar und Laghman. Dagegen fällt auf, daß die Provinz Helmand nicht nur einen Getreideüberschuß erwirtschaftet, sondern gleichzeitig mehr Opium produziert als alle anderen Provinzen.

Untersucht man die Daten auf Distriktebene in Nangarhar und Helmand – das heißt, den Provinzen mit der höchsten Opiumproduktion –, kommt man zu folgenden Schlüssen:

- Opium wird fast ausschließlich auf bewässertem Land und in direkter Konkurrenz zu Getreide angebaut.
- In Nangarhar steht – abgesehen von den Distrikten Behsud, Goshta und Kama – nicht oder gerade ausreichend Agrarland zu Verfügung. Von 20 Distrikten nutzen Behsud und Kama den geringsten Teil für Opium, und auch in Goshta wird relativ wenig Opium produziert. Einige Distrikte mit geringem Zugang zu Agrarland nutzen den größten Teil der Fläche für Mohn. Der extremste Fall ist Achin.
- In Helmand haben dagegen die meisten Familien ausreichend Zugang zu Land und Bewässerung und nutzen dennoch einen großen Teil ihres Landes für Mohn. Dazu kommt, daß in den meisten Distrikten die Bauern ihr Land selbst besitzen, relativ leichten Zugang zu Dünger und Traktoren haben und auch höhere Getreideerträge erzielen als andere Provinzen.<sup>365</sup>
- Bei einer 1994 durchgeführten Befragung in den 20 Distrikten Nangarhars lautete die Antwort auf die Frage, wer in die Opiumproduktion involviert sei, meist 'Kleine Landbesitzer', 'Leute mit geringem Einkommen' oder 'Arbeitslose'. In den Distrikten Hesarak, Khogiani, Mohmand Dara und Sherzad wurden aber auch zahlreiche 'Große Landbesitzer' genannt. In Surkh Rod wurden diese gar vor den 'Kleinen Landbesitzern' gelistet.<sup>366</sup>

<sup>363</sup> Erstellt nach UNDCP/ROSWA 1996, Annex 19.

<sup>364</sup> Siehe die folgende Karte.

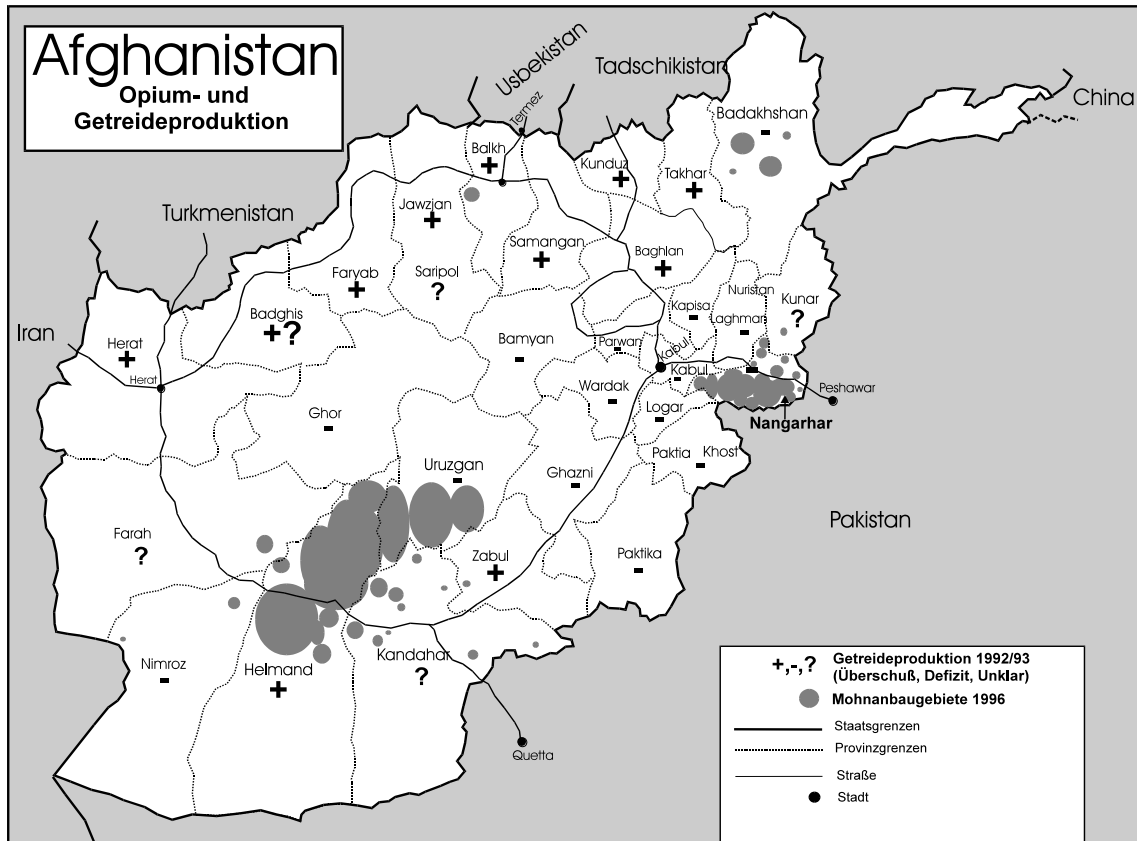
<sup>365</sup> Siehe Swedish Committee for Afghanistan 1993:35ff.

<sup>366</sup> Project AFG/89/580 1994: 34f.

- Bei einer ähnlichen Befragung in Helmand lautete die Antwort in Baghran, Musa Qala und Nad-e-Ali ‘Kleine Landbesitzer’. In Kajaki und Nawzad wurden ‘Große Landbesitzer’ und in Sarban Qala und Nahr-e-Saraj ‘Geschäftsleute’ als diejenigen genannt, die am ehesten in die Opiumproduktion involviert waren.<sup>368</sup>

Der unzureichende Zugang zu geeignetem Land ist in manchen Distrikten wahrscheinlich ein wichtiger Grund, weshalb Bauern Opium produzieren. In anderen Distrikten haben Bauern

Karte 11: Afghanistan – Opium- und Getreideproduktion<sup>367</sup>



genügend Land und bauen dennoch Mohn an. Wie erwähnt, wird Mohn in direkter Konkurrenz zu Getreide angebaut. Nahrungsmittelhilfe und ‘food for work’-Maßnahmen können problematisch sein, weil sie Bauern erlauben, ihr Land für die Opiumproduktion zu nutzen und gleichzeitig den Weizen für den Eigenbedarf aus anderen Quellen zu beziehen.

<sup>367</sup> Indikative Karte erstellt nach UNDCP/ROSWA 1996 für Opiumgebiete und UNDP/ Afghanistan 1993 Vol. IV: 25ff. für Getreide.

<sup>368</sup> Project AFG/89/580 1994a: 28ff.

Tabelle 18: Mohnanbau und Zugang zu landwirtschaftlichen 'Inputs'

Provinz Helmand: Mohnanbau und Zugang zu Land, Bewässerung, Zugtieren und Traktoren<sup>369</sup>

Distrikt	Agrarland (Ha/ Familie)	Davon bewässert (%)	Ochsen/ Dorf	Traktoren/ Dorf	Agrarfläche genutzt für Mohn (%)
Baghran	0,8	94	7	1	58
Kajaki	2,4	85	11	1	34
Musa Qala	1	99	4	1	60
Nad-e-Ali	3,8	100	4	3	27
Nahr-e-Saraj	11,4	100	5	2	39
Nawzad	7,4	90	10	2	44
Nawa Barakzai	6	100	7	3	10
Sarban Qala	1,4	100	10	1	69
Washir	2,2	100	11	1	57

Provinz Nangarhar: Mohnanbau und Zugang zu Land, Bewässerung, Zugtieren und Traktoren<sup>370</sup>

Distrikt	Agrarland (Ha/ Familie)	Davon bewässert (%)	Ochsen/ Dorf	Traktoren/ Dorf	Agrarfläche genutzt für Mohn (%)
Achin	0,4	100	19	1	83
Bati Kot	1,0	99	30	2	45
Behsud	1,6	96	15	1	5
Chaparhar	0,8	99	30	1	62
Dara-e-Noor	0,4	100	26	1	34
Deh Bala	0,4	99	20	1	48
Durbhaba	0,2	32	13	0	32
Goshta	1,6	39	12	2	12
Hesarak	1,0	99	23	1	22
Kama	2,6	97	9	1	0
Khogiani	1,0	78	32	1	51
Kuz Kunar	1,0	99	14	1	7
Lalpur	1,2	100	14	1	43
Mohmand Dara	1,0	100	13	1	30
Nayzan	0,2	100	10	0	68
Pachir Wa Agam	0,6	100	20	1	53
Rodat	1,2	99	27	1	65
Sherzad	1,2	100	47	1	41
Shinwar	0,8	96	29	1	66
Surkh Rod	1,0	100	24	2	28

Neben der Produktion von Getreide für den Eigenbedarf benötigen Familien auch ein Minimum an Geld, um wichtige Bedürfnisse wie Kleidung zu decken.<sup>371</sup> Traditionellerweise ist der Handel

<sup>369</sup> Quelle: Nach Angaben in Project AFG/89/580 1994a: 14ff.

<sup>370</sup> Quelle: Nach Angaben in Project AFG/89/580 1994: 16ff.

<sup>371</sup> Die folgende 'hypothetische Fallstudie' (nach Hurd/Masty 1991: 85ff.) illustriert den Bedarf einer Familie: Eine Familie im Distrikt Shinwar in Nangarhar – zwei Erwachsene und fünf Kinder – besitzt 0,6 Hektar Land. Sie gehört damit zur unteren Mittelschicht.

Ausgaben pro Jahr:

Ein Satz einfachster Kleidung für jedes Familienmitglied: 1.890 Rupees.

Zucker, Öl, Tee, Kerosin: 6.768 Rupees.

und Export von landwirtschaftlichen Produkten eine der wichtigsten Einkommensquellen Afghanistans. Vor 1979 machten der Export getrockneter Früchte (vor allem Trauben) 30% und der anderer landwirtschaftlicher Produkte (frische Früchte, Baumwolle, Gewürze, Leder usw.) nochmals 22% der Exporterlöse Afghanistans aus.<sup>372</sup> Die Exporteinnahmen aus der Landwirtschaft betragen um 1979 etwa US\$ 300 Millionen jährlich.<sup>373</sup> Während des Krieges sank der Handel mit legalen Gütern auf 30-40% des Vorkriegsstandes. Inzwischen sind die Märkte, die Afghanistan früher belieferte, von anderen Produzenten besetzt. Afghanistan wird größte Probleme haben, diese zurückzugewinnen.<sup>374</sup> Bei Opium hat Afghanistan dagegen fast schon eine Monopolstellung in Südwestasien. Bei einer Produktion von etwa 2.250 Tonnen Opium und 'Farmgate'-Preisen um US\$ 24 pro kg konnten die Bauern Afghanistans mit Opium 1996 bis zu US\$ 55 Millionen einnehmen. Bei einer Produktion von 2.804 Tonnen und Preisen um US\$ 34 erhöhten sich die Einnahmen der Bauern aus dem Opiumverkauf 1997 auf bis zu US\$ 95 Millionen.

Für Bauern in Grenznähe ist es leichter, ihre Produkte zu vermarkten. Dies gilt vor allem für jene in Nangarhar, die weniger Probleme haben dürften, Früchte und andere 'cash crops' nach Pakistan zu exportieren als beispielsweise die Bauern Badakhshans. Dennoch sind auch für die Bauern Nangarhars die Lagerung (Opium verdirbt nicht), Transport (günstiges Wert/Gewichtverhältnis) und Vermarktung (Drogenhändler kommen ins Dorf) von Opium wesentlich einfacher als die aller anderen Produkte.

Die Bauern Helmands verloren im Verlauf der letzten 15 Jahre eine der wichtigsten Einnahmequellen, die Baumwolle. 1979 bauten 69% der Bauern Baumwolle an. Selbst 1984 produzierte Helmand noch etwa 25.000 Tonnen Baumwolle, etwa ein Drittel der gesamten Produktion Afghanistans. Dies reichte, um eine lokale Infrastruktur zur Verarbeitung und Vermarktung von Baumwolle zu erhalten. 1989 pflanzten nur noch 20% der verbliebenen Bauern Baumwolle an, und die lokale Baumwollindustrie war zusammengebrochen.<sup>375</sup> Das meiste Land, das 1979 für Baumwolle genutzt wurde, wird nun für die Produktion von Opium verwendet.

#### **b. Außerlandwirtschaftliche Einkommen**

Im Afghanistan vor 1979 ergänzte die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung ihr Einkommen durch außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten, in dem ein oder mehrere Familienmitglieder Handel trieben, auf dem Bazar beschäftigt waren, bezahlter Arbeit nachgingen oder im öffentlichen Dienst arbeiteten. Vor allem für ärmere Familien mit geringem Zugang zu Land war dieses zusätzliche Einkommen wichtig. Im Verlauf des Krieges wurden viele dieser Beschäftigungsmöglichkeiten zerstört oder unterbrochen.

Der geringe Zugang zu Bildung in Afghanistan seit 1979 bedeutete auch eine Verschlechterung der Chancen vieler Afghanen, außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigung zu finden.

In der Vergangenheit waren Frauen trotz vieler Restriktionen nicht nur in der Landwirtschaft tätig, sondern trugen durch ihre Beschäftigung in anderen Sektoren – vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen – dazu bei, die Einkommen ihrer Familien zu ergänzen. Auch nach dem weitgehenden Zusammenbruch des staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesens gab es für viele

---

Weizen: die Familie verbraucht selbst 1.022 kg, d.h. fast die gesamte Eigenproduktion. Das bedeutet, daß die anderen Ausgaben von 8.658 Rupees nicht gedeckt werden können.

Alternativ dazu hätte die Familie Mohn anbauen können:

Bei einer Produktion von 54 kg Opium hätte sie 1990 damit 13.878 Rupees (ca. US\$ 620) erzielt.

Mit diesem Betrag hätten für 2.555 Rupees genügend Weizen gekauft sowie die Barausgaben von 8.658 Rupees gedeckt werden können. Außerdem hätte die Familie noch 2.665 Rupees für Notfälle auf die Seite legen können.

Gäbe es in dieser Region Hilfsprojekte, in denen einer der Söhne der Familie arbeiten könnte, würde er etwa 900 Rupees im Monat oder 10.800 Rupees im Jahr verdienen. Das heißt, die Familie könnte Weizen anbauen und hätte auch ohne Opium genügend Bareinkommen.

<sup>372</sup> UNDP/Afghanistan 1993, Vol IV:29.

<sup>373</sup> Im Vergleich dazu lag der geschätzte Exportwert des gesamten afghanischen Opiums 1996 bei US\$ 70 – 100 Millionen.

<sup>374</sup> UNDP/Afghanistan 1993, Vol IV:30.

<sup>375</sup> UNIDATA 1992: 33f.

Frauen weiterhin Gelegenheiten, im Rahmen von Hilfsprojekten in diesen Bereichen weiterzuarbeiten und Einkommen zu erzielen. In den von den Taliban beherrschten Gebieten – und dazu gehören fast alle Opiumgebiete – ist dies nun kaum mehr möglich.

Der schwierige Zugang zu Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft ist eine der wichtigsten Ursachen ländlicher Armut in Afghanistan und damit ein wesentlicher Grund, weshalb viele Familien Opium produzieren und viele Menschen diversen Schmuggelaktivitäten, einschließlich des Handels mit Drogen, nachgehen.<sup>376</sup>

Zugang zu günstigen Krediten wäre eine wichtige Voraussetzung für Investitionen in Kleingewerbe. Gerade für arme Bauern ist es normalerweise kaum möglich, bei Geldverleihern Kredite zu erhalten. Anders verhält es sich bei Opium: Drogenhändler sind in der Regel bereit, bereits Monate vor der Ernte die erwartete Produktion aufzukaufen.

### **c. Flüchtlinge und Rückkehrer**

Die genannten Einkommensprobleme, die in einigen Gebieten zu den Ursachen für Drogenproduktion und -handel gehören, werden durch die Notwendigkeit, mehrere Millionen Rückkehrer zu integrieren, erheblich verschärft. Mitte der 80er Jahre hatten mehr als fünf Millionen Afghanen ihr Land verlassen. Etwa 3,2 Millionen Menschen waren nach Pakistan und 2,3 Millionen in den Iran geflüchtet. Nach dem Abzug der Sowjets 1989 begann zunächst eine zögerliche Rückkehr. Bis 1991 waren etwa 300.000 Flüchtlinge zurückgekehrt. Für 1992 erwartete man die Rückkehr weiterer 50.000 Familien. Nach dem Zusammenbruch des Najibullah-Regimes im April 1992 begann dann aber eine Massenrückkehr von etwa 1,4 Millionen Menschen innerhalb eines Jahres.<sup>377</sup>

Drogenkontrollmaßnahmen, die in den letzten Jahren mit internationaler Unterstützung in Afghanistan durchgeführt wurden, waren unter anderem mit einem Zusammenhang zwischen der Rückkehr von Flüchtlingen und steigender Opiumproduktion gerechtfertigt worden. Man ging davon aus, daß Menschen, die mit wenig Mitteln in ihre zerstörten Dörfer zurückkehren, möglichst schnell zu Geld kommen müssen, um sich eine Existenz aufbauen zu können. Der Mohnanbau schien dafür besonders gut geeignet.

Sieht man sich die Daten für Afghanistan insgesamt an, scheint ein solcher Zusammenhang nicht unbedingt gegeben.<sup>378</sup>

Die östlichen Provinzen Nangarhar, Paktia/Khost und Kunar sind die Provinzen mit den meisten Rückkehrern, aber nur in Nangarhar wurde und wird in nennenswertem Umfang Opium hergestellt.<sup>379</sup> Aus Nangarhar wurde auch das Phänomen der 'pendelnden Flüchtlinge' ('commuter refugees') berichtet. Flüchtlinge lebten mit ihren Familien in Lagern auf der pakistanischen Seite, kehrten aber gelegentlich zurück, um ihre Felder zu bewirtschaften und eben auch Mohn anzubauen. In Paktia/Khost mit mehr als 40% und Kunar mit mehr als 50% Rückkehrern wird kein oder nur sehr wenig Mohn angebaut. Auch innerhalb Nangarhars ist kein klarer kausaler Zusammenhang erkennbar. In den beiden Distrikten mit der höchsten Opiumproduktion, beispielsweise, gibt es in dem einen, nämlich Achin, kaum Rückkehrer, während der Anteil der Rückkehrer in dem anderen, Khogiani, extrem hoch ist.

---

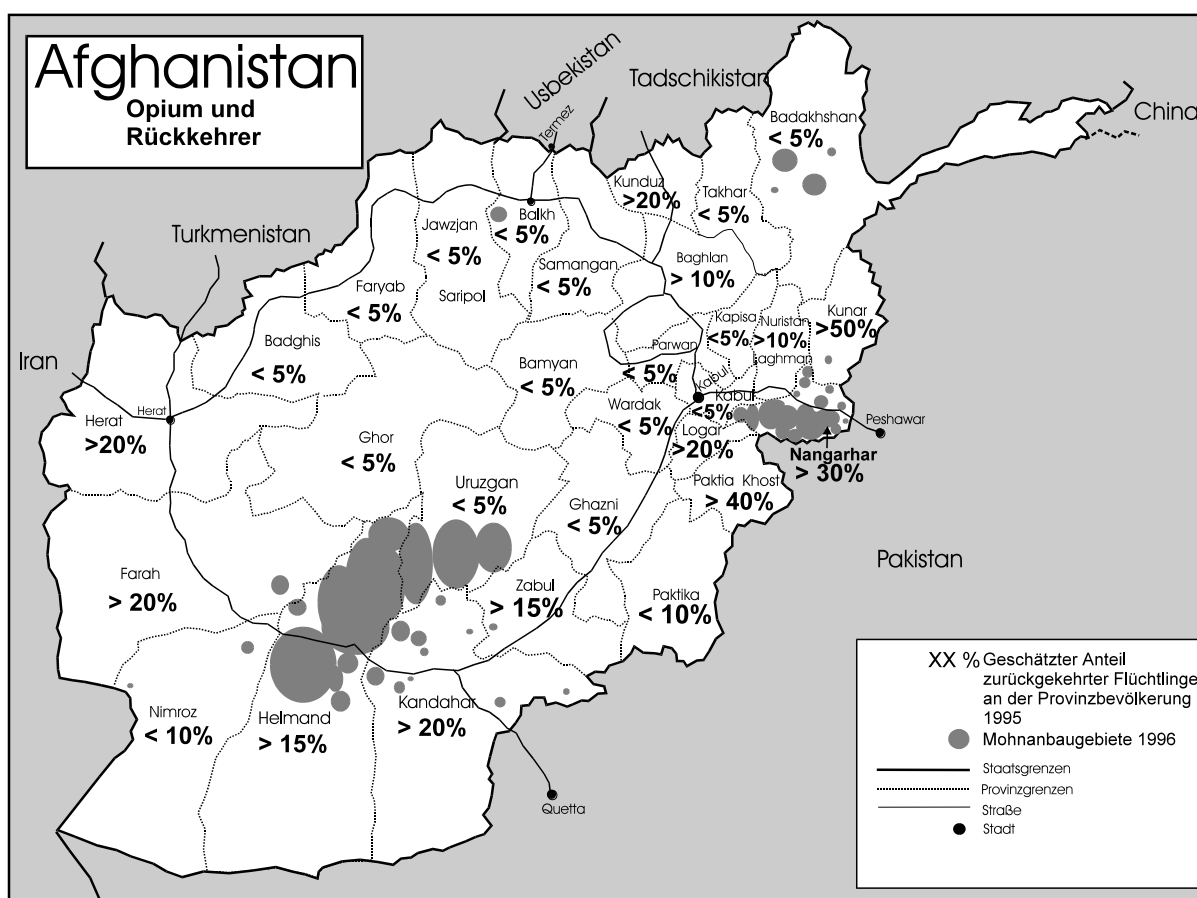
<sup>376</sup> UNDP/Afghanistan 1993, Vol IV: 34.

<sup>377</sup> Christensen 1995: 71ff.

<sup>378</sup> Die Daten sind sehr unzuverlässig; es sind nur grobe Schätzungen möglich.

<sup>379</sup> Zu Nangarhar muß gesagt werden, daß die Provinz zusätzlich zu Rückkehrern auch große Mengen an Flüchtlingen aus Kabul – 'internally displaced people' – aufnehmen mußte und muß.

Karte 12: Afghanistan – Opiumproduktion und Rückkehrer<sup>380</sup>



In Helmand sind in den Distrikten, die die höchste Opiumproduktion aufweisen, weniger als 5% der Bevölkerung Rückkehrer, während jene Distrikte mit vielen Rückkehrern, nämlich Garmser und Kannishin, relativ wenig Mohn anbauen. In Helmand gibt es also keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Rückkehrern und Opiumproduktion. Es besteht aber eine andere mögliche Verbindung zwischen Drogen, Flüchtlingen und Rückkehrern in dieser Provinz. Die meisten Menschen, die aus Helmand geflohen waren, verbrachten Jahre im Flüchtlingslager Gardi Gengle in der pakistanischen Provinz Baluchistan. Bis 1990 war Gardi Gengle ein bedeutender Ort für Morphin- und Heroinlabors, bis die pakistanischen Behörden die Labors zerstörten oder sie nach Afghanistan in die Provinzen Helmand und Nimroz zurückdrängten. Wichtige Drogenhändler der Region begannen ihr Geschäft in Gardi Gengle und rekrutierten ihre Leute in diesem Flüchtlingslager. Die Rückkehr von Flüchtlingen von Gardi Gengle nach Helmand hat möglicherweise geholfen, die Verbindungen zwischen Drogenhändlern und den Bauern und lokalen Führern in Helmand zu stärken.

**d. Drogen und wirtschaftliche Probleme: Folgerungen**

Wirtschaftliche Entwicklungsprobleme – darunter unzureichende Subsistenzproduktion, geringe landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Einkommen, Vermarktungsprobleme – verschärft durch die große Zahl an Rückkehrern sind Teil eines Umfelds, das zu Opiumproduktion und Drogenhandel beitragen kann. Für Menschen in ländlichen Gebieten, die sich mit diesen Problemen konfrontiert sehen, ist Opium eine günstige Alternative.

<sup>380</sup> Indikative Karte erstellt nach Daten aus folgenden Quellen: UNDCP/ROSWA 1996 für Opiumgebiete. Unveröffentlichte UNHCR-Schätzungen zu Rückkehrern.

Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen diesen Problemen und der Drogensituation besteht allerdings nicht. Wirtschaftliche Probleme alleine führen nicht unbedingt zur Opiumproduktion. Diese Probleme finden sich in vielen Provinzen und Distrikten, in den meisten wird aber kein Mohn angebaut.

Es ist daher im Einzelfall zu untersuchen, welche wirtschaftlichen Probleme oder welche Kombination von Problemen dazu führt, daß Bauern – oft auch gegen ihre religiöse Überzeugung – Opium produzieren.<sup>381</sup>

Das größte wirtschaftliche Problem, das sich aus der Opiumproduktion ergibt, ist, daß einzelne Provinzen oder Distrikte davon wirtschaftlich abhängig werden. Dies ist wahrscheinlich nicht der Fall, wenn einige wenige Gemeinden einen geringen Teil ihre Agrarfläche für den Mohnanbau verwenden. Wenn aber, wie in Helmand und Nangarhar, die meisten Distrikte auf über 30% und in einigen auf über 60% der gesamten Agrarfläche Opium herstellen, dann ist dies weniger Ergebnis einzelner Entwicklungsprobleme, sondern eines Problemkreislaufs, durch den diese Gebiete, nachdem sie mit der Produktion begonnen hatten, vom Mohnanbau abhängig wurden. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb einige wenige Distrikte Afghanistans eine sehr hohe Konzentration von Mohnfeldern aufweisen, während die weitaus meisten Distrikte kein oder nur sehr wenig Opium herstellen.

Zu dieser Abhängigkeit trägt bei, daß

- die Suche nach alternativen Einkommensquellen vernachlässigt wird;
- Bauern von Drogenhändlern gegen die erwartete Opiumernte Kredite erhalten;
- sich die Vermarktungs- und Handelsstrukturen auf das Drogengeschäft und weniger auf den Handel mit anderen Früchten und Gütern ausrichten;
- sich auf Drogenproduktion und -handel aufbauende Patron-Klient-Beziehungen bilden, die lokale Machtstrukturen und Austauschbeziehungen bestimmen. Dies bedeutet unter anderem, daß lokale Führer von den Einkünften aus Opiumproduktion und Drogenhandel abhängig werden.

Die oft gehörte Rechtfertigung der Bauern in diesen Gebieten, daß die Opiumproduktion nur eine vorübergehende Maßnahme sei, um unmittelbare wirtschaftliche Probleme zu lösen, zeigt, daß sich diese Bauern der Abhängigkeit, in die sie geraten sind, kaum bewußt sind.

In Helmand – schon vor tausend Jahren der ‘Brotkorb Zentralasiens’<sup>382</sup> – soll die Ausbreitung der Opiumproduktion 1995 vorübergehend zu einer Getreideknappheit und einem Preisanstieg für Weizen im westlichen Afghanistan geführt haben. Unbestätigten Berichten zufolge sei dies in Helmand und anderen Gebieten durch Nahrungsmittelhilfe aufgefangen worden.

Bauern in Gebieten mit einer hohen Konzentration von Mohnanbau sind nicht nur von der Opiumproduktion wirtschaftlich abhängig, sondern auch von Drogenhändlern, dem internationalen Drogenmarkt, von der Haltung lokaler oder regionaler Führer sowie der von Hilfsorganisationen zur Drogenfrage. Dieses Geflecht von Abhängigkeiten ist keine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklungsprozesse.

## **2. Drogen und soziale Probleme**

Ähnlich wie bei wirtschaftlichen Problemen sind direkte kausale Zusammenhänge zwischen sozialen Problemen auf der einen und Drogenproduktion, -gebrauch und -handel auf der anderen Seite kaum nachweisbar. Soziale Entwicklungsprobleme sind aber ebenfalls Teil eines Problemkreislaufs, in dem sich soziale, wirtschaftliche und politische Probleme und Drogenprobleme gegenseitig verstärken können.

---

<sup>381</sup>‘When good men sin’: “Most Afghans in Nangarhar think poppy cultivation is ‘bad but economically necessary for the time being’. At the village level, everybody knows that drug abuse is a violation of Islamic law and that the cultivation of poppy is undesirable behaviour. ... The general feeling among farmers is that ‘a bad man sins unnecessarily, a good man sins only as much as is needed to keep his family alive’; and by extrapolation, keeping one’s family alive is a far greater good than narcotics cultivation is evil” (Hurd/Masty 1991: 3).

<sup>382</sup> USAID 1993: 1.

## **a. Bildung**

Eine 1993 durchgeführte Untersuchung zum Bildungswesen zeigt, daß der Zugang zu Bildung vor 1979 bereits unzureichend und ungleich war und daß sich dies seither verschlechterte.<sup>383</sup> Die Studie verdeutlichte vor allem die Disparitäten zwischen einzelnen Regionen sowie zwischen Mädchen und Jungen. Im Durchschnitt waren 16% der Kinder im Schulalter in den verschiedenen Provinzen eingeschult. Logar hatte mit 49% die höchste, Uruzgan mit 1% die niedrigste Rate. Insgesamt lag die Einschulungsrate für Jungen bei 27% und die für Mädchen bei 4%. In sechs Provinzen gingen Mädchen überhaupt nicht zur Schule, nämlich in Badghis, Faryab, Helmand, Uruzgan, Paktia und Zabul. Von 25.444 Lehrern waren 3.366 Frauen. In Balkh (60%) und Nimroz (52%) waren sie sogar in der Mehrheit, während es in 11 Provinzen keine (Badghis, Faryab, Paktika, Uruzgan, Wardak und Zabul) oder kaum (Bamyan, Helmand, Kunar, Laghman, Logar und Paktia) weibliche Lehrer gab. Innerhalb der einzelnen Provinzen gab es nochmals große Unterschiede zwischen ländlichen und urbanen Gebieten. In ländlichen Gebieten war es für Mädchen fast unmöglich, zur Schule zu gehen, bzw. für Frauen zu unterrichten.

In Helmand, der Provinz mit der höchsten Opiumproduktion, war das formale Bildungswesen kaum existent. 1993 gab es nur 29 Grundschulen, und weniger als 3% der Kinder im Schulalter gingen zur Schule; davon waren alle Jungen. Von 209 Lehrern waren vier Frauen.<sup>384</sup> Aufgrund der geringen formalen Bildungsmöglichkeiten schickten viele Eltern ihre Kinder in private Koranschulen, 'madrasas'. Gleichzeitig sollte erwähnt werden, daß die wenigen öffentlichen Schulen, die es gab, in wichtigen Opiumdistrikten wie Nad-e-Ali, Bust oder Nahr-e-Saraj zu finden waren.

Nangarhar, die Provinz mit der zweithöchsten Opiumproduktion, wies dagegen die höchste Einschulungsrate Afghanistans auf. 51% der Kinder im Schulalter gingen zur Schule. Auch die Einschulung von Mädchen war mit 5,1% höher als in anderen Provinzen. Zudem hatte Nangarhar die meisten Lehrer und die mit der besten Ausbildung. In Nangarhar gab es darüber hinaus Sekundärschulen, eine Universität und eine Hochschule für Lehrerausbildung.<sup>385</sup> Während also wichtige Opiumprovinzen wie Helmand und Uruzgan im Bildungsbereich große Probleme aufweisen, ist in Nangarhar kein Zusammenhang zwischen Drogenproblemen und einer Benachteiligung im Bildungsbereich zu erkennen.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß in Afghanistan aufgrund der Probleme im Bildungsbereich die Beschäftigungsmöglichkeiten, der Zugang zu Wissen und Informationen, die Möglichkeiten einer gesellschaftlichen Integration und die Zukunftsperspektiven vieler Kinder und junger Menschen, vor allem der von Mädchen und Frauen, sehr begrenzt sind. Man kann davon ausgehen, daß dies in manchen Gebieten zu Drogenproduktion und -handel, vor allem aber zu Drogenkonsum beitragen kann.

## **b. Gesundheit**

Versteht man Gesundheit als eine Kombination physischer, psychischer und sozialer Gesundheit<sup>386</sup>, findet man in Afghanistan ein komplexes Geflecht von Problemen.

1993 hatte Afghanistan die zweitgeringste Lebenserwartung, den zweitgeringsten Kalorienverbrauch, den geringsten Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, die zweithöchste Müttersterblichkeitsrate und die dritthöchste Kindersterblichkeitsrate der Welt.<sup>387</sup> Dazu kommt, daß mindestens 1,5 Millionen Menschen während des Kriegs verstümmelt wurden.<sup>388</sup> Bei gegenwärtig etwa 9,7 Millionen Landminen kommen täglich neue Opfer dazu.

---

<sup>383</sup> UNO/ESSP 1994.

<sup>384</sup> UNO/ESSP 1994: 115-121.

<sup>385</sup> UNO/ESSP 1994: 183-184.

<sup>386</sup> Physisch-physiologisches Funktionieren, subjektives, psychisches Wohlbefinden und soziales Verhalten (siehe Burgh 1995).

<sup>387</sup> UNDP 1996.

<sup>388</sup> UNDP/Afghanistan 1993: Vol. II: 7

Diese physischen Gesundheitsprobleme sowie Kriegserfahrungen, die langjährigen Erfahrungen einiger Millionen Afghanen in Flüchtlingslagern und die Rückkehr in ein kriegszerstörtes Land mit wenig Hoffnung auf dauerhaften Frieden und Entwicklung, und schließlich die engen und starren Normen und Traditionen, die dem einzelnen Menschen von der Gesellschaft auferlegt werden – darunter auch die, die Beziehung zwischen Männern und Frauen regeln –, sind Gründe für psychische und soziale Gesundheitsprobleme. Die dogmatische Haltung der Taliban, gerade im Genderbereich, dürfte diese Probleme noch verschärfen.

In Pakistan gelten psychosoziale Probleme – vor allem Familien-, Beziehungs- und Genderprobleme sowie allgegenwärtiger sozialer Druck und gegenseitige Einmischung – als Ursachen für Ängste, Depressionen, Suche nach Fluchtmöglichkeiten und Drogenkonsum.<sup>389</sup>

Unter den gegebenen Umständen ist in Afghanistan ebenfalls mit einem erheblichen Anstieg des Drogengebrauchs zu rechnen. Ein Anstieg des Drogengebrauchs würde die genannten sozialen Probleme wiederum verstärken.

### **3. Drogen und ‘Governance’**

Wirtschaftliche und soziale Probleme waren nicht die alleinigen Ursachen für die Zunahme von Drogenproduktion und -handel in Afghanistan in den letzten Jahren. Wie oben gesehen, könnte so nicht erklärt werden, weshalb Opium nur in relativ wenigen Gebieten hergestellt wird, warum viele Provinzen und Distrikte mit großen sozio-ökonomischen Problemen keine Drogen produzieren, während andere mit günstigeren Voraussetzungen Mohn anbauen. Die folgenden Seiten werden zeigen, daß politische Faktoren, darunter vor allem die Haltung der lokalen oder Provinzführung, entscheidend dafür sind, ob ein Gebiet Opium produziert oder nicht.

#### **a. Drogen und ‘Governance’: Die Haltung lokaler Führer (vor den Taliban)**

In der 250jährigen Geschichte Afghanistan hatten Zentralregierungen kaum direkte Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet. Sie waren immer auf lokale Führer (‘khans’, ‘maliks’) als Mittler angewiesen, die die Gefolgschaft der ländlichen Bevölkerung gegenüber der Regierung sicherten. Gegenüber der Bevölkerung waren diese Mittler legitimiert, solange sie auch die Interessen der Bevölkerung vertraten und sie gegen Eingriffe der Regierung schützten. Im Prinzip handelt sich um eine auf Patron-Klient-Beziehungen beruhende ‘indirect rule’.<sup>390</sup> An dieser Struktur hat sich lange Zeit kaum etwas verändert. Wer immer auch in Kabul regierte, versuchte, über Patronage die Loyalität lokaler Führer und damit der Bevölkerung zu sichern. Der aktive Widerstand gegen die Zentralregierung ab 1978 verstärkte dann aber die Fragmentierung der Gesellschaft unter zahllosen lokalen Führern.

Führerschaft in ländlichen Gesellschaften Afghanistans kann folgendermaßen charakterisiert werden<sup>391</sup>:

- Sie ist persönlich, das heißt zum einen, daß sie von der Person und den Fähigkeiten des Führers abhängig ist, und zum anderen, daß sie auf einem Netzwerk von persönlichen Beziehungen des Führers zu seinen Leuten und Verbündeten beruht.
- Führungspositionen müssen gewonnen und ständig gegen die Konkurrenz anderer verteidigt werden. Solche Positionen werden selten ererbt, es gibt eine gewisse soziale Mobilität, Machtverhältnisse sind nicht fest, sondern oft in Bewegung. Der Spielraum lokaler Führer gegenüber ihrer Gefolgschaft ist relativ gering. Bei zu großer Unterdrückung könnten diese schnell die Seiten wechseln. Ein Führer muß Kompromisse schließen und die verschiedenen Interessen seiner Gefolgschaft berücksichtigen.
- Das Verhältnis zwischen Führer und Gefolgschaft ist in der Regel ein Austauschverhältnis. Führer bieten Schutz und Ressourcen im Austausch gegen politische Unterstützung und die Abstellung junger Männer als Soldaten. Das bedeutet, daß Führer Kontrolle über Ressourcen und Einkommen haben müssen, um sich Gefolgschaft, Einfluß und

---

<sup>389</sup> IDDRP 1994b.

<sup>390</sup> Siehe Christensen 1995, Maley/Saikal c.1993 und Rubin 1996.

<sup>391</sup> Siehe Christensen 1995: 36.

Unterstützung sichern zu können. Im traditionellen Afghanistan ist Landbesitz die wichtigste Quelle von Einfluß. Andere Quellen sind die Ressourcen, die ein lokaler Führer von der Zentralregierung für sein Gebiet beschaffen kann. Alternativ dazu können auch Mittel von Entwicklungsorganisationen eine solche Rolle spielen.

Die Machtübernahme durch die 'People's Democratic Party of Afghanistan' (PDPA) 1978 veränderte auch die lokalen Machtverhältnisse. Auf der einen Seite ersetzte die kommunistische Regierung bisherige lokale Führer durch neue, von ihr ausgewählte Führer und versorgte diese mit Waffen und Mitteln, um den Widerstand einzudämmen. Auf der anderen Seite entstand eine neue Art von Führern, die Kommandeure ('qommandan') von Widerstandsgruppen (Mujaheddin). Diese Kommandeure sicherten ihre Position vor allem dadurch ab, daß sie über ihre Verbindung zu den übergeordneten Widerstandsparteien, über die die pakistanische Seite die Militärhilfe aus den USA und Saudi-Arabien leitete, die nötigen Waffen und Ressourcen beschaffen konnten. Viele 'commander' wechselten des öfteren ihre Loyalitäten oder traten mehreren Parteien gleichzeitig bei.<sup>392</sup> Als zu Beginn der 90er Jahre die ausländische Unterstützung der Mujaheddin nachließ, verloren viele dieser Führer die Quelle ihres Einflusses. Einige verlegten sich auf Plündern, das Erheben von Wegezöllen oder auf Schmuggel. In einigen Gebieten wurden der Anbau von Opium, die Verarbeitung zu Morphin und Heroin sowie der Drogenhandel zu wichtigen Einkommensquellen.

Die beiden Provinzen mit der höchsten Opiumproduktion Afghanistans, Helmand und Nangarhar sowie eine Episode aus Badakhshan zeigen, daß die Haltung lokaler Führer, die aus dem Widerstand hervorgegangen waren, während der ersten Hälfte der 90er Jahre der wichtigste für den Anstieg der Drogenproduktion verantwortliche Einzelfaktor war.<sup>393</sup>

In **Helmand** begann der Widerstand gegen die kommunistische Zentralregierung im Mai 1979 und zwar im Norden durch eine Koalition von lokalen 'Stammesältesten', Grundbesitzern und religiösen Führern. Einer der religiösen Führer, Mullah Naseem Akhunzada aus dem Distrikt Musa Qala, wurde zum Führer dieser Widerstandsgruppe gewählt. Die Koalition brach bald auseinander. Die Grundbesitzer schlossen sich der Hezb-i-Islami (Hekmatyar) an, während sich Mullah Naseem der Harakat-i-Inqilab-i Islami-yi Afghanistan zuwandte. Kämpfe zwischen diesen Mujaheddin-Gruppen kosteten 1982 Hunderte das Leben. Bis zum Jahr 1989 hatte sich Mullah Naseem durchgesetzt, der nun die meisten Gebiete im Norden Helmands kontrollierte.

Die Provinz produzierte 1989 bereits beträchtliche Mengen an Opium in den nördlichen Distrikten. In jenem Jahr verhandelte Mullah Naseem mit der amerikanischen Botschaft in Islamabad, Pakistan. Ihm wurde zugesichert, daß er bei einer Vernichtung aller Opiumfelder beträchtliche Mittel für Entwicklungshilfe in seinem Gebiet erhalten würde. Die amerikanische Botschaft konnte einige Monate später bestätigen, daß in der Saison 1989/90 im von Naseem Akhunzada kontrollierten Gebiet kein Opium mehr angebaut wurde. Allerdings weigerte sich der amerikanische Kongreß, die Entwicklungsgelder zu bewilligen. Im März 1990 wurde Mullah Naseem ermordet. Sein Bruder Mullah Mohammad Rasul Akhunzada übernahm Mullah Naseems Position als lokaler Führer. Er machte die USA für den Tod seines Bruders verantwortlich, da sie ihr Versprechen gebrochen hätten, und schwor, nun in Helmand soviel Opium wie möglich anzubauen. Mitte 1993 hatte sich Mullah Rasul auch gegen andere Mujaheddin-Parteien in Helmand durchgesetzt und wurde Gouverneur.<sup>394</sup> Spätestens seit 1994 ist Helmand die führende Opiumprovinz Afghanistans.<sup>395</sup>

Die erste von UNDCP durchgeführte Untersuchung zur Drogenproduktion 1994 nannte Nad-e-Ali in Helmand als den Distrikt mit der höchsten Opiumproduktion Afghanistans. Dieser Distrikt

---

<sup>392</sup> Typische Begründung eines 'qommandan': "*I have to feed my mujaheddin*" (Christensen 1995: 40).

<sup>393</sup> Siehe dazu auch Nathan/Berger 1992: 4.

<sup>394</sup> Diese 'Geschichte' beruht auf Informationen der amerikanischen Botschaft in Islamabad, einer Diskussion mit einer Delegation Rasul Akhunzadas in Quetta, Gesprächen mit verschiedener Informanten sowie mehreren Besuchen in Afghanistan zwischen 1994 und 1995. So abenteuerlich sie klingt, wurde sie von mehreren Seiten bestätigt.

<sup>395</sup> Mullah Rasul Akhunzada starb im September 1994 an einer Krankheit. Einer seiner Brüder, Maulvi Abdul Ghaffar Akhunzada übernahm als Gouverneur, mußte aber kurz darauf fliehen, als die Taliban Helmand einnahmen.

befindet sich südlich der Kandahar-Helmand-Herat-Straße. Bis 1992 war südlich dieser Straße in Helmand kein Opium angebaut worden. Die massive Ausdehnung der Opiumproduktion auf dieses Gebiet war auf Initiative Rasul Akhonzadas geschehen. Gleichzeitig wurde aus Helmand und der benachbarten Provinz Nimroz das Entstehen zahlloser Morphinlabors gemeldet.<sup>396</sup>

**Nangarhar** war eine der ersten Provinzen, die ab 1978 offen Widerstand gegen die PDPA-Regierung in Kabul leisteten. Entsprechend groß waren hier in den Jahren danach die Kriegsschäden und Flüchtlingsbewegungen. Nach dem Fall des Najibullah-Regimes 1992 entwickelte sich Nangarhar zu einer der stabilsten Regionen Afghanistans. Anders als in anderen Gebieten einigten sich die wichtigsten Widerstandsgruppen darauf, in einer gemeinsamen Shura zusammenzuarbeiten. Die Hezb-i-Islami (Khalis) Gruppe war die stärkste Fraktion und stellte mit Haji Abdul Qadeer den Gouverneur und Führer der Shura. Daneben waren auch die Hezb-i-Islami (Hekmatyar), die Ittehad-i-Islami (Sayaf) und 'gemäßigte' Gruppen wie Mahaz-e-Milli (NIFA) vertreten. Haji Qadeer vertrat nach außen nicht nur die Nangarhar Shura, sondern auch die der Provinzen Laghman und Kunar, die zusammen die 'East Zone Islamic Shura' bildeten. Kurz vor der Übernahme Kabuls im Oktober 1996 nahmen die Taliban kampflos Nangarhar ein. Die meisten früheren Shura-Mitglieder flohen.

Neben dem diplomatischen Geschick Haji Qadeers war wohl der wichtigste Grund, weshalb die verschiedenen Mujaheddin-Fraktionen in dieser Provinz zusammenarbeiten konnten, der, daß es genügend Ressourcen für alle Parteien gab:

- Die wichtigste Handelsroute zwischen Afghanistan und Pakistan führt durch Nangarhar. Hunderte von Lkws passieren täglich den Grenzübergang Torkham unter anderem mit Luxusgütern, die zunächst zollfrei über den Iran oder Pakistan nach Afghanistan importiert werden, um dann wieder nach Pakistan geschmuggelt zu werden. Daneben bietet Nangarhars Hauptstadt Jalalabad einen relativ sicheren Flugplatz, über den unbürokratisch Waren im- und exportiert werden können. Die stabile Situation in Nangarhar ermöglichte in den letzten Jahren einen Handel, von dem wiederum alle Parteien profitieren konnten.
- Nangarhar war der wichtigste Zugangsweg für Hilfe für Afghanistan, darunter auch für humanitäre Konvois, die lebenswichtige Hilfsgüter nach Kabul schafften. Nangarhar selbst wurde dadurch zu einem wichtigen Zielgebiet für Entwicklungshilfe. In den letzten Jahren wurden in keinem anderen Gebiet mehr Einzelmaßnahmen durchgeführt als in dieser Provinz. 1995 waren in Nangarhar mehr als 150 nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen tätig.
- Aufgrund der geographischen und politischen Situation wurde Jalalabad von internationalen Organisationen quasi als Ersatzhauptstadt Afghanistans angesehen. Nach dem Abzug der meisten internationalen Organisationen aus Kabul ließen sich einige in Jalalabad nieder, darunter auch das politische Büro der Vereinten Nationen. Daraus ergab sich eine engere und häufigere Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und anderer Organisationen mit der Führung Nangarhars als mit der anderer Provinzen. Dies gab der Nangarhar Shura größeres politisches Gewicht, Legitimation und damit politische Ressourcen.
- Nangarhar produzierte große Mengen an Opium. Vieles davon wurde diesseits oder jenseits der pakistanischen Grenze zu Heroin verarbeitet. Es liegen keine Beweise dafür vor, daß die Shura als solche das Drogengeschäft organisierte. Die Shura tolerierte aber den Mohnanbau der Bauern. Zumindest einzelne Mitglieder der Shura und ihre Verbündeten und Parteien profitierten direkt von Drogenproduktion und -handel.

Bis Mitte 1994 war das Drogengeschäft kaum Einschränkungen unterworfen. Die Vereinten Nationen, NROs und andere Hilfsorganisationen und Geber waren auf Nangarhar und die Kooperation der Shura angewiesen. Die Drogenproblematik in dieser Provinz wurde daher in der Regel ignoriert oder heruntergespielt. Zuverlässige Daten lagen ohnehin nicht vor. Die Nangarhar Shura wurde kaum einmal mit dieser Frage konfrontiert. Die Ausnahme war UNDCP, dem erlaubt wurde, auf lokaler Ebene im Drogenbereich zu arbeiten. UNDCP schloß zwar mit einzelnen

---

<sup>396</sup> Nach iranischen Angaben bis zu 100 Labors.

Gemeinden Abkommen, in dem sich Gemeinden verpflichteten, im Gegenzug für Hilfe ihre Opiumproduktion zu beenden oder einzuschränken. Die meisten dieser Abkommen wurden aber gebrochen, was – abgesehen von einzelnen Vernichtungsaktionen in Achin Distrikt 1990 – keine Sanktionen nach sich zog. Während die Opiumproduktion zu Beginn der 90er Jahre stark anstieg, erhielt die Provinz weiterhin mehr Entwicklungshilfe als andere Provinzen.

1994 führte UNDCP dann eine Untersuchung zur Opiumproduktion in Afghanistan durch, die das Ausmaß, das der Schlafmohnanbau in Nangarhar erreichte hatte, bestätigte. Dies hatte unmittelbare Konsequenzen<sup>397</sup>:

- Auch die anderen UN-Organisationen, einschließlich des Büros des ‘Special Representative’ des UN Generalsekretärs für Afghanistan in Islamabad, konnten die Drogenproblematik nicht mehr ignorieren und stimmten im August 1994 zu, daß in den Distrikten, die Opium produzierten, keine Entwicklungsmaßnahmen mehr durchgeführt werden sollten. Anträge von NROs auf Projekte in den meisten ländlichen Gebieten Nangarhars wurden daher zumeist zurückgewiesen.
- Noch bevor der Bericht zur Opiumproduktion fertiggestellt war, berichtet der ‘BBC Pashtu Service’ bereits über die Ergebnisse und über eine Verbindung der Shura zum Drogengeschäft.<sup>398</sup> Im November 1994 wurde UNDCP deshalb zunächst aus der Provinz verwiesen. Dies stärkte die Bereitschaft anderer UN Organisationen, ihre eigenen Programme in Nangarhar zu reduzieren.
- Im Prinzip wurde die Nangarhar Shura von den Vereinten Nationen vor die Wahl gestellt, sich zwischen dem Drogengeschäft und der Entwicklungshilfe und einer politischen Kooperation zu entscheiden.

Im November/Dezember 1994 vernichtete die Nangarhar Shura mehr als 5.000 Hektar Schlafmohnfelder, also das Äquivalent von mehr als 200 Tonnen Opium, und zwar in den Distrikten Batikot, Behsud, Mohmand Dara, Shinwar und Surkh Rod. Mehrere Delegationen bi- und multilateraler Geber wurden eingeladen, um die Zerstörung der Mohnfelder zu bezeugen. Auch wenn durch diese Aktion nur etwa 25% der Produktion jener Opiumsaison zerstört wurden, wurde dadurch ein Zeichen gesetzt. Im Vergleich zum Vorjahr sank die Produktion 1995 um über 50%.<sup>399</sup>

Bei der Vernichtungsaktion mietete die Shura Traktoren, die die frisch gesäten Mohnfelder umpflügten. Den Bauern wurde Saatgut und Getreide als Entschädigung gegeben. Gleichzeitig wurden den betroffenen Bauern Versprechungen auf internationale Hilfe gemacht. Hinsichtlich der Auswahl der Felder, die umgepflügt wurden, fällt folgendes auf:

- Die Felder lagen in unmittelbarer Nähe der Hauptverkehrsstraße und des Nangarhar-Kanals, der große landwirtschaftliche Flächen bewässert. Damit wurden die sichtbaren Felder vernichtet und jene, auf denen relativ leicht andere Früchte oder Getreide angebaut werden konnten.
- Die Aktion betraf auch Shinwar Distrikt, das heißt, jenen Distrikt aus dem Haji Qadeer, der Gouverneur, stammte.

---

<sup>397</sup> Einschätzung und Erfahrungen des Autors, der damals stellvertretender Leiter des UNDCP-Büros in Islamabad war. Die Ereignisse in Nangarhar von 1994/95 werden hier deshalb ausführlich geschildert, weil auch in neueren Diskussion um Drogenkontrolle in Afghanistan immer wieder darauf Bezug genommen wird, die tatsächlichen Zusammenhänge aber kaum bekannt sind.

<sup>398</sup> Die Hinweise zu einer Verbindung der Shura zum Drogengeschäft wurden mit Informationen aus dem UNDCP-Bericht vermischt, so daß der Eindruck entstand, UNDCP würde die Führung der Provinz des Drogenhandels beschuldigen. BBC hatte die Informationen wiederum aus einer Veröffentlichung des Observatoire Géopolitique des Drogues.

<sup>399</sup> In derselben Saison wurden noch etwa 15.000 Hektar geerntet. 1994 waren es laut UNDCP noch knapp 30.000 Hektar gewesen.

- Die Aktion schloß Khogiani Distrikt aus. Aus diesem Distrikt stammten die beiden Shura-Mitglieder, die für die Durchführung der Vernichtungsaktion verantwortlich waren, nämlich Engineer Mahmood und Haji Zaman. Khogiani produzierte in jener Saison das meiste Opium. Aus Khogiani stammte auch der Führer der einflußreichsten Partei Nangarhars, Yunus Khalis.
- Zu den Distrikten, in denen viele Felder zerstört wurden, gehörte Mohmand Dara, der Heimatdistrikt von Shomali, einem wichtigen Führer der Hezb-i-Islami (Khalis) Partei, der Mitte 1993 von Engineer Mahmood, also demjenigen, der die Vernichtungsaktion leitete, ermordet worden sein soll.<sup>400</sup> Es ist also nicht auszuschließen, daß die Vernichtung von Opiumfeldern auch zur Sicherung von Machtpositionen oder zur Begleichung persönlicher Rechnungen benutzt wurde.

Nach der Vernichtungsaktion forderte Haji Qadeer umfangreiche Hilfe der internationalen Gemeinschaft für die betroffenen Bauern. Er drohte, daß er andernfalls in 'jedem Blumentopf' Schlafmohn anbauen lassen würde.<sup>401</sup>

Das Beispiel Nangarhar zeigt, daß

- das Ausmaß der Drogenproduktion zu einem großen Teil von der Konstellation und Haltung der lokalen Führung abhängt. Die Nachbarprovinzen Kunar und Laghman produzierten beispielsweise kaum oder überhaupt kein Opium;
- eine abgestimmte Haltung von Hilfsorganisationen, Gebern und UN-Organisationen großen Einfluß auf die Haltung lokaler Führer gegenüber der Drogenfrage ausüben kann;
- die Vernichtung von Schlafmohnfeldern keine nachhaltige Lösung ist. Die Shura war zu Kompensation gezwungen, der Zusammenhalt der Shura wurde in Frage gestellt und Geber wurden unter Druck gesetzt, schnellstmöglich Entwicklungshilfe zu leisten. Bisher wurden die Entwicklungsprobleme der betroffenen Bauern nicht gelöst, die Shura ist geflohen, der Drogenkoordinator der Provinz wurde ermordet und eine künftige Zusammenarbeit mit jenen Gemeinden, deren Felder zerstört wurden, ist zweifelhaft.
- Nangarhar ist immer noch eine der beiden größten opiumproduzierenden Provinzen. Die Mohnflächen sind seit 1995 in der Provinz Nangarhar zwar insgesamt konstant geblieben, aber in den fünf Distrikten, in denen 1994 Vernichtungsmaßnahmen durchgeführt wurden, lag die Mohnfläche 1997 um etwa 40% über den Zahlen von 1995.

---

<sup>400</sup> Engineer Mahmood wurde im September 1996 seinerseits zusammen mit zahlreichen seiner Anhänger von der Familie Shomalis ermordet.

<sup>401</sup> In mündlichen Verlautbarungen. Schriftlich gab er sich etwas diplomatischer, wie der folgende Brief an UNDCP und einige Botschafter zeigt:

*“Dear Sir,*

*December 31, 1994*

*Your may be aware that Nangrabar Jibadi Shora has launched a great anti narcotics campaign. In the areas of Surkbrod, Bibsood, Jalalabad Suburbs, Kama, Bati Kot, Shinvar region, Mohmand Dara and Lalpoor about 20,000 ha. of land constituting 90% of land where poppy was planted has been ploughed. The process of turning up the poppy fields has been going on for the last two months. This operation is without any foreign assistance whatsoever. Nangrabar Jibadi Shora and the people of Nangrabar are determined to destroy this evil. If this action of the people of Nangrabar is met with a positive response, we give you insurance that the next year we will eliminate the poppy cultivation 100 percent. If this time again the response was cold and indifferent like previous years, we will not be able to insert any pressure on the farmers. It predicted that in future up to even some thirty years nobody will be able to undertake drugs control programm in Nangrabar. Considering the above we are inviting you to send a mission to eye witness the programme and kindly recommend the assistance sources to seriously address the needs and problems of the people of Nangrabar.*

*Sincerely, Haji Abdul Qadeer, President East-Zone, Islamic Council, Governor”*

Tabelle 19: Afghanistan – Mohnanbau in Gebieten mit Vernichtungsmaßnahmen<sup>402</sup>

Distrikt	Mohnfläche 1994 (ha)	Ende 1994 vernichtete Fläche (ha)	Mohnfläche 1995 (ha)	Mohnfläche 1996 (ha)	Mohnfläche 1997 (ha)
Batikot	3.797	789	529	392	1.013
Behsud	458	203	31	51	123
Mohmand Dara	1.630	969	0	156	83
Shinwar	3.884	1.676	1.265	2.075	1.478
Surkh Rod	747	1.796	106	587	619
<b>Fünf Distrikte insgesamt</b>	<b>10.516</b>	<b>5.433</b>	<b>1.931</b>	<b>3.261</b>	<b>3.316</b>
Nangarhar Provinz insgesamt	29.081	5.433	15.722	15.643	14.567

**Badakhshan** ist eine der entlegensten und ärmsten Provinzen Afghanistans. In der Vergangenheit galt Badakhshan als eine wichtige Opiumprovinz, wurde inzwischen aber von vier anderen Provinzen überholt. Badakhshan hat wahrscheinlich auch die höchste Zahl Opiumabhängiger in Afghanistan. Angesichts weit verbreiteter Armut und geringer Hilfe von außen ist ein Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischen Problemen und Drogenproduktion in dieser Provinz wohl am ehesten gegeben. Dennoch ist auch hier die Einstellung lokaler Führer ein entscheidender Faktor im Hinblick darauf, ob Schlafmohn angebaut wird oder nicht.

Im Juli 1994 besuchte eine UNDCP/ROSWA-Mission die Provinz Badakhshan. Sie führte unter anderem ein Gespräch mit Kheradmand, dem Hezb-i-Islami Kommandeur von Argo, einem Sub-Distrikt von Faizabad Distrikt. Der Kommandeur erklärte, daß er den Bauern von Argo kürzlich wieder erlaubte, Schlafmohn anzubauen, nachdem dies in den vergangenen acht Jahren verboten war. Als Begründung gab er an, daß andere Gebiete, die Opium anbauten, mehr Entwicklungshilfe erhielten als jene, die keines anbauten. Sobald die Vereinten Nationen ihre Unterstützung für Argo erhöhten, würde er die Opiumproduktion wieder verbieten.

Diese Episode macht ein Dilemma deutlich, mit dem Ansätze der alternativen Entwicklung in einem Land wie Afghanistan konfrontiert werden: Schlafmohn wird manchmal angebaut, um Hilfe zu erhalten. Mit der Wiederaufnahme der Opiumproduktion kann gedroht werden, falls Projekte nicht weitergeführt werden.

Die UNDCP-Mission schlug daher vor, eine klare Politik zu formulieren, aufgrund derer Gebiete, die Opium produzierten, unter normalen Umständen weder von UNDCP noch von anderen Organisationen Hilfe erhalten würden. Im Rückblick war dies der konkrete Anstoß für die bis heute anhaltende Diskussion um eine Konditionalisierung von Hilfe im Zusammenhang mit Drogenkontrollstrategien für Afghanistan.

#### **b. Drogen und 'Governance': Die Haltung der Taliban**

Die Taliban eroberten Kandahar im November 1994 und kurz darauf auch andere Provinzen des Südens, darunter Helmand, Uruzgan, Nimroz und Zabul. 65% der Gebiete, die Opium produzieren, sind damit seit Ende 1994 unter der Kontrolle der Taliban. Im September 1996 nahmen die Taliban auch Nangarhar ein. Damit waren 95% der Opiumgebiete in die Hand der Taliban gelangt. Ausgenommen waren die Provinzen Badakhshan und Balkh im Norden des Landes, die vergleichsweise geringe Mengen an Opium herstellten.

Nach der Übernahme Kandahars und Helmands im November 1994 gab es immer wieder Berichte, daß die Taliban streng gegen Drogenproduktion, -handel, und -gebrauch vorgehen würden. Tatsächlich gehen die Taliban sehr streng gegen Menschen vor, die Drogen konsumieren. Da Haschisch die am meisten gebrauchte lokale Droge ist, brannten sie zu Beginn ihrer Herrschaft

<sup>402</sup> Quellen: Mohnflächen nach UNDCP/ROSWA Surveys. UNDCP Angaben zu vernichteten Flächen.

in Kandahar einige hundert Hektar Cannabisfelder nieder. Bei ihren Aktionen gegen 'Kriminelle' dürften sie auch gegen einige Drogenhändler vorgegangen sein. Konkrete Maßnahmen gegen den Mohnanbau haben die Taliban bislang aber nicht unternommen. Im Gegenteil gibt es Hinweise darauf, daß die Taliban vom Drogengeschäft finanziell und politisch profitieren.

Beim ersten Besuch einer UNDCP-Delegation<sup>403</sup> in den von den Taliban eroberten Provinzen Kandahar und Helmand im März 1995 argumentierten die Taliban, daß die Bevölkerung auf Einkommen von Opium angewiesen sei. Die Taliban könnten nicht derart hart gegen die Bevölkerung vorgehen und Opiumfelder vernichten. Sie würden sich aber gerne anhören, welche Vorschläge UNDCP zu machen habe.

An dieser Position änderte sich auch nichts, als im Juni/Juli 1995 weitere UNDCP-Delegationen die Taliban-Gebiete besuchten: Jeglicher Drogengebrauch sowie der Anbau von Cannabis waren verboten. Im Hinblick auf Anbau und Handel mit Opium gab es keine Einschränkungen.

Im Oktober 1996 forderte das UNDCP-Büro in Islamabad die Taliban auf, die internationale Gemeinschaft über ihre Drogenpolitik zu informieren. Die Taliban sollten als Zeichen des guten Willens den Mohnanbau während der Saison 1996/97 um 25% senken. Mohnfelder von Haushalten mit mehr als 1,6 Hektar Grundbesitz sollten vernichtet werden, da diese Familien auch ohne Opium ein Auskommen finden könnten.

Die 'State High Commission for Drug Control' in Kabul legte den Brief so aus, daß die Vereinten Nationen den Anbau von Opium bis zu 1,6 Hektar pro Familie erlauben würden.<sup>404</sup>

Der 'Außenminister' der Taliban, Mullah Mohammad Ghous, antwortete am 11. November 1996 mit einem allgemeinen Bekenntnis der Taliban zu den Drogenkontrollabkommen, die frühere Regierungen unterzeichnet hatten. Zu den konkreten Forderungen UNDCPs nahm er aber keine Stellung.

Auch bei weiteren Gesprächen zwischen UNDCP und hochrangigen Taliban-Vertretern Ende November 1996 blieben die Taliban, was ein Verbot von Opium angeht, unverbindlich.

Am 10. September 1997 veröffentlichte das Taliban-'Außenministerium' eine Stellungnahme zum Verbot der Produktion, des Gebrauchs und des Handels mit Haschisch und Heroin:

*"The Islamic State of Afghanistan informs all compatriots that, as the use of heroin and hashish is not permitted by Islam, they are reminded once again that they should strictly refrain from growing, using and trading in hashish and heroin. Anyone who violates this order shall be meted out a punishment in line with the lofty Mohammad and Sharia law and thus shall not be entitled to launch a complaint."*<sup>405</sup>

Diese Stellungnahme bezog sich allerdings nicht auf den Anbau von Mohn und die Produktion und den Handel mit Opium. Auf Nachfrage UNDCPs gab das 'Außenministerium' am 20. Oktober 1997 eine weitere Stellungnahme ab:

*"... It must be forthrightly and emphatically said, this was and is the will and aim of the Islamic State of Afghanistan that all those substances, the extracts of which could proved to be harm to the human conscience and/or can result into intoxication, should not be cultivated in Afghanistan as well as the entire globe. It is because harming human conscience and instigating intoxication by the use of alcohol or any intoxicant drugs, is strictly taboo and prohibited in Islamic Sharia.*

*Hence, the Islamic State of Afghanistan resolutely declares its determination, clear-cut decision and full readiness to combat this epidemic problem.*

*It is worth mentioning, that attaining this spiritual goal and the practical achievement of this aim necessitates to ensure some preconditions encouraging the impoverished and needy people, not to cultivate poppy. It is well-known fact, if some inhabitants, who do not have enough cultivable land and facing serious economical constraints, would cultivate crops other than poppy, they can hardly subsist. That is the reason they are forced to cultivate opium poppy.*

---

<sup>403</sup> Die Mission war vom Autor unternommen worden und empfahl UNDCP, vor weiteren Konsultationen mit den Taliban die Implikationen einer Zusammenarbeit im Drogenbereich auf die Menschenrechtssituation zu analysieren.

<sup>404</sup> Diskussion des Autors mit dem General-Sekretär der State High Commission, Najibullah Shams, im November 1996.

<sup>405</sup> Memorandum No. 163 des Außenministeriums. Übersetzung aus dem Pashtu durch UNDCP/ROSWA.

*Thus the Islamic State of Afghanistan needs to be assisted by the world community and international organisations to this end. As an alternative to the poppy cultivation, comprehensive and sustainable development programs must be undertaken to enable the farmers to earn their bread and butter. This approach will facilitate the possible easy and shortest solution to the problem and will ensure the ban on the poppy crops. Diversion from this approach will obviously mean to use of military might, which is in direct contradiction to the Islamic and international humanitarian laws...*<sup>406</sup>

Damit wurde der Mohnanbau zwar verboten, aber die Taliban sagen, daß das Verbot nur durchzusetzen sei, wenn die internationale Gemeinschaft die Bauern mit nachhaltigen Entwicklungsmaßnahmen unterstützt. Eine gewaltsame Vernichtung von Mohnfeldern wird ausgeschlossen.

Immerhin ist mit dieser Stellungnahme gegen den Mohnanbau eine Mindestvoraussetzung erfüllt, die es internationalen Gebern erlaubt, auf lokaler Ebene Maßnahmen der Alternativen Entwicklung zu unterstützen.

Die Taliban haben bereits bestehende Drogenkontrollinstitutionen übernommen. Der bisherige Minister der 'State High Commission for Narcotics Control' hat sich zwar mit der bisherigen Regierung nach Norden abgesetzt, aber die meisten übrigen Vertreter des Büros der Kommission sind weiterhin im Amt.

Die von UNDCP und der früheren Nangarhar Shura 1995 eingerichtete 'Nangarhar Drug Control and Development Unit' (NDCDU) in Jalalabad besteht ebenfalls weiter, allerdings mit neuem Leiter, nachdem der frühere, Engineer Mahmood, im September 1996 einem Racheakt zum Opfer fiel. Nach eingehender Untersuchung der Aufgaben, Tätigkeiten und Finanzierung der NDCDU erklärten sich die Taliban mit dem Fortbestehen der 'Unit' einverstanden.<sup>407</sup>

Der legale Rahmen für Drogenkontrolle in den Talibangebieten ist unklar. Auf der einen Seite gilt die Schariah für alle Bereiche, also auch für Drogenkontrolle. Ob das Drogengesetz von 1991 parallel dazu weiterhin gilt, ist selbst dem Leiter der 'State High Commission for Narcotics Control' nicht bekannt.<sup>408</sup>

Bis Oktober 1997 war es gängige Praxis der Taliban, Menschen, die Drogen gebrauchen, auspeitschen zu lassen. Im Oktober 1997 antwortete der 'Oberste Gerichtshof' der Taliban auf eine Anfrage der State High Commission for Narcotics Control zum Umgang mit Drogenkonsumenten:

*"The addicts of illicit drugs should be referred to the hospital/treatment center to receive proper treatment. If an addict after receiving proper treatment and being rehabilitated restart using drugs, in this case he will be entitled for receiving punishment".*<sup>409</sup>

Dies würde bedeuten, daß Drogenkonsumenten eine Warnung bekommen und erst beim zweiten Mal bestraft werden. Unklar ist, was die Taliban unter 'Behandlung' verstehen.

Aufgrund der gegenwärtigen Informationslage kann angenommen werden, daß die Taliban derzeit in finanzieller und politischer Hinsicht vom Drogengeschäft profitieren. Die finanziellen Profite sind nicht so hoch, wie vielfach behauptet. Da die Taliban zwar über genügend Waffen, aber kaum über Geld verfügen, sind die Einnahmen aus dem Drogengeschäft dennoch von großer Bedeutung:

- Auf die landwirtschaftliche Produktion wird eine islamische Steuer von 10% ('Ushr') erhoben. Dies gilt auch für Opium. Selbst führende Taliban geben dies inzwischen, wenn auch widerwillig, zu.<sup>410</sup> Bei einer Opiumproduktion von etwa 2.700 Tonnen in den Talibangebieten dürften die Einnahmen aus dieser Steuer 1997 bis zu US\$ 9 Millionen betragen haben.

---

<sup>406</sup> Memorandum No. 202-164 vom 20. Oktober 1997. Übersetzung durch UNDCP/ROSWA.

<sup>407</sup> Gespräche des Autors mit Mitarbeitern der NDCDU im November 1996 sowie im Oktober/November 1997.

<sup>408</sup> Gespräch des Autors mit Mullah Abdul Akhunzada, Chief State High Commission, am 1. November 1997.

<sup>409</sup> Ratification Supreme Court 207-27.7.1376 (19. Oktober 1997). Übersetzung durch UNDCP/ROSWA.

<sup>410</sup> Gespräche des Autors mit dem Leiter der State High Commission for Narcotics Control und mit dem 'Gouverneur' von Kandahar, Mullah Mohammad Hassan Rahmani im November 1997.

- Einige der von den Taliban geführten Distriktverwaltungen erheben Schutzsteuer auf das Betreiben von Heroinlabors. Im Distrikt Shinwar in der Provinz Nangarhar soll jedes der etwa 25 Labors umgerechnet US\$ 900 pro Labor und Monat bezahlt haben.<sup>411</sup>
- Opium und Heroin, das außer Landes geschmuggelt wird, wird zumindest in einigen Gebieten ebenfalls besteuert. Da Drogenhändler weniger die offiziellen Grenzübergänge bevorzugen, wird die Steuer erhoben, wenn die Drogen den Distrikt verlassen. In Shinwar wird für Heroin je nach Qualität eine Steuer zwischen Rs. 2.500 und 5.000 pro kg, also US\$ 57 bis 113, verlangt. Rechnet man derartige Zahlen hoch und berücksichtigt, daß auch Rohopium und Morphin exportiert werden, würden sich die Steuereinnahmen 1997 zwischen US\$ 20 und 50 Millionen bewegen. Die Taliban streiten ab, daß solche Steuern erhoben werden. Allerdings liegen abgestempelte Dokumente einer Taliban-’Zollbehörde’ vor, die das Gegenteil beweisen.<sup>412</sup>

Die möglichen Einnahmen der Taliban aus dem Drogengeschäft insgesamt würden 1997 damit zwischen US\$ 30 und 60 Millionen liegen.

Für die Taliban ist neben diesen finanziellen Einnahmen aber der politische Nutzen wahrscheinlich von größerer Bedeutung. Gebiete, die von der Opiumproduktion wirtschaftlich abhängig sind, sind eben auch auf das Wohlwollen der Taliban-Führung gegenüber dem Mohnanbau angewiesen. Indem das Drogengeschäft toleriert und teilweise geschützt wird, sichern sich die Taliban oder zumindest lokale Talibanführer die Unterstützung der Bevölkerung in den Mohngebieten. Lokale Talibanführer geben offen zu, daß die Bevölkerung zur Opposition überlaufen würde, gingen sie mit Gewalt gegen das Drogengeschäft vor. Dies würde auch darauf hindeuten, daß die Kontrolle über die Gebiete und die Bevölkerung weitaus weniger stark ist, als es von außen den Anschein hat.

Die bisherige tolerante Haltung der Taliban gegenüber der Opiumproduktion und dem Drogenhandel erklärt, weshalb der Mohnanbau in Afghanistan nicht nur nicht sank, sondern 1996 und 1997 im Vergleich zu 1995 wieder zunahm.

Dies gilt für Kandahar, den Sitz der Taliban und insbesondere auch für Uruzgan. Zwischen 1995 und 1996 verdreifachte sich dort die Opiumproduktion. Tirinkot, ein Heimatdistrikt von Talibanführer Mullah Umar<sup>413</sup>, wurde 1996 zu einem der führenden Opiumdistrikte Afghanistans.

Aus mehreren Gründen scheinen die Taliban aber zu einer Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft bereit zu sein:

- Eine Kooperation würde bedeuten, daß mehr Mittel der Entwicklungszusammenarbeit in die Talibangebiete fließen. Auch wenn diese geringer sind, als die möglichen Einnahmen aus dem Drogengeschäft, bringen sie langfristig größeren Nutzen. Diese Hilfe und die Präsenz internationaler Organisationen würde für die lokalen Führer und die Taliban eine größere Anerkennung gegenüber der eigenen Bevölkerung bedeuten.

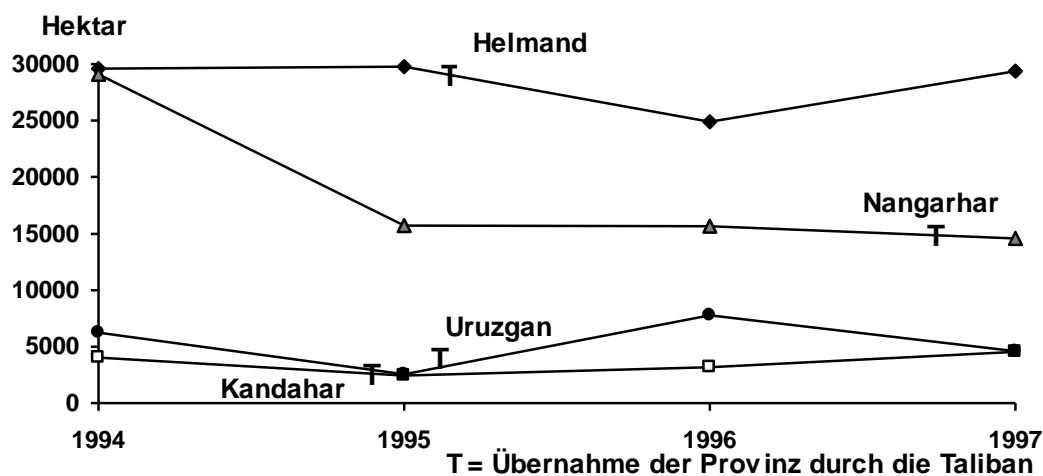
---

<sup>411</sup> Einen Tag nach dem Besuch einer Geberdelegation nach Nangarhar im Oktober/November 1997 (an der auch der Autor teilnahm), bei dem die Taliban mit dieser Problematik konfrontiert wurden, wurden diese Labors anscheinend geschlossen. Siehe The News vom 5.11.97: ‘Taliban demolish 20 heroin laboratories’. Allerdings wurden die Labors nicht zerstört, sondern den Drogenhändlern wurde eine Frist von drei Tagen gegeben, um die Labors zu schließen. Auf die Frage, ob Drogenhändler verhaftet werden, antwortete ein Distriktbeamter dem Autor, daß dies eine merkwürdige Frage sei, wo diese doch Steuern bezahlten...

<sup>412</sup> Mit einem solchen Dokument soll verhindert werden, daß Drogenhändler mehrfach besteuert werden: ‘Dear Road Tax Collectors. Asalom Alaikum, Gentlemen, the bearer of this letter, who possess 4 kilogramme of white heroin, has paid the custom duty... It is hoped that the bearer will not be bothered.’ Unterschrieben vom Verantwortlichen der Zollbehörde am 20.9.1997 (Übersetzung aus dem Pashtu).

<sup>413</sup> Zur Biographie des Taliban-Führers: Mullah Umar wurde im Norden Kandahars geboren. Seine Familie zog danach nach Tirinkot. Später ließ sich Mullah Umar im Distrikt Maiwand in Kandahar nieder, wo er in der Moschee eines Dorfes arbeitete und von wo aus er im Sommer 1994 die Taliban-Bewegung startete (siehe The News vom 3.3.95)

Graphik 9: Afghanistan – Trends im Mohnanbau in Talibangebieten<sup>414</sup>



- Die Taliban rechtfertigen ihre Bewegung mit dem Islam. Die Tolerierung des Drogengeschäfts ist damit nicht vereinbar. Über eine Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft im Bereich der Drogenkontrolle könnte dieser Widerspruch überwunden werden.
- Über eine Zusammenarbeit in diesem Bereich erhoffen sich die Taliban, einer formalen Anerkennung durch die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft näher zu kommen.<sup>415</sup>

Das zentrale Argument der Kapitel zu 'Governance' ist, daß zwar wirtschaftliche und soziale Probleme zu Drogenproduktion, -handel und -konsum beitragen, daß aber in vielen Gebieten die Haltung der lokalen und regionalen Führung den wichtigsten Einzelfaktor darstellt.

Falls die Taliban nun zeigen, daß sie ernsthaft bereit sind, mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, falls sie beginnen, gegen Drogenlabors und gegen den Drogenhandel vorzugehen, falls sie ihre eigene Rolle im Drogengeschäft beenden und falls sie ein Mindestmaß an Druck auf Bauern ausüben, dann würde dies – zumindest in jenen Gebieten, die wirtschaftlich nicht von der Mohnproduktion abhängig sind – zu einer beträchtlichen Reduzierung der Drogenproduktion führen.

### c. Drogen, Konflikte und Sicherheit in Afghanistan

Drogen, Konflikte und Sicherheitsaspekte können auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft sein:

- Die Drogensituation könnte Ergebnis der Konfliktsituation in Afghanistan sein.
- Die Drogensituation könnte eine Ursache für die Fortsetzung der Konflikte sein, indem sich Kriegsparteien über das Drogengeschäft finanzieren oder Konflikte um die Kontrolle über den Drogenhandel führen.
- Die Drogensituation in Afghanistan könnte Auswirkungen auf die subregionale Sicherheitssituation haben.

<sup>414</sup> Erstellt nach Daten in UNDCP/ROSWA 1994 – 1997. 'The News' für Daten zur Machübernahme der Taliban.

<sup>415</sup> Dies wurde bei der erwähnten Gebermission im Oktober/November 1997 sehr deutlich. Dem Autor wurde von den Taliban außerdem vorgehalten, daß die Afghanen mit ihrem Kampf gegen den Kommunismus die Voraussetzungen für den Fall der Berliner Mauer und für die Wiedervereinigung Deutschlands geschaffen hätten. Nun solle Deutschland die Taliban anerkennen und mehr Entwicklungshilfe leisten.

Die Drogensituation in Afghanistan ist insofern ein Ergebnis der Konflikte, als es keine zentrale Regierung gibt, die nationale Drogengesetze durchsetzen kann. Im Verlauf der Konflikte wurden die wirtschaftlichen Grundlagen und Einkommensmöglichkeiten der Bevölkerung in vielen Gebieten zerstört. Dazu gehören auch die Gebiete, in denen Opium inzwischen eine wichtige Einkommensquelle geworden ist. Die durch die Konflikte verursachte politische Fragmentierung und das 'Kommanderwesen' auf lokaler Ebene waren und sind dem Drogengeschäft sicherlich förderlich.

Etwas schwieriger ist die Frage, ob das Drogengeschäft eine Ursache für die Fortführung der Konflikte war und ist.

Eine Abhängigkeit der wichtigsten Konfliktparteien in Afghanistan von Drogenproduktion und -handel war bisher nicht zu sehen.<sup>416</sup> Von den größeren Parteien waren wohl die Harakat-i-Inqilab-i-Islami-yi Afghanistan und die Hezb-i-Islami (Khalis) am ehesten in das Drogengeschäft verwickelt. Mullah Rasul Akhuzada und zuvor sein Bruder Mullah Nazeem waren wichtige Kommandeure der Harakat und kontrollierten mit Helmand die Provinz mit der höchsten Opiumproduktion. Auch der Führer der Harakat, Muhammad Nabi Muhammadi aus der Provinz Logar, besaß Ländereien in Helmand und war sicherlich an der Drogenproduktion interessiert. Andererseits dürfte die Tatsache, daß diese Partei oder zumindest einige ihrer Führer in das Drogengeschäft verwickelt waren, wenig mit der Fortführung der Konflikte auf nationaler Ebene zu tun haben. Die Harakat war zwar mit der Rabbani-Regierung verbündet, es gibt aber keine Hinweise darauf, daß mit Drogengeldern die Regierung unterstützt wurde. In der Regel war es eher Mullah Rasul, der Mittel aus Kabul für die Verwaltung der Provinz erhielt. Innerhalb der Regierungskoalition um Rabbani soll es gelegentlich Stimmen gegen die Drogengeschäfte in Helmand gegeben haben, aber letztendlich war der Regierung die politische und militärische Unterstützung durch Rasul Akhuzada wohl wichtiger als ein Ende der Drogenproduktion in Helmand.

In Nangarhar waren die Einnahmen aus dem Drogenbereich vielleicht auch ein Grund dafür, daß die Provinz für einige Jahre ein 'Hort des Friedens'<sup>417</sup> war. Der Anbau von Schlafmohn sicherte vielen Bauern ein Auskommen, und die Einnahmen aus dem Handel mit Drogen und anderen Gütern waren wohl hoch genug, so daß verschiedene politische Gruppen in einer gemeinsamen Shura koexistieren konnten. Möglicherweise hat die stärkste Partei Nangarhars, die Hezb-i-Islami (Khalis) mehr davon profitiert als die anderen Fraktionen der Shura. Paradoxerweise mag der Drogenhandel hier stabilisierend und konfliktverhindernd gewirkt haben.

Drogenproduktion und -handel haben insgesamt wohl nicht zu einer Verlängerung der Konflikte beigetragen. Auf lokaler Ebene hat das Drogengeschäft aber die Fragmentierung und das 'Commander-Wesen' verstärkt. Entlang der Handelsrouten für Opium und Cannabis (zum Beispiel in Kandahar) haben einige der Kommandeure Abgaben im Zusammenhang mit Drogenlabors und -handel erhalten und konnten mit diesen Einnahmen ihre Aktivitäten fortsetzen.

Eine weitere Verbindung, nämlich die zwischen Waffen- und Drogenhandel, ist recht unklar. In den 80er Jahren gelangten Waffen im Wert einiger Milliarden Dollar nach Afghanistan, darunter auch modernste Systeme wie die 'Stinger'. Diese Waffen waren für die Mujaheddin kostenlos, aber der Transport der Waffen nach Afghanistan war sehr teuer. Dieser Transport wurde vom privaten Sektor, das heißt von Pathanen der 'Tribal Areas' Pakistans, organisiert und durchgeführt. In diesem Zusammenhang soll sich ein schwunghafter Handel mit Waffen und Drogen entwickelt haben.<sup>418</sup> Die Konvois, die Waffen nach Afghanistan transportierten, brachten möglicherweise Drogen zurück oder wurden für den Transport von Waffen mit Drogen bezahlt.<sup>419</sup> Inzwischen hat

---

<sup>416</sup> Die folgende gegenteilige Behauptung in einer UNDCP Publikation ist kaum zu belegen: "*The symbiosis between military conflict, arms trade, drug production, trafficking and addiction has resulted in almost total dependence on drug-related revenues to maintain armed forces.*" (UNDCP 1994b: Drugs and Development. Technical Series, No.1).

<sup>417</sup> Süddeutsche Zeitung vom 13. September 1996.

<sup>418</sup> Siehe Rubin 1996: 197.

<sup>419</sup> Nach Angaben des damaligen Inspector General Frontier Corps Baluchistan wurde damals kaum kontrolliert, was über die Grenzen gebracht wurde. Es sei ziemlich viel toleriert worden, was den Schmuggel von Waren betrifft.

Afghanistan beides, Waffen und Drogen, im Überfluß, so daß Geschäfte mit Waffen gegen Drogen kaum noch rentabel sein dürften.

Mit den Taliban hat erstmals eine einzige Kriegspartei fast alle Opiumgebiete unter ihrer Kontrolle. Auch wenn die Einnahmen aus dem Drogengeschäft geringer sind als vielfach behauptet, dürften sie jedoch mit dazu beitragen, daß die Taliban ihren Feldzug fortführen können und nicht gezwungen sind, sich an den Verhandlungstisch zu begeben.

#### **d. Drogen und Sicherheit in der Subregion**

Die politische Situation in Afghanistan betrifft die Sicherheitsinteressen einer Reihe von Staaten, vor allem die Pakistans, des Irans und der zentralasiatischen Republiken. Afghanistan bietet internationalen Terroristen Schutz und Trainingsmöglichkeiten.<sup>420</sup> Der Drogenhandel aus Afghanistan in oder über Nachbarländer verschärft dort die Sicherheitsproblematik.

Für Pakistan ist die sogenannte 'Heroin-&-Kalashnikov-Kultur' ein Ergebnis des Afghanistan-Konflikts. Der seit 1979 andauernde Konflikt brachte nicht nur Millionen Flüchtlinge nach Pakistan, sondern auch große Mengen Heroin und Waffen. Zu den Folgen gehören die starke Zunahme des Heroinkonsums in Pakistan sowie die mit Drogen und Waffen verbundene Korruption und Gewalt. Dies betrifft vor allem Baluchistan, aber auch gewalttätige Auseinandersetzungen in anderen Gebieten Pakistans werden gelegentlich damit in Verbindung gebracht. Dazu gehört Karachi.<sup>421</sup>

Seit 1979 verloren die iranischen Sicherheitskräfte etwa 2.200 Beamte in bewaffneten Auseinandersetzungen mit Drogenhändlern, die meisten davon im iranisch-afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet.<sup>422</sup> Die Dimension des Drogenhandels in diesem Gebiet und die damit verbundene Gewalt sind in Asien wohl einzigartig. Dazu kommt, daß von afghanischer und pakistanischer Seite aus sunnitische Oppositionelle im Iran operieren. Die iranische Regierung verstärkte die Grenzen in den letzten Jahren hinsichtlich der Ausrüstung der dortigen Grenztruppen, die vorwiegend aus Revolutionsgarden bestehen, und durch den Ausbau der Grenzbefestigungen. Einige Täler und Schluchten wurden zugemauert, um zu verhindern, daß Drogenhändler motorisiert und schwerbewaffnet über die Grenzen dringen. 1994 unterzeichneten Iran, Pakistan und UNDCP ein Projektabkommen zur Kooperation gegen den Drogenhandel in diesem Gebiet. Bei der Ausarbeitung dieses Abkommens<sup>423</sup> machte die iranische Seite klar, daß der Drogenhandel aus Afghanistan unmittelbar die Sicherheitsinteressen Irans berühre und daß sich der Iran notfalls gezwungen sähe, in Afghanistan zu intervenieren.

Für die zentralasiatischen Republiken ist die Situation in Afghanistan und vor allem im tadschikisch-afghanischen Grenzgebiet die größte äußere Sicherheitsbedrohung. Befürchtet wird zum einen eine 'Afghanisierung' Zentralasiens, das heißt ein Auseinanderbrechen dieser Staaten entlang ethnischer Linien<sup>424</sup>, und zum anderen der Einfluß des islamischen Fundamentalismus:

*"Narcotics use in Uzbekistan is not a national tragedy ... the real narcotic threat is Islamic fundamentalism".<sup>425</sup>*

Drogen selbst werden noch nicht als prioritäres Sicherheitsproblem gesehen, aber der zunehmende Drogenhandel aus Afghanistan durch Zentralasien ist ein Indiz für die Ausweitung afghanischer

---

<sup>420</sup> Der von den USA gesuchte saudische Financier terroristischer Gruppen, Osama Bin Laden, lebt in Kandahar. Laut Mullah Mohammad Rabbani, Taliban-'Präsident' Afghanistans: "He is our guest as Salman Rushdi and Tasleema Nasreen are the guests of the West" (The Nation, Pakistan, 24. Juli 1997). Auch der militärische Arm der Gama'at al Islamiyy, die im November 1997 den Bombenanschlag in Luxor, Ägypten, verübte, operiert von Afghanistan aus (Die Zeit vom 28. November 1997).

<sup>421</sup> Viele der Waffen in Karachi mögen aus Afghanistan stammen, aber der Konflikt in Karachi ist sicherlich nicht ein 'fall out' des Afghanistankriegs.

<sup>422</sup> Angaben der iranischen Regierung von 1997.

<sup>423</sup> Das Projektabkommen wurde vom Autor ausgehandelt und formuliert.

<sup>424</sup> Siehe den Beitrag von Oumirserik Kasenov zum Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Institute for Regional Studies in Islamabad vom 26-28 November 1996.

<sup>425</sup> Petersen 1995:143 zitiert in Seger 1996:18.

Probleme in diese Region. Es ist davon auszugehen, daß der Drogenhandel aus Afghanistan durch Tadschikistan denselben Routen folgt und von denselben Gruppen organisiert wird wie der Waffenhandel, über den der tadschikische Widerstand versorgt wird. Dazu kommt der besorgniserregende Einfluß der organisierten Kriminalität in den Ländern der GUS, der durch den Drogenhandel gestärkt wird.<sup>426</sup>

---

<sup>426</sup> Siehe Seger 1996 und 1997b

### **III. DROGENKONTROLLE UND ENTWICKLUNG IN AFGHANISTAN**

Nach der Analyse der Drogensituation und der Zusammenhänge zwischen Drogen und Entwicklung sollen nun die bisherigen und aktuellen Strategien der Drogenkontrolle in Afghanistan untersucht werden.

Zunächst wird auf bisherige Drogenkontrollstrategien eingegangen. Dazu gehören vor allem Projekte, die in Afghanistan mit internationaler Unterstützung durchgeführt wurden. Es werden in diesem Zusammenhang auch verschiedene Strategievorschläge kurz vorgestellt, die in den letzten Jahren diskutiert wurden, auch wenn sie nicht immer zu konkreten Maßnahmen führten.

Unter den gegenwärtigen Strategien ist das 'UNDCP Afghanistan Programme (1997 - 2000)', das Mitte 1997 begann, die umfassendste Initiative der letzten Jahre.

#### **A. Bisherige Drogenkontrollstrategien**

##### **1. Politik der Regierung**

Die Zentralregierungen in Kabul bekannten sich in den letzten Jahren immer wieder zur Drogenkontrolle. Dies fand Ausdruck in der Verabschiedung des Gesetzes zum Kampf gegen Drogen von 1991<sup>427</sup>, in der Einrichtung der 'State High Commission for Drug Control' unter Leitung eines Ministers für Drogenkontrolle und in Reden vor internationalen Foren.<sup>428</sup> Konkrete Strategien wurden nicht formuliert.<sup>429</sup>

Praktische Auswirkungen hatte dies nicht, da die Zentralregierung entweder die Opiumgebiete nicht unter ihrer Kontrolle hatte oder aufgrund politischer Zwänge die Machenschaften ihrer Verbündeten auf lokaler Ebene dulden mußte.

##### **2. Projekte**

###### **a. Das UNDCP-Projekt 'Afghanistan Drug Control and Rural Rehabilitation'**

In Abwesenheit einer durchführbaren Regierungspolitik im Drogenbereich und mangels größerer bilateraler Aktivitäten waren Maßnahmen der Drogenkontrolle in Afghanistan zwischen 1989 und 1996 im Grunde identisch mit denen des von UNDCP unterstützten 'Afghanistan Drug Control and Rural Rehabilitation Project' (ADCRP).<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Das Gesetz verbietet Rauschdrogen. Die Strafen für Drogenhandel reichen von wenigen Monaten (für geringe Mengen an Opium oder Cannabis) bis zu lebenslänglichen Gefängnisstrafen (z.B. für mehr als 1 kg Heroin). Die Todesstrafe ist nicht vorgesehen. Bei Drogengebrauch können Gerichte die Behandlung des Süchtigen anordnen oder auch kurzfristige Gefängnisstrafen oder Geldbußen verhängen. Bei Anleitung zu Gebrauch drohen lebenslängliche Gefängnisstrafen.

<sup>428</sup> Siehe zum Beispiel die Rede des damaligen Außenministers Arsala vor den Vereinten Nationen im Oktober 1993.

<sup>429</sup> Die State High Commission beschränkte sich meist darauf, die Drogenpolitik der Regierung mit der Notwendigkeit der Reduzierung der Produktion, der Reduzierung der Nachfrage und der Kontrolle des Handels zu beschreiben.

<sup>430</sup> Während der sowjetischen Präsenz in Afghanistan gab es kaum internationale Unterstützung für Drogenkontrollmaßnahmen in Afghanistan. Die Vereinten Nationen (UNFDAC) finanzierten 1979/80 eine Kleinmaßnahme für 'treatment and rehabilitation' über die WHO (AFG/86/323). Bis Mitte der 80er Jahre lief auch ein UNFDAC-Projekt im Bereich 'Law Enforcement' welches 1973 begonnen hatte und von der UN Division of Narcotic Drugs ausgeführt wurde (AFG/86/321).

### Kasten 3: ADCRP – Unmittelbare Projektziele und Ergebnisse

<b>Ziel 1:</b>	Die Opiumproduktion in ausgewählten Distrikten der Provinzen Badakhshan, Kunar, Nangarhar, Helmand und Kandahar ist sichtbar reduziert und die Abhängigkeit von Gemeinden vom Drogenanbau ist ebenfalls reduziert.
<u>Ergebnisse:</u>	
1.1	Bewässerungssysteme rehabilitiert/verbessert.
1.2	Mehr landwirtschaftliche Fläche genutzt.
1.3	Produktion von Lebensmitteln erhöht.
1.4	Gesundheitsdienste verbessert und ausgeweitet.
1.5	Erziehungssystem verbessert und ausgeweitet.
1.6	Infrastruktur entwickelt.
<b>Ziel 2:</b>	Lehrer, Ärzte, Gemeinde- und religiöse Führer, Frauengruppen und Verwaltungspersonal sind sich der Gefahren durch Drogen bewußt und sind in der Lage, Trainings- und Präventionskampagnen durchzuführen.
<u>Ergebnisse:</u>	
2.1	Lehrer, Ärzte, Gemeinde- und religiöse Führer, Frauengruppen und Verwaltungspersonal sind sich der Gefahren durch Drogen bewußt.
2.2	Präventionskampagnen in Flüchtlingslagern in Pakistan und Afghanistan durchgeführt.
2.3	Gruppen ('pressure groups') formiert, die Drogenanbau verhindern und vor Drogengebrauch warnen.
<b>Ziel 3:</b>	Drogenmißbrauch ist reduziert.
<u>Ergebnisse:</u>	
3.1	Entgiftungsmöglichkeiten sind im Projektgebiet vorhanden.
3.2	Gemeinden sind sich der Gefahren durch Drogen bewußt.

Das Projekt begann 1989 mit einer ersten Phase und einem Budget von US\$ 5 Millionen. Im Juni 1993 wurde es um zwei Jahre verlängert und auf US\$ 7,85 Millionen aufgestockt. Mitte 1995 wurde es dann nochmals um einige Monate verlängert und endete schließlich im Frühjahr 1996.

Es sollte einen Beitrag zur Eliminierung des Anbaus von Rauschdrogen in Afghanistan leisten. Der Schwerpunkt wurde auf die Verringerung des Schlafmohnanbaus, auf die Prävention des Drogenkonsums sowie die Aufklärung von Gemeindeführern und Gemeinden gelegt.

Das Projekt basierte auf den Annahmen, daß

- die Opiumproduktion etwa 600 bis 2.000 mt beträgt,
- Opiumanbaugebiete im allgemeinen weniger entwickelt, die Agrarflächen fragmentiert und die Gebiete entlegen und schwer erreichbar sind,
- es oft Rückkehrer sind, die aus wirtschaftlicher Not Schlafmohn anbauen.

Das Projekt war wie ein Fonds konzipiert, aus dem Einzelmaßnahmen oder Sub-Projekte in relativ flexibler Weise identifiziert, formuliert und – zumeist über lokale NROs – durchgeführt werden konnten. Insgesamt wurden über 250 dieser Sub-Projekte in den fünf Provinzen sowie in Flüchtlingslagern in Pakistan durchgeführt, davon die meisten in Nangarhar und Kunar. Ansprechpartner waren in der Regel Führer auf Gemeinde-, Distrikt- und Provinzebene. Obwohl die Zentralregierung in Kabul über das Projekt informiert war, gab es kaum Kontakte während der Durchführung.

Das Projekt wurde im November 1993 ‘evaluiert’<sup>432</sup> mit folgenden Schlüssen:

- Über das Projekt gelang es UNDCP, sich in Afghanistan als eine einflußreiche Behörde zu etablieren.
- Dem Projekt sei es gelungen, Drogenprobleme in das Bewußtsein von UN-Behörden, NROs und afghanischen Gemeinden zu bringen.
- Es gebe keinen festen Nachweis, daß es insgesamt zu einer meßbaren Reduzierung der Opiumproduktion beigetragen hätte (obwohl dies in einzelnen Gebieten der Fall gewesen sein mag).
- Künftige Maßnahmen sollten auf bisherige Erfahrungen aufbauen, aber darüber hinausgehen. Es sollte nicht ‘more of the same’ geben.

Insgesamt hat das Projekt seine Ziele nicht erreicht. Dies lag weniger am Projektmanagement als am Projektdesign und unrealistischen Zielsetzungen. Die Annahmen, auf die sich das Projekt stützte, waren nur bedingt richtig. Im Projektgebiet wurde weitaus mehr Opium produziert als ursprünglich angenommen. Mohn wurde nicht nur in entlegenen Gebieten auf marginalem Land angebaut, sondern oft auf bestem, bewässerten Land mit teilweise erheblichem Mitteleinsatz. Auf der anderen Seite waren die meisten Rückkehrer nach Afghanistan nicht in den Mohnanbau involviert, es gab hier also keine kausale Verbindung.

Abgesehen von Aufklärungskampagnen zu Drogengefahren gab es keinen Ansatz dafür, wie mit ‘Governance’-Problemen und der Haltung der lokalen Führung, vor allem der auf Provinzebene, umgegangen werden könnte.

Stellt man der Zielsetzung den Mitteleinsatz gegenüber, wird klar, daß das Design des Projekts

**Tabelle 20: Beispiele für Einzelmaßnahmen des ADCRP<sup>431</sup>**

Durchführende Organisation	Projekttitel	Provinz/Distrikt	Sektor	Budget US\$
CRA (NRO)	Verteilung von Obstbäumen	Nangarhar/Achin	Landwirtschaft	2.847
HFO (NRO)	Bienenhaltung und Training	Helmand/Nawzad	Fortbildung	11.755
MADERA (NRO)	Rehabilitierung des Kashkot Kanals	Kunar/Khas Kunar	Land & Wasser	20.782
Merci Corps International (NRO)	Straßenbau Lashkargah	Helmand/Bust	Land und Transport	93.095
NAC (NRO)	Konstruktion der Eshkatul Grundschule	Badakhshan/ Zebak	Bildung	27.938
RIF (NRO)	Rehabilitierung von 4 Bewässerungskanälen	Kandahar/ Arghandab	Land & Wasser	10.515
Direkt	Trainingskurse für die Distriktverwaltungen	Nangarhar/20 Distrikte	Prävention	5.840
Direkt	Erziehung in Drogenfragen für Frauen in Flüchtlingslagern	Pakistan	Prävention	5.000
Direkt	Trainingskurs für Gesundheitspersonal und Lehrer	Verschiedene Provinzen	Prävention	41.507

unrealistisch war. Das Projekt sollte diese Ziele in fünf Provinzen eines vom Krieg zerstörten Landes erreichen, in denen mehrere hunderttausend Menschen mehr als 2.500 Tonnen Opium herstellten. Dafür wurden etwa US\$ 8 Millionen in einem Zeitraum von sieben Jahren zur Verfügung gestellt. Zum Vergleich: In Thailand oder Laos wären mit diesem Mitteleinsatz weniger als 20.000 Menschen in einer Provinz oder auch nur einem Distrikt erreicht und weniger als zehn

<sup>431</sup> Erstellt nach unveröffentlichten Projektinformationen.

<sup>432</sup> Es handelte sich um ein ‘project assessment’ durch einen unabhängigen Gutachter. Eine formale Evaluierung wurde nie durchgeführt.

Tonnen Opium reduziert worden. In Pakistan hätte man damit vielleicht bis zu 50.000 Menschen erreicht und die Opiumproduktion um etwa 30 Tonnen verringert.<sup>433</sup>

Projektdesign und Mitteleinsatz erlaubten nur kurzfristige Interventionen auf Gemeindeebene. Der Ansatz der Alternativen Entwicklung, bei dem in mehrjähriger Zusammenarbeit mit Gemeinden integrierte Lösungsansätze gefunden und Entwicklungsprozesse eingeleitet werden, kam hier nicht zum Tragen.

#### **b. Die 'Poppy Clause'**

Eine der Funktionen des obigen Projekts war, die Zusammenarbeit mit anderen UN-Behörden im Drogenbereich zu stärken. Das wichtigste Instrument dabei war die 'poppy clause'. Demnach sollten alle UN-Projekte eine Klausel beinhalten, nach der diese Maßnahmen zur Verringerung von Drogenanbau, -handel und -gebrauch beitragen sollten. UN-Behörden und Durchführungsorganisationen (oft lokale NROs) sollten sicherstellen, daß

- Zielgemeinden und Partnerbehörden sich dazu verpflichten, die UN-Bemühungen im Drogenbereich zu unterstützen;
- Projekte nicht zur Drogenproduktion beitragen;
- falls Projekthilfe zur Drogenproduktion benutzt wird, alle Hilfe der Vereinten Nationen für das jeweilige Gebiet eingestellt wird.

Die Umsetzung der Klausel sollte über entsprechende schriftliche Verträge mit den Durchführungsorganisationen und den Shuras der Zielgemeinden erfolgen.

Aus verschiedenen Gründen blieb die 'poppy clause' wirkungslos:

- UN-Behörden mußten sie anwenden, auch wenn dies, wie bei Projekten in Städten, in denen Mohnanbau kaum möglich ist, unsinnig war. Die 'poppy clause' verlor daher bei UN-Behörden an Glaubwürdigkeit.<sup>434</sup>
- Einzelmaßnahmen werden von NROs durch kurzfristige Interventionen durchgeführt. Ein längerfristiges Monitoring, ob die Gemeinden ihren Verpflichtungen zu einer graduellen Verringerung der Produktion auch nachkommen würden, war daher nicht möglich. Auch wären NROs kaum bereit oder in der Lage gewesen, auf die Einhaltung der Verpflichtungen zu drängen oder eine Suspendierung von Hilfe zu empfehlen.
- Kaum eine Organisation war bereit, bei Nichterfüllung der Bedingungen die Hilfe tatsächlich auch zu suspendieren. Dies galt auch für UNDCP selbst. Für das Versagen der 'poppy clause' steht vor allem Achin Distrikt in Nangarhar.<sup>435</sup>

---

<sup>433</sup> Eigene Berechnungen.

<sup>434</sup> Quelle: Diskussionen des Autors mit Mitarbeitern verschiedener UN-Behörden.

<sup>435</sup> Achin ist ein traditioneller Opiumdistrikt in Nangarhar. 1990 wurde dort Opium auf 65% der landwirtschaftlichen Nutzfläche angebaut, vieles davon von Bauern, die zwischen den Flüchtlingslagern und den Mohnfeldern pendelten. Achin war damals der Distrikt mit der höchsten Opiumproduktion in Afghanistan. 1989 wurde dort von AfghanAid mit UNDCP-Finanzierung ein Pilotprojekt begonnen, um die Opiumproduktion zu reduzieren. Die wichtigste Aktivität war, Bauern und Rückkehrern Zugochsen zur Verfügung zu stellen. Jeder Bauer mußte einen Vertrag unterschreiben, daß während der Lebensdauer der Ochsen der Opiumanbau zu unterbleiben hätte. Außerdem durften die Ochsen nicht veräußert werden. Zusätzlich wurden Saatgut und Dünger beigesteuert, um die Nahrungsmittelsituation insgesamt zu verbessern. Wenige Monate später wurde überprüft, was aus den Ochsen geworden war: Von 180 Ochsen waren 102 verkauft worden und 3 waren gestorben. Kaum ein Bauer kümmerte sich um die Opium-Klausel. Ähnlich verhielt es sich in anderen Bereichen, wie der Verbesserung von Bewässerungssystemen. Achin blieb der Distrikt mit der höchsten Opiumproduktion (262 Tonnen 1994 nach UNDCP/ROSWA 1994). Es wurde daraufhin diskutiert, ob angesichts des klaren Vertragsbruchs die Hilfe für Achin eingestellt werden sollte. Trotz großer Bedenken – wie glaubwürdig wären künftige Projekte, wenn Vertragsbrüche einfach ignoriert werden? – wurde schließlich entschieden, weiter in Achin zu arbeiten. Unter anderem wurde argumentiert, daß die ursprünglichen Erwartungen zu hoch gespannt waren und daß längerfristige Interventionen notwendig seien (siehe Brailsford 1990 mit einer Analyse dieser Erfahrungen). Die Erfahrungen in Achin haben der Glaubwürdigkeit von Drogenkontrollmaßnahmen und der wichtigsten Organisationen in

### **c. Das UNDCP-Projekt 'Monitoring of Opium Cultivation in Afghanistan'**

Zwischen März und August 1994 wurde von UNDCP erstmals eine Untersuchung zur Opiumproduktion durchgeführt. Inzwischen liegen Berichte für die Jahre 1994, 1995, 1996 und im Entwurf auch der für 1997 vor.<sup>436</sup> Obwohl es immer noch einige methodische Probleme gibt, dürften diese 'surveys' glaubwürdiger sein als die Zahlen, die von den USA veröffentlicht werden. Neben der Veröffentlichung dieser jährlichen Studien brachte das Projekt noch einige andere Ergebnisse:

- Die USA sahen ihre eigenen Zahlen erstmals in Frage gestellt und waren gezwungen, diese teilweise zu korrigieren.
- Den Gebern und den in Afghanistan arbeitenden Hilfsorganisationen wurde das Ausmaß der Drogenproduktion bewußt. Vor allem in Nangarhar konnte nicht mehr ignoriert werden, daß ein wichtiger Partner der Vereinten Nationen bei der Friedensmission gleichzeitig Gouverneur einer der größten opiumproduzierenden Provinzen war.
- Die lokalen Machthaber in Afghanistan wurden über Medien, Journalisten und Vertreter von UN- und Hilfsorganisationen mit den Zahlen zur Drogenproduktion und Fragen zu ihrer eigenen Rolle darin konfrontiert.
- Es wurde klar, daß mit den bisherigen Strategien und dem geringen Mitteleinsatz der Drogenproblematik in Afghanistan kaum beizukommen war. Der 'survey' von 1994 war Auslöser einer Strategiediskussion, die bis heute nicht abgeschlossen ist.

### **d. Bilaterale Maßnahmen**

Abgesehen von UNDCP-Projekten finanzierten die USA in den letzten Jahren über NROs kleinere Projekte ähnlich der Subprojekte des UNDCP-Projekts ADCRP. Die Europäische Kommission unterstützt zur Zeit zwei NROs, die Maßnahmen in der Provinz Badakhshan durchführen. Bei der einen handelt es sich um 'AfghanAid' mit einem Projekt der Gemeindeförderung. Bei der anderen um 'Orphans, Refugees and Aid' (ORA) mit einem Projekt zur Behandlung und Rehabilitation von Opiumsüchtigen.

## **3. Subregionale Kooperation**

Neben Maßnahmen innerhalb Afghanistan, gibt es auch Initiativen, um die Problematik auf subregionaler Ebene anzugehen.

### **a. Das Iran-Pakistan-UNDCP-Kooperationsabkommen**

Im Mai 1994 unterzeichneten der Iran, Pakistan und UNDCP ein 'Memorandum of Understanding' zur Zusammenarbeit im Bereich der Drogenkontrolle. Gleichzeitig wurde ein Projektdokument zur Kontrolle des Drogenhandels in den Grenzgebieten Südwestasien unterschrieben.<sup>437</sup> Das Projekt begann Mitte 1994 und dauert noch an. Projektgebiet ist ein Dreieck zwischen Quetta in der pakistanischen Provinz Baluchistan, Zahedan im Iran und der Küste an der pakistanisch-iranischen Grenze. Da fast alle Drogen, die in diesem Gebiet geschmuggelt werden, aus Afghanistan stammen, sollte Afghanistan ursprünglich in das Kooperationsabkommen eingebunden werden. Die Rabbani-Regierung wäre dazu auch bereit gewesen, aber aufgrund der politischen Situation in Afghanistan wurde das Abkommen dann doch nur zwischen UNDCP und den beiden Regierungen geschlossen. Das 'Memorandum of Understanding' enthält jedoch eine Klausel, die die Möglichkeit offen läßt, daß andere Regierungen der Region dem Abkommen beitreten.

---

diesem Bereich, UNDCP, sehr geschadet: Sie zeigten auch, daß die 'poppy clause' ein wirkungsloses Instrument ist, wenn die damit verbundenen Erwartungen nicht realistisch sind und wenn die Geber nicht bereit sind, ihre Hilfe gegebenenfalls zu suspendieren.

<sup>436</sup> Siehe UNDCP/ROSWA 1994-97.

<sup>437</sup> Projekt AD/RAS/94/890: 'Strengthening Law Enforcement Capacities in Border Areas of the Southwest Asian Region'

#### **b. Die 'Economic Cooperation Organisation'**

Die Economic Cooperation Organisation (ECO), der auch Afghanistan angehört<sup>438</sup>, umfaßt das Gebiet mit der wahrscheinlich höchsten Produktion von Opium, Morphin und Heroin weltweit. Seit August 1992 befaßt sich die ECO auch mit Drogen als einer gemeinsamen Frage der Mitgliedsstaaten. Im Juli 1993 wurde dafür ein technischer Ausschuß eingerichtet. Der ECO-Plan zur Drogenkontrolle von 1994 sieht unter anderem vor, innerhalb des ECO-Sekretariats in Teheran ein Koordinationsbüro für Maßnahmen der Drogenkontrolle in den Mitgliedsstaaten einzurichten.

Im März 1995, während eines Gipfels auf der Ebene der Staatsschefs in Islamabad, unterzeichnete die ECO außerdem ein 'Memorandum of Understanding' zur Zusammenarbeit mit UNDCP.

### **4. Strategievorschläge 1992-95**

#### **a. Der Nathan/Berger 'Opium Subsector Survey' (USAID 1992)**

1992 gab USAID eine Studie zum Opiumsektor in Afghanistan in Auftrag, die als Grundlage für eine Drogenkontrollstrategie für Afghanistan dienen sollte.<sup>439</sup> Obwohl sich USAID nur wenig später aus Südwestasien zurückzog und daher auch die Pläne für Afghanistan nicht weiterverfolgte, bietet die Studie interessante Informationen und Gedankengänge.

Es wurden fünf Faktoren identifiziert, die für eine USAID-Strategie maßgeblich wären<sup>440</sup>:

1. Die Entscheidung für oder gegen die Drogenproduktion wird von denen getroffen, die ein gegebenes Gebiet kontrollieren. Ohne den politischen Willen und ohne die volle Kooperation dieser lokalen Machthaber ist Drogenkontrolle nicht möglich.<sup>441</sup> Wichtig ist dabei auch der freie Zugang zu den Gebieten, um Fortschritte in der Drogensituation zu verifizieren.
2. Die Kooperation mit lokalen Machthabern ist daher entscheidend. Integrierte Alternative Entwicklung einschließlich Infrastrukturmaßnahmen sind ein wichtiges Mittel, um diese Kooperation zu sichern.
3. Weil die politische Haltung so wichtig ist, sind andere Faktoren wie der relative Preis anderer Früchte zunächst von nachgeordneter Bedeutung.
4. Die Reduzierung der Opiumproduktion durch Ersatzanbau alleine reicht nicht aus. Wirtschaftliche Entwicklung im breiteren Sinne ist nötig, um alternative Einkommensmöglichkeiten auch für jene zu schaffen, die in anderen Bereichen des Drogenhandels tätig sind.
5. In einer Drogenwirtschaft gibt es zwei Punkte, wo 'Law Enforcement' ansetzen könnte: Bei der Weiterverarbeitung, das heißt den Heroinlabors, und beim Export.

In der Studie wird davon abgeraten, gezielte Maßnahmen nur in Opiumgebieten zu fördern. Dies könnte zum einen als Belohnung für Drogenbauern gewertet werden und zum anderen würde möglicherweise der 'balloon effect' eintreten, nämlich daß die Opiumfelder einfach in ein anderes Gebiet verlagert würden. Erfahrungen in anderen Ländern hätten zudem gezeigt, daß Einkommen von Opium nur durch eine Verbesserung der Landwirtschaft insgesamt und die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen ersetzt werden kann. Der USAID wird daher empfohlen, ein umfassendes Projekt der ländlichen Entwicklung – angefangen von landwirtschaftlichen 'inputs' bis hin zu Vermarktungssystemen – zu planen. Dieses sollte nicht speziell auf Opiumgebiete abzielen, diese aber mit einbeziehen.<sup>442</sup>

---

<sup>438</sup> Mitgliedsstaaten sind Afghanistan, Aserbaidschan, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Pakistan, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan.

<sup>439</sup> Nathan/Berger 1992.

<sup>440</sup> Nathan/Berger 1992:41-42.

<sup>441</sup> Der wichtigste einzelne Grund für eine Entscheidung für oder gegen Opiumanbau sei der Islam.

<sup>442</sup> Nathan /Berger 1992:44.

**b. UNDCP Vorschläge im Rahmen der 'Afghanistan Rehabilitation Strategy' (Juni 1993)**

1993 formulierten die in Afghanistan arbeitenden UN Behörden eine umfassende Strategie zum Wiederaufbau Afghanistans.<sup>443</sup> UNDCP beauftragte einen Gutachter, die Drogenkontrollkomponenten dieses Plans zu erarbeiten.

Der Bericht des Gutachters führt den Anstieg der Drogenproduktion auf folgende Ursachen zurück<sup>444</sup>:

- Fehlen alternativer Einkommensmöglichkeiten.
- Mit dem Krieg zusammenhängende Armut und Deprivation.
- Unterbrechung traditioneller Transport- und Vermarktungssysteme für alternative Früchte.
- Abwesenheit von zentraler Regierungsautorität und einer Drogenpolitik.
- Zurückkehrende Flüchtlinge mit begrenzten Mitteln, die durch den hohen Wert von Opium in Versuchung geraten, Mohn anzubauen.

Die folgende Strategie wurde vorgeschlagen:

- Da es keine zentrale Autorität gibt, die gegen Drogen vorgehen kann, ist es nötig, daß Provinzregierungen, lokale Führer und Gemeinden, die von Entwicklungsmaßnahmen profitieren, Druck auf jene ausüben, die Drogen anbauen. Wiederaufbauhilfen (Schulen, Bewässerungssysteme, Landwirtschaft, Straßen etc.) sind daher wichtig, damit jene, die zur Zusammenarbeit bereit sind, Druck auf andere ausüben.
- Im Gesundheits- und Erziehungsbereich geht es darum, Wissen zum Zusammenhang von Drogengebrauch und Gesundheitsproblemen zu vermitteln.
- Alternative Einkommensmöglichkeiten, auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich, sollten geschaffen werden (z.B. durch Kleingewerbeförderung).
- In der Landwirtschaft geht es vor allem darum, Erträge zu steigern, Obstplantagen wiederaufzubauen, Vermarktungsmöglichkeiten zu schaffen und Zugang zu Krediten zu erleichtern.
- Der anti-islamische Charakter der Drogenproduktion sollte bei Präventionskampagnen betont werden.
- Die 'poppy clause' sollte für alle Organisationen, die in Afghanistan arbeiten, verpflichtend sein.
- Die Datenlage zur Drogensituation in Afghanistan sollte auf jeden Fall verbessert werden. Das heißt, UNDCP sollte Untersuchungen zum Opiumanbau durchführen.

Im Prinzip unterscheidet sich dieser Vorschlag nicht wesentlich von der Strategie, die bereits im Rahmen des erwähnten Projekts ADCRP verfolgt wurde.

Der UN-Plan zum Wiederaufbau Afghanistan analysierte umfassend die Bedarfe des Landes. Allerdings ließ die politische Situation eine kohärente Umsetzung nicht zu.<sup>445</sup> Was die Drogenkontrollstrategie der Vereinten Nationen in Afghanistan angeht, blieb der Bericht mit einer Ausnahme ohne Einfluß. Die Anregung, bessere Daten zur Drogensituation in Afghanistan zu erheben, wurde aufgegriffen. Ein entsprechendes UNDCP-Projekt begann Anfang 1994.

---

<sup>443</sup> UNDP/Afghanistan 1993: Action Plan for the Immediate Rehabilitation of Afghanistan.

<sup>444</sup> Craiggs 1993, Annex 2.

<sup>445</sup> Einzelaspekte wurden von verschiedenen UN-Behörden allerdings umgesetzt.

**c. UNDCP Afghanistan Strategy Report (November 1993)**

Im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Evaluierung des Projekts ADCRP sollte derselbe Gutachter auch den Entwurf einer UNDCP-Strategie für Afghanistan vorlegen.<sup>446</sup> Dieser sah folgendes vor:

Kurz- und mittelfristig sollte UNDCP

- in begrenzten Gebieten demonstrieren, daß der Opiumanbau reduziert werden kann.
- einen Beitrag zum Wiederaufbau in jenen Gebieten leisten, die Opium anbauen.
- seine Glaubwürdigkeit gegenüber der nationalen Regierung und lokalen Führern etablieren.
- sich eine Basis schaffen, von der aus in der Zukunft und unter günstigeren politischen Bedingungen ein umfassenderes Programme gestartet werden kann.

Längerfristig sollte UNDCP – vorausgesetzt die politische Situation bessert sich – mit der Unterstützung anderer UN-Behörden und Geber Programme unterstützen, die auf die Etablierung eines sozial und wirtschaftlich nachhaltigen Umfelds zielen, in dem Drogenproduktion, -handel und -gebrauch erschwert werden.

Auch die hier vorgeschlagenen kurz- und mittelfristigen Maßnahmen wären im Prinzip eine Fortsetzung des Projekts ADCRP gewesen.

**d. Strategiediskussionen 1994-95<sup>447</sup>**

Die Strategien, die Anfang der 90er Jahre vorgeschlagen wurden, brachten kaum neue Erkenntnisse oder Ansätze, die über das hinaus gingen, was bis dahin ohnehin gemacht wurde. Eine Ausnahme war vielleicht die Nathan/Berger-Studie, die die Verantwortung der lokalen Machthaber für die Drogensituation hervorhob und die vorschlug, Maßnahmen der Drogenkontrolle in eine umfassende Strategie der ländlichen Entwicklung einzubetten.

Mitte 1994 änderte sich die Richtung der Diskussionen. Auslöser waren vor allem die Ergebnisse der ersten UNDCP-Untersuchung zur Opiumproduktion. In UN-Kreisen wurde argumentiert, daß die Zahlen zum Ausmaß der Drogenproduktion in Afghanistan auch das Versagen bisheriger Strategien dokumentierten. Die Veröffentlichung der Zahlen sollte mit der Erarbeitung einer glaubwürdigeren Strategie einhergehen. Bei einer UNDCP-Mission nach Badakhshan im Juli 1994 wurde außerdem zum ersten Mal festgehalten, daß lokale Führer Opium anbauen ließen, um mehr Entwicklungshilfe für ihr Gebiet zu erhalten. Dies konnte so gedeutet werden, daß die UNDCP-Strategie – zumindest in diesem Gebiet – zu erhöhter Drogenproduktion führte.

Im August 1994 verständigten sich die in Afghanistan arbeitenden UN-Organisationen darauf, die Vergabe von Hilfe an Provinzen und Distrikte, die Opium produzierten, an eine Verpflichtung der Provinz- und Distrikt-Shuras zur Drogenkontrolle zu binden. UN-Organisationen sollten nur noch jene Gebiete unterstützen, die keinen Mohn mehr anbauen. UNDCP sollte zusätzlich dort tätig werden, wo eine nachprüfbare Verpflichtung gegeben ist und eine Reduzierung der Produktion Hilfe von außen erfordert.

Diese Strategie war vor allem auf die Machthaber in Nangarhar und Helmand gerichtet. Die in Nangarhar hatten bis dahin sowohl von internationaler Hilfe als auch von einer steigenden Drogenproduktion profitiert; die in Helmand förderten aktiv die Drogenproduktion. Die Taliban gab es damals noch nicht.

Elemente dieses Vorschlags fanden auch den Weg in den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen an die Generalversammlung vom 22. November 1994:

*“... the lack of central authority and the instability in the country have contributed to an increase in production and trafficking of illicit drugs. Further exacerbated by the paucity of resources in the decisive transition from emergency to reconstruction and the absence of alternative income opportunities, this alarming situation, if unchecked, will not only increase drug abuse in Afghanistan and in its neighbours,*

---

<sup>446</sup> See Weir 1993a.

<sup>447</sup> Nach Erfahrungen des Autors.

*but will also have serious implications for the country's political future as well as for the global spread of the drug menace. It calls for urgent concerted efforts by all national and international bodies to integrate drug control concerns into the priority agenda for political reconciliation, economic rehabilitation and reconstruction, and in the longer-term sustainable development in Afghanistan. For the first time, detailed baseline data on opium production at the village level are now available, the survey results will be shared by the United Nations with all donors, with a view to developing a common strategy that will ensure that assistance benefits those not producing opium, and that those producing opium do not receive assistance unless specific agreements are reached with the local communities on firm commitments and achievements in the reduction of opium poppy cultivation.”<sup>448</sup>*

In der Folge waren UN-Organisationen dazu verpflichtet, ihre Maßnahmen in Opiumgebieten mit UNDCP abzustimmen.<sup>449</sup> Das Hauptquartier von UNDCP beschloß im November, eine größere Mission nach Afghanistan zu schicken, um die vom Feldbüro ausgearbeitete vorläufige Strategie weiterzuentwickeln und ein Afghanistan-Programm auszuarbeiten. Diese Mission kam erst im Juni 1995 zustande.

Währenddessen hatten das Bekanntwerden der UNDCP-Zahlen sowie die Einschränkung der Entwicklungshilfe an opiumproduzierende Gebiete unmittelbare Konsequenzen. Mitte November 1994 wurde UNDCP von Gouverneur Haji Qadeer aus der Provinz Nangarhar verbannt. Kurz darauf begann die Nangarhar-Shura dann aber mit der Vernichtung von Opiumfeldern. Dabei wurden in verschiedenen Distrikten Nangarhars etwa 5.000 Hektar Mohnfelder umgepflügt.

Ab Dezember 1994 war die Nangarhar Shura dann auch wieder bereit, mit UNDCP zu kooperieren. Im Januar 1995 einigte man sich grundsätzlich darauf, daß

1. UNDCP über das Projekt ADCRP unmittelbar – d.h. innerhalb weniger Wochen – jenen Distrikten helfen sollte, die von der Vernichtung der Mohnfelder betroffen waren;
2. andere Geber aufgefordert werden sollten, ebenfalls kleinere Sofortmaßnahmen zu unterstützen;
3. eine Institution aufgebaut werden sollte – die ‘Nangarhar Drug Control and Development Unit’ -, die der Shura angegliedert und von UNDCP unterstützt, eine Verbindung zwischen Gebern und der Shura herstellen sowie Drogenkontrollmaßnahmen im Auftrag der Shura koordinieren sollte. Dadurch sollten künftige ‘Mißverständnisse’ zwischen UNDCP und der Shura verhindert werden;
4. durch die geplante UNDCP-Mission ein längerfristiges Programm der Drogenkontrolle durch alternative Entwicklung in Nangarhar eingeleitet werden sollte.

Aus verschiedenen Gründen verzögerte sich der Beginn der geplanten Sofortmaßnahmen durch UNDCP um mehrere Monate. Bilaterale Geber waren nicht in der Lage, derart kurzfristig zu reagieren. Die ‘Nangarhar Drug Control and Development Unit’ allerdings begann ihre Aktivitäten ab Mitte 1995. Die UNDCP-Mission wurde im Juni/Juli 1995 durchgeführt, brachte aber keine greifbaren Ergebnisse. Ein umfassendes UNDCP-Programm wurde erst im Dezember 1996 vorgestellt, aber bis dahin war die Nangarhar Shura geflüchtet und die Taliban hatten die Macht in Nangarhar übernommen.

## **5. Wirkung und Entwicklungsrelevanz bisheriger Strategien**

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, daß von Seiten der afghanischen Regierungen zumindest zwischen 1979 und 1997 keine aktive Politik der Drogenkontrolle verfolgt wurde bzw. die bescheidenen Ansätze, die es gab, nicht umgesetzt werden konnten. Strategien und Aktivitäten der Drogenkontrolle in Afghanistan waren damit identisch mit Maßnahmen, die von Gebern unterstützt wurden. Nach dem Abzug der Sowjets 1989 und insbesondere nach dem

---

<sup>448</sup> Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the United Nations, including Special Economic Assistance: Emergency International Assistance for Peace, Normalcy and Reconstruction of War-stricken Afghanistan (A/49/688. Forty-ninth session Agenda Item 37 (e)), Seite 12.

<sup>449</sup> So wurde dann bestimmt, in welchen Gebieten weiterhin Bewässerungssysteme gebaut werden konnten und wo nicht, wo zwar Saatgut aber kein Dünger mehr beigesteuert werden konnte usw.

**Tabelle 21: Die Projekte des UNDCP Afghanistan Programm 1997-2000<sup>451</sup>**

Nummer	Titel	Projektgebiet	Dauer	Kosten (US\$)
AFG/97/C26	Capacity Building for Drug Control	Kabul, Kandahar, Mazar (Balkh), Herat, Nangarhar	1/97 - 12/00	2.716.000
AFG/97/C27	Drug Control Monitoring System	Alle Provinzen	1/97 - 12/00	1.844.200
AFG/97/C28	Poppy Crop Reduction	Kandahar (alle Distrikte und Nangarhar (Shinwar))	1/97 - 12/00	10.479.000
AFG/97/C29	Drug Demand Reduction Support	Kabul, Herat, Balkh, Badakhshan, Flüchtlingslager in Pakistan	1/97 - 12/00	1.296.200
<b>4 Projekte</b>			<b>1/97 - 12/00</b>	<b>16.335.400</b>

Zusammenbruch des Najibullah-Regimes 1992 wurde eine Reihe von Vorschlägen zu Strategien und weiteren Maßnahmen zur Drogenkontrolle in Afghanistan formuliert. Bis 1996 war aber erst ein einziges Projekt in die Praxis umgesetzt worden, nämlich das UNDCP-Projekt 'Drug Control and Rural Rehabilitation' von 1989 bis 1996.

Aus verschiedenen, in dieser Arbeit bereits erläuterten Gründen hatte das Projekt nur geringe Auswirkungen auf die Drogensituation insgesamt. Die Einzelmaßnahmen, die durchgeführt wurden, dürften einer Reihe von Gemeinden in wichtigen Bereichen kurzfristig geholfen haben. Wie bei fast allen Projekten in Afghanistan handelte es sich aber auch hier um kurzfristige Interventionen, bei denen die Partizipation der Zielgruppen gering bleiben mußte.<sup>450</sup> Eine Kooperation mit Zielgruppen über mehrere Jahre hinweg, wie sie im Rahmen von Projekten der 'Alternativen Entwicklung' in anderen Ländern normalerweise gesucht wird, mußte hier ausbleiben. Der Beitrag dieses Projekts zu Drogenkontrolle und nachhaltiger menschlicher Entwicklung in Afghanistan blieb daher gering.

## **B. Aktuelle Strategien: Das 'UNDCP Afghanistan Programme (1997 - 2000)'**

### **1. Struktur und Zielsetzung des Programms**

Im Dezember 1996 legte UNDCP ein aus vier Projekten oder Modulen bestehendes Programm für Afghanistan vor. Die vier Projekte sind miteinander verknüpft. Ein fünftes Projekt zur Kontrolle des Drogenhandels soll folgen, wenn die politische Situation es erlaubt.

Die beiden ersten Projekte ('Capacity Building' und 'Monitoring System') sollen die Grundlage für die beiden anderen Projekte bilden, über die dann die eigentlichen Aktivitäten im Bereich der Nachfragereduzierung und der Reduzierung der Opiumproduktion durchgeführt werden.

Oberziel des Programms ist eine beträchtliche Reduzierung von Drogenproduktion, -handel und -mißbrauch in Afghanistan.

Die vier bereits ausformulierten Projekte sollen helfen, dieses übergeordnete Ziel zu erreichen.

<sup>450</sup> Also um 'delivery of physical outputs' und weniger um die Unterstützung von Entwicklungsprozessen. Dieses Problem wird inzwischen von UN- und anderen Behörden, die in Afghanistan arbeiten, erkannt. Siehe UNDP/Afghanistan 1997.

<sup>451</sup> Quelle: Projektdokumente des UNDCP Afghanistan Programme.

Kasten 4: Ziele des UNDCP- Afghanistan Programms<sup>452</sup>

<b>Projekt 'Capacity building for drug control' (AFG/97/C26)</b>		
<b>Zielsetzungen</b>		<b>Indikatoren</b>
Ziel 1	At the end of the project, the authorities in Kabul and in selected provinces in Afghanistan will have the capacity to carry out planning, coordination, implementation, monitoring and evaluation of drug control activities	Agreements signed between the project and DCCUs have been fully implemented.  Increased drug control awareness among the Afghan authorities.
Ziel 2	The active involvement of other agencies in UNDCP's drug control efforts contributing to the achievement of UNDCP's drug control objective in Afghanistan	Aid from other agencies channelled to opium poppy growing areas and to target areas for supply and demand reduction interventions in accordance with UNDCP's strategy, and drug components incorporated in relevant projects/programmes of other agencies.
Ziel 3	A well-managed and coordinated UNDCP Afghanistan programme	—
<b>Projekt 'Drug control monitoring system' (AFG/97/C27)</b>		
Ziel 1	To develop a system for generating, storing and disseminating drug control data	An adequate pool of trained and dependable manpower secured  Surveys and other studies and reports, and of drug control related materials have been produced.  A drug control monitoring system established.
<b>Projekt 'Poppy crop reduction' (AFG/97/C28)</b>		
Ziel 1	Replicable methodologies developed for achieving progressive reductions in poppy cultivation in Afghanistan through sustainable rural development activities.	No resurgence of opium production in target areas.  Political authorities agree to extend the enforcement of a ban on poppy cultivation to other areas and donors are willing to fund similar programmes to support such bans.
<b>Projekt 'Drug demand reduction support' (AFG/97/C29)</b>		
Ziel 1	Drug abuse treatment, rehabilitation and social reintegration capabilities established in Afghan communities in six target areas.	Indicators to be obtained through baseline surveys.

## 2. Strategien

### a. Stärkung von Kapazitäten (Projekt C 26)

In Kabul und vier Provinzen (Nangarhar, Balkh, Kandahar und Herat) sollen als Teil der Verwaltung 'drug control and coordination units' eingerichtet werden. Diese würden von UNDCP unterstützt werden und wären für die Planung, Koordination, Monitoring und Evaluierung von Maßnahmen der Drogenkontrolle zuständig. Zusätzlich sollen in denselben Gebieten 'advisory committees' eingerichtet werden, eine Art lokaler Drogenkommissionen, die die jeweilige Provinzregierung in Drogenfragen beraten würden.

Andere UN-Organisationen, Hilfsorganisationen und NROs sollen in die UNDCP-Strategie eingebunden werden. Dazu gehört die Abstimmung mit anderen Organisationen bei der Vergabe von Mitteln, die Fortbildung von Personal anderer Organisationen in Drogenfragen und die Aufnahme von Drogenkomponenten in die Projekte anderer Organisationen.

Schließlich soll dadurch UNDCPs eigene Kapazität zum Management des Afghanistanprogramms gestärkt werden. Dazu gehört die Einrichtung eines Büros in Islamabad zum Management des Programms.

<sup>452</sup> Quelle: Projektdokumente des UNDCP Afghanistan Programme.

**b. Monitoring der Drogensituation (Projekt C 27)**

Die seit 1994 jährlich durchgeführten quantitativen Untersuchungen zur Opiumproduktion sollen über dieses Projekt fortgesetzt werden. Zusätzlich sind tiefere sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Studien zur Drogenproblematik vor allem auch zum Drogengebrauch geplant. Ein System zur Verbreitung dieser Informationen soll entwickelt werden. Fachkundiges Personal, das in der Lage ist, diese Aktivitäten durchzuführen und in Zukunft fortzusetzen, soll ausgebildet werden.

**c. Reduzierung der Opiumproduktion (Projekt C 28)**

In vier Distrikten, nämlich Shinwar in der Provinz Nangarhar, sowie in den Distrikten Ghorak, Khakrez und Maiwand der Provinz Kandahar sollen Methoden zur Reduzierung des Mohnanbaus durch nachhaltige ländliche Entwicklung getestet werden, die auch in anderen Gebieten Afghanistans Anwendung finden könnten.

Nachhaltige ländliche Entwicklung soll durch die Einführung alternativer Feldfrüchte, durch Viehzucht, Verbesserung von Bewässerungssystemen, Straßen, Dorfinfrastruktur, Ausbildung von Frauen sowie einkommenschaffende Maßnahmen gefördert werden. Welche Maßnahmen unterstützt werden, soll in Kooperation mit Gemeinde- und Distrikträten ('Shuras') bestimmt werden. Das dadurch festgelegte Paket an Unterstützung soll Eingang in einen 'District Drug Control Action Plan' finden, in dem sich die Gemeinden und Distrikte im Gegenzug verpflichten, ihre Opiumproduktion über einen bestimmten Zeitraum hinweg zu reduzieren und schließlich ganz zu beseitigen. Der Plan soll nicht nur von der Distrikt-Shura, sondern auch von der Provinzverwaltung und der 'Regierung' in Kabul unterschrieben werden, die dafür garantieren, die Mohnfelder zu vernichten, falls die Gemeinden und Distrikte die Abkommen nicht einhalten.

Diese Vorgehensweise kristallisierte sich erst ab April 1997 heraus. Zuvor wollte UNDCP die tatsächliche Vernichtung von Mohnfeldern zur Voraussetzung von Hilfe machen:

*"The project's target areas will be Qandabar Province and Shinwar District in Nangarhar Province. Both areas are controlled by Taliban which, in discussions with ROSWA, has stated its willingness to implement a phased enforcement of a ban on opium poppy production. ROSWA will ask Taliban to impose and enforce such a ban in the target areas, starting from the 1997/98 season. No project funds will be disbursed on development activities in the area until such a ban is imposed".<sup>453</sup>*

Mit diesem Ansatz – zuerst Vernichtung, dann Hilfe – waren einige Geber, vor allem die Bundesrepublik, nicht einverstanden. Im März 1997 modifizierte UNDCP diese Passage des Projektdokuments entsprechend:

*"The ban on poppy cultivation in the project target areas will have political commitment and enforcement dimensions. At the initial stage, the declaration by the provincial and/or district leadership of a poppy ban in the project target district(s) will demonstrate their opposition to the practice of poppy cultivation and their support to the efforts of the project and communities to eliminate poppy cultivation during an agreed period. The agreements with the community leaders will specify the components of the package of assistance that the project will provide to the farmers in the target districts, as well as the pace of poppy reduction that will lead to the total elimination of poppy cultivation at the end of the agreed period. The enforcement element of the ban will be in the form of a commitment by the provincial, district and village leadership to take appropriate enforcement action, with full respect of the human rights of the people, if despite the provision of assistance by the project and its proven success in offering a viable alternative to poppy cultivation, some farmers of villages continue, contrary to the agreement, to cultivate poppy."<sup>454</sup>*

Über die 'District Drug Control Action Plans' versucht UNDCP nun, diesen Ansatz umzusetzen.

---

<sup>453</sup> UNDCP Draft Project Document AD/AFG/97/C28, Seite 10 (Version vom Dezember 1996).

<sup>454</sup> UNDCP Project Document AD/AFG/AFG/97, Seite 10/11 (Unterschriebene Version vom März 1997). Dieser Absatz wird hier vollständig zitiert, weil er die zu verfolgende Strategie treffend beschreibt und weil er Gegenstand mehrerer Diskussionen zwischen Gebern (vor allem der Bundesrepublik und dabei des BMZ) und UNDCP war. Das BMZ setzte sich auch dabei durch, eine Menschenrechtsklausel in das Programm einzufügen.

#### **d. Reduzierung der Nachfrage (Projekt C 29)**

Bereits existierende Einrichtungen und Materialien zur Behandlung, Rehabilitation und sozialen Reintegration von Drogenabhängigen sollen untersucht werden. Neue Trainingsmaterialien sollen entwickelt, Familienangehörige und andere Angehörige der Gemeinden, aus denen Drogenabhängige stammen, sollen aufgeklärt werden. Es ist geplant, Personal in Methoden zur Behandlung, Rehabilitation und sozialen Reintegration von Drogenabhängigen auszubilden. Dieses Personal soll in der Form von zwölf 'community treatment and intervention teams' (CTITs) in ausgewählten Gebieten oder bei bestimmten Behörden oder Organisationen platziert werden, um Maßnahmen zur Behandlung, Rehabilitation und sozialen Reintegration von Drogenabhängigen zu unterstützen. Außerdem soll ein Monitoring-System eingerichtet werden, um Trends im Hinblick auf den Drogengebrauch verfolgen zu können.

#### **e. Kontrolle des Drogenhandels**

Ursprünglich war vorgesehen, ebenfalls ein 'Law Enforcement'-Projekt zur Kontrolle des Drogenhandels zu formulieren. Ende 1995 wurde aber von UNDCP entschieden, daß die gegenwärtigen Verhältnisse mit unklarer Gesetzeslage und ohne Institutionen, mit denen man in diesem Bereich zusammenarbeiten könnte, ein solches Projekt nicht erlauben würden. Statt dessen spielt UNDCP mit der Idee, ein seit 1994 laufendes Projekt zur Kontrolle des Drogenhandels an der iranisch-pakistanischen Grenze nach Norden hin auszuweiten, um so eine Art 'Sicherheitsgürtel' um Afghanistan herum aufzubauen.

### **3. Umsetzung**

Die Implementierung des Programms begann erst in der zweiten Jahreshälfte 1997, das heißt mit einigen Monaten Verspätung. Mit der Distrikt-Shura in Shinwar (Nangarhar) wurden zwischen September und November mehrere Diskussionen geführt worden, aber der 'District Drug Control Action Plan' für Shinwar war von den Distrikt- und Gemeinderäten bis Mitte November noch nicht genehmigt worden. Die Verhandlungen in Shinwar sowie erste Erfahrungen in Ghorak-Distrikt in Kandahar zeigten die Komplexität der Drogenproblematik und die Schwierigkeit, zu Lösungen zu kommen, die von allen Beteiligten mitgetragen werden. Teile von UNDCP scheinen daher dazu zu neigen, sich eine Vernichtung von Mohnfeldern durch die Taliban dadurch zu 'erkaufen', daß kurzfristig Infrastrukturprojekte wie die Elektrifizierung Kandahars finanziert werden, anstatt nur zu versuchen, langwierige Entwicklungsmaßnahmen auf Distriktebene zu unterstützen.

Im Oktober/November 1997 unternahmen einige Geber in Zusammenarbeit mit UNDCP eine Mission, um das Programm nochmals zu überprüfen und um Empfehlungen dahingehend zu geben, wie die Umsetzung des Programms verbessert werden könnte.<sup>455</sup>

### **4. Bewertung**

#### **a. Bewertung der Zielsetzungen und des strategischen Rahmens**

Das Oberziel des Programms, nämlich eine beträchtliche Reduzierung von Drogenproduktion, -handel und -mißbrauch, ist in der Projektsystematik ein Langzeitziel, zu dem Projekte beitragen, das aber am Ende der Projekte nicht unbedingt erreicht sein muß. Anders als unmittelbare Projektziele, wird daher ein Oberziel in der Regel auch nicht quantifiziert oder mit Indikatoren versehen. Da es sich hier aber um ein aus vier Projekten bestehendes Programm handelt, stellt sich die Frage nach übergreifenden, das Programm zusammenhaltenden Zielen, die am Ende des Programms erreicht sein sollen. Solche unmittelbaren Programmziele fehlen bislang. Sie wären aber wichtig, um die Erfolgsaussichten des Programms beurteilen zu können.

Ein wichtiges Element der Strategie ist die Politik der Konditionalisierung von Hilfe. Das bedeutet, daß Hilfe an eine Gemeinde nur vergeben wird, wenn diese entweder kein Opium produziert oder bereit ist, nachprüfbar Abkommen zur Reduzierung der Opiumproduktion abzuschließen. Eine solche Konditionalisierung soll nicht nur für die Hilfe durch UNDCP gelten, sondern auch für alle anderen UN-Behörden und Hilfsorganisationen, die in Afghanistan arbeiten. Auf diese Weise

---

<sup>455</sup> An dieser Mission nahm der Autor im Auftrag von GTZ/BMZ teil.

würde alle Hilfe nach Afghanistan in eine Politik der Drogenkontrolle eingebunden werden. Bisher sah sich UNDCP aber nicht in der Lage, eine solche Politik auszuarbeiten und mit anderen Organisationen abzustimmen. Entsprechend gering ist daher die Beteiligung anderer Organisationen.

Eine Einbindung anderer Organisationen in eine Strategie der Drogenkontrolle wird von diesen nur akzeptiert werden, wenn Drogenkontrolle auch mit ihren Zielen und Prinzipien vereinbar ist. Im November 1997 legten die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit einigen Geberländern einen 'Strategic Framework for Aid to Afghanistan' zur Diskussion vor. Frieden, Stabilität und Menschenrechte einschließlich gleiche Chancen und Rechte für Frauen sind darin übergreifende Erwägungen. Es wird insbesondere darauf aufmerksam gemacht, daß die Machthaber – die 'presumptive authorities', gemeint sind vor allem die Taliban – umstritten sind. In der Praxis bedeutet dies, daß Hilfe nicht zu einer Stärkung oder gar Anerkennung der Taliban führen darf. Besondere Vorsicht ist entsprechend beim Aufbau von Institutionen oder bei Infrastrukturmaßnahmen geboten. Hilfe soll dazu genutzt werden, um Menschenrechte und Genderprinzipien zu fördern. Problematisch ist daher, wenn UNDCP nun zur Erreichung drogenpolitischer Ziele den Aufbau von Institutionen der Drogenkontrolle unterstützt, größere Infrastrukturmaßnahmen finanziert oder Menschenrechts- und Genderprinzipien vernachlässigt, um die eigenen Projekte nicht zu gefährden und ausschließlich drogenpolitische Ziele zu verfolgen.<sup>456</sup>

#### **b. Ansatz zur Stärkung von Kapazitäten**

Dieses Projekt könnte in der Tat dazu führen, daß Taliban-Institutionen aufgebaut werden. Während es sich bei der 'Nangarhar Drug Control and Development Unit' um eine Institution handelt, die von UNDCP bereits vor der Ankunft der Taliban eingerichtet wurde, wären die 'Drug Control and Coordination Units', die für Kandahar, Herat, Kabul und Mazar vorgesehen sind, neu. Nur jene, die für Kandahar vorgesehen ist, wäre zur Zeit gerechtfertigt, wenn sie nicht von den Taliban kontrolliert würde und sich darauf beschränkte, UNDCP-Maßnahmen zu koordinieren.

Der Verfolgung des zweiten Ziels dieses Projekts, nämlich der Stärkung der Kooperation mit anderen Hilfsorganisationen, wird von UNDCP derzeit zu geringe Bedeutung beigemessen.

#### **c. Ansatz zum Monitoring**

Strategien der Drogenkontrolle in Afghanistan leiden darunter, daß die Informationslage ungenügend ist. Die mit der Drogenproblematik verbundenen komplexen Interessengeflechte und Abhängigkeitsbeziehungen werden bisher kaum verstanden. Zum Drogenkonsum gibt es, wie bereits erwähnt, so gut wie keine Daten. Das Monitoring-Projekt ist daher wichtig. Allerdings besteht auch hier die Gefahr, daß damit Taliban-Institutionen aufgebaut bzw. gestärkt werden.

#### **d. Ansatz zur Reduzierung der Drogenproduktion**

Der Ansatz, über 'District Drug Control Action Plans' zu Abkommen mit Gemeinden und Distrikten zu kommen, weist in die richtige Richtung, auch wenn es in der Methodik noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Allerdings benötigt dieses Projekt Zeit, um in den vier Zieldistrikten Erfahrungen sammeln zu können. Vier Jahre dürften dafür nicht ausreichen. Problematisch ist es, wenn von diesem Projekt schnelle Ergebnisse und eine Reduzierung der Opiumproduktion in Afghanistan insgesamt erwartet werden. Problematisch ist es auch, wenn UNDCP und die internationale Gemeinschaft versuchen, den Prozeß abzukürzen und über Infrastrukturmaßnahmen die Vernichtung von Mohnfeldern durch die Taliban zu erkaufen. Dies würde nicht nur die Entwicklungsmaßnahmen und -prinzipien anderer Organisationen unterlaufen, sondern wäre auch weder drogen- noch entwicklungspolitisch nachhaltig.

#### **e. Ansatz zur Reduzierung der Nachfrage**

Das Projekt zur Reduzierung der Nachfrage beruht auf der Vermutung, daß es keine spezialisierten Einrichtungen zur Behandlung und Rehabilitierung von Drogenabhängigen gibt. Es zielt daher auf

---

<sup>456</sup> Die bereits erwähnte gemeinsame Gebermission vom Oktober/November 1997 machte auf diese und andere Risiken aufmerksam.

den Aufbau solcher Einrichtungen. Allerdings ist die Datenlage zum Drogengebrauch in Afghanistan derart lückenhaft, daß das Ausmaß der Problematik nicht eingeschätzt werden kann. Daher kann auch nicht bestimmt werden, ob es überhaupt einen Bedarf an solchen Einrichtungen gibt.

Aufgrund der harschen Politik der Taliban gegenüber Menschen, die Drogen gebrauchen, dürfte es schwierig sein, sowohl mit den Taliban als auch mit Drogenkonsumenten zusammenzuarbeiten.

Die Rahmenbedingungen in Afghanistan – Armut, Konflikte, physische, psychische und soziale Gesundheitsprobleme und die Verfügbarkeit von Drogen – lassen vermuten, daß der Drogenkonsum in Zukunft ansteigen wird. Primäre Prävention ist im jetzigen Projekt aber nicht vorgesehen. Das Projekt ist in der jetzigen Form zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll.

#### **f. Kontrolle des Drogenhandels**

UNDCPs Entscheidung, die Ausarbeitung dieses Projekts auf unbestimmte Zeit zu verschieben, ist sicherlich richtig. Überlegungen, ob nicht doch mit der zivilen und der religiösen Polizei der Taliban zusammengearbeitet werden könnte, sollten nicht weiter verfolgt werden.

#### **g. Entwicklungsrelevanz**

Das Programm hat das Potential, einen wichtigen Beitrag zu Drogenkontrolle und Entwicklung in Afghanistan zu leisten. Es besteht aber auch die Gefahr, daß über dieses Programm andere Entwicklungsmaßnahmen unterlaufen werden.

Das Programm kann Entwicklung dann stärken, wenn

- die Bereitschaft von Gemeinden zur Kooperation vorher klar bestimmt wird;
- die möglichen Wirkungen der Hilfe auf soziale, wirtschaftliche und politische Strukturen in Gemeinden und Distrikten vorher analysiert werden;
- Entwicklungsprozesse und nicht nur physische Ergebnisse und Infrastruktur unterstützt werden ('process' statt 'delivery');
- die Partizipation an den Maßnahmen möglichst allen offensteht. Über weibliche Projektmitarbeiter sollte sich das Programm auch Zugang zu Frauen in Dörfern verschaffen. Derzeit gehören die UNDCP-Projekte zu den wenigen in Afghanistan ohne weibliche Mitarbeiter;
- die UNDCP-Projekte bereit sind, mit den Projekten anderer Behörden zusammenzuarbeiten, Erfahrungen auszutauschen und Ansätze abzustimmen.

Die UNDCP-Projekte würden andere Entwicklungsmaßnahmen unterlaufen, wenn die Unterstützung nicht an Zugeständnisse im Menschenrechts- und Genderbereich geknüpft wird, UNDCP-Projekte ihre Vorgehensweise nicht mit anderen Projekten abstimmen, Gemeinden aufgrund anderer Kriterien und ohne Eigenbeteiligung Unterstützung erhalten oder UNDCP den Taliban größere Anerkennung zollt, als andere Organisationen dies tun.

Wichtig ist daher, daß diese Risiken erkannt werden und der Koordinator für die UN-Hilfe nach Afghanistan die Abstimmung des UNDCP-Programms mit dem restlichen UN-Programm sicherstellt, und die UNDCP-Projekte, vor allem das Modul zur Reduzierung der Opiumproduktion, die Zeit bekommt, Maßnahmen durchzuführen, die sowohl drogenpolitisch als auch entwicklungspolitisch sinnvoll sind.

### **5. Ausblick**

Bei aller Kritik stellt das Programm den bisher umfassendsten Versuch der Drogenkontrolle in Afghanistan dar. Eine Alternative gibt es nicht, da sich bilaterale Geber unter den gegebenen Umständen in diesem Bereich kaum engagieren werden.

Das Programm sollte nachgebessert werden und auf folgende Ziele hinarbeiten, die in den nächsten vier bis fünf Jahren erreicht werden können:

1. Verbesserung bzw. Schaffung der Bedingungen für eine Reduzierung der Drogenproduktion und der Prävention des Konsums in Afghanistan, indem Ansätze der Alternativen Entwicklung und der gemeindegestützten Nachfragereduzierung (CBDC) sowie Mechanismen der Zusammenarbeit mit Distrikt- und Gemeinde-Shuras getestet werden. Dadurch würde zumindest in einigen Pilotdistrikten bereits ein Beitrag zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung geleistet werden.
2. Einbindung anderer Hilfsorganisationen in die Drogenkontrolle durch eine klare und abgestimmte Politik der Konditionalisierung von Hilfe, um zumindest eine weitere Expansion der Drogenproduktion zu verhindern.<sup>457</sup>

Falls dies gelänge, wäre das Programm als erfolgreich einzuschätzen. Eine drastische Reduzierung der Drogenproduktion in Afghanistan sollte von diesem Programm nicht erwartet werden. An künftige und umfassendere Programme der Drogenkontrolle sollte erst dann gedacht werden, wenn die Erfahrungen der jetzigen Projekte vorliegen.<sup>458</sup>

Drogenkontrollprogramme der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan sollten nicht alleine darauf bauen, daß die Taliban ihr Gewaltmonopol in den Mohngebieten dazu nutzen, den Mohnanbau zu unterbinden. Falls die Taliban sich allerdings selbst aus dem Drogengeschäft zurückzögen, gegen Drogenlabors und -handel voringen und ein Mindestmaß an Druck auf die eigenen Bauern ausübten, dann könnte die Opiumproduktion kurzfristig erheblich sinken. Ein derartiges 'commitment' der Taliban sollte von der internationalen Gemeinschaft aber nicht dadurch 'erkauft' werden, daß die Taliban anerkannt und im Menschenrechts- und Genderbereich Zugeständnisse gemacht werden.

---

<sup>457</sup> Ein erster Schritt wäre, diese beiden Ziele der Drogenkontrolle in den 'Strategic Framework for Aid to Afghanistan' zu integrieren, der im Dezember 1997 von den Vereinten Nationen verabschiedet werden soll.

<sup>458</sup>Obwohl das derzeitige Afghanistan-Programm erst Mitte 1997 begann, diskutiert UNDCP bereits ein großangelegtes Programm, das über zehn Jahre US\$ 250 Millionen kosten soll. Da der BBC-Pashtu Service bereits darüber berichtete, sind diese Überlegungen in Afghanistan bekannt. Der UNDCP Executive Director, Pino Arlacchi, sprach bei seinem Besuch in Afghanistan im November 1997 mit den Taliban auch selbst darüber (Reuters vom 24. November 1997). Damit werden Erwartungen geweckt, die kaum finanzierbar und umsetzbar sind und zu einer spekulativen Opiumproduktion führen können.

## **TEIL 4: PAKISTAN**

# I. PAKISTAN: LANDESKUNDLICHER HINTERGRUND

## A. Soziale und wirtschaftliche Strukturen

Pakistan ist mit geschätzten 133 Millionen Menschen (1993) eines der bevölkerungsreichsten Länder der Erde. Seit 1994 leben dort mehr Menschen als in Japan und 1997 hat Pakistan in dieser Hinsicht wahrscheinlich auch Rußland überholt. Bei einem Wachstum von jährlich 2,8 Prozent wird sich die Bevölkerung in den nächsten fünfundzwanzig Jahren auf über 260 Millionen verdoppeln. Setzt sich dieser Trend fort, ist Pakistan im Jahre 2030 nach China und Indien das Land mit der drittgrößten Bevölkerung der Welt.<sup>459</sup>

Etwa 66% der Bevölkerung leben auf dem Land und 34% in Städten. Bei der letzten Volkszählung 1981 waren 45% der Bevölkerung weniger als 15 Jahre alt, und es gab einen Männerüberschuß von 110 Männern zu 100 Frauen. Lange Zeit war Pakistan eines der wenigen Länder, in denen Frauen eine geringere Lebenserwartung hatten als Männer.

Administrativ ist Pakistan in die vier Provinzen Punjab, Sindh, Northwest Frontier Province (NWFP) und Baluchistan eingeteilt. Dazu kommt die im Punjab gelegene Hauptstadt Islamabad als

**Tabelle 22: Pakistan – Bevölkerung nach Provinzen  
(Schätzungen für 1993)<sup>460</sup>**

	Millionen Menschen 1993	In %
Punjab	75	56,3
Sindh	30	22,6
NWFP	17	12,8
FATA	3,5	2,6
Baluchistan	7	5,3
Islamabad	0,5	0,4
<b>Insgesamt</b>	<b>133</b>	<b>100</b>

‘Capital Territory’. Die ‘Federally Administered Tribal Areas’ (FATAs), die im westlichen Randgebiet der NWFP an der Grenze zu Afghanistan liegen, genießen einen Sonderstatus und unterstehen direkt dem Präsidenten. Die ‘Northern Areas’ Gilgit und Baltistan sowie der von Pakistan kontrollierte Teil Kaschmirs ‘Azad Jammu and Kashmir’ werden von Pakistan nur verwaltet.<sup>461</sup>

Pakistan entstand 1947 durch die Trennung von Indien bei dessen Unabhängigkeit als ein selbständiger islamischer Staat. Ungefähr 97% der Bevölkerung Pakistans sind Moslems, von denen wiederum die meisten Sunniten und ein

kleinerer Teil Schiiten und Ismailis sind. Die Islamisierung des öffentlichen Lebens wurde insbesondere von Zia-ul-Haq nach dessen Machtübernahme 1977 vorangetrieben.

Die fünf größten Bevölkerungsgruppen sind die Punjabis, Pathanen, Sindhi, Mohajirs und Balutschen. Die Punjabis stellen etwa 50% der Bevölkerung. Die Pathanen sind die zweitgrößte Gruppe mit 13% und vor allem in der NWFP und Baluchistan zuhause. ‘Mohajir’ ist eine Sammelbezeichnung für jene Menschen, die nach der Teilung von Indien nach Pakistan kamen. In Karachi machen sie etwa zwei Drittel der Bevölkerung aus, und in der Provinz Sindh insgesamt sind sie zahlreicher vertreten als die Sindhis. Zu diesen größeren Gruppen kommen noch zahlreiche kleinere ethnische Minderheiten sowie seit Beginn der 80er Jahre mehrere Millionen Flüchtlinge aus Afghanistan. Über eine Million Pakistanis arbeiten als Gastarbeiter in den Golfstaaten.

Pakistan weist seit 40 Jahre beachtliche Wirtschaftswachstumsraten auf. Von 1970 bis 1980 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 6,8% jährlich und seit 1970 um durchschnittlich 5,1%.<sup>462</sup>

Etwa 50% der Erwerbstätigen waren 1993 in der Landwirtschaft, 20% in der Industrie und 30% im Dienstleistungssektor beschäftigt. Die Landwirtschaft und die Industrie trugen jeweils 25% und der Dienstleistungssektor 50% zum BIP bei.<sup>463</sup>

<sup>459</sup> Zahlen errechnet nach UNDP 1996.

<sup>460</sup> Quelle: Grobe Schätzung. Verteilung nach Zingel (1994: 312) für 1981, vom Autor hochgerechnet auf 1993.

<sup>461</sup> Die Daten dazu sind in den nationalen Statistiken nicht enthalten (Zingel 1994: 302).

<sup>462</sup> Zingel 1994: 317.

<sup>463</sup> UNDP 1996: 185.

Karte 13: Pakistan<sup>464</sup>



Aufgrund der klimatischen und geographischen Bedingungen ist die Landwirtschaft auf künstliche Bewässerung angewiesen. In der Provinz Punjab befindet sich das größte Bewässerungssystem der Welt.<sup>465</sup> Weizen, Reis, Hülsen- und Ölfrüchte bilden die Grundlage der Nahrungsmittelproduktion. Baumwolle ist die wichtigste Industriepflanze.

1991/92 exportierte Pakistan Waren im Wert von US\$ 6,9 Milliarden, davon fielen über 50% auf Baumwolle oder Baumwollprodukte. Von großer Bedeutung sind die Rücküberweisungen pakistanischer Gastarbeiter, die in den Golfstaaten arbeiten. 1993 betragen diese fast US\$ 3 Milliarden.

<sup>464</sup> Selbst erstellte indikative Karte.

<sup>465</sup> Statistisches Bundesamt 1990: Länderbericht Pakistan, 40.

Kennzeichnend für Pakistan ist das ‘Paradox’<sup>466</sup> von hohem wirtschaftlichem Wachstum über einen langjährigen Zeitraum hinweg auf der einen Seite und dem Scheitern darin, dieses Wachstum in ‘menschliche Entwicklung’ umzusetzen auf der anderen. Dies hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen:

- Einkommen und Vermögen sind sehr ungleich verteilt. Dies spiegelt sich unter anderem im Landbesitz wider. 1980 waren 74% der landwirtschaftlichen Betriebe kleiner als 2 Hektar und bewirtschafteten 38% der Anbauflächen. Nur 3% der Betriebe waren 8 Hektar oder größer, aber auf sie entfielen 19% der Anbauflächen.<sup>467</sup> Der Landbesitz verteilt sich formal oft auf mehrere Besitzer, was über Ungleichheiten, Großgrundbesitz und feudale Strukturen hinwegtäuscht. Zu den privilegierten gesellschaftlichen Gruppen gehören Angehörige der Armee und der ‘Bürokratie’<sup>468</sup>, Großgrundbesitzer und Unternehmer. Landlose Landarbeiter, ungelernete Arbeiter und die Angehörigen der niederen Dienstleistungsberufe in den Städten gehören zu untersten Schichten.<sup>469</sup> Das ärmste Fünftel der Bevölkerung hatte 1993 weniger als 8% der Einkommen, während das reichste Fünftel mit 45% fast die Hälfte der Einkommen erwirtschaftete.<sup>470</sup> 1990 lebten 20% der städtischen und 31% der ländlichen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.<sup>471</sup> Über Steuerbefreiungen für die Reichen und hohe indirekte Steuern werden die ärmeren Schichten zusätzlich benachteiligt:

*“Thus the poor bear a relatively high burden of paying for internal security, defence and debt servicing. In return they receive inadequate, inefficient social services and live an increasingly threatened existence in terms of personal security and well-being”.*<sup>472</sup>

- Die öffentlichen Investitionen in Gesundheit und Bildung sind sehr gering. Im Bildungssektor gehört Pakistan mit einer Erwachsenenalphabetisierungsrate von 36,4% zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt.<sup>473</sup> Die Schwäche der ‘human resources’ ist eines der größten Hindernisse für nachhaltige menschliche Entwicklung in Pakistan. 59,8% der Bevölkerung haben keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung und 89,1 % keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen.<sup>474</sup>
- Frauen werden in allen Bereichen benachteiligt. Während die Alphabetisierungsrate bei Männern 1993 bei 48,6% lag, betrug sie bei Frauen nur 23%. Frauen verdienten 1993 nur 18,3% der Einkommen.<sup>475</sup> In einigen Bereichen stellen Frauen einen erheblichen Teil der Arbeitskräfte; in der Landwirtschaft sind es beispielsweise 42%. Ihre Arbeit zeichnet sich aber durch eine geringe Produktivität aus, da sie kaum Zugang zu ‘inputs’ (wie Krediten) und Dienstleistungen haben.<sup>476</sup> Die Fruchtbarkeitsrate der Frauen ist mit durchschnittlich 6,2 Geburten sehr hoch. Darüber hinaus wird der Islam dazu benutzt, Frauen auch in legaler Hinsicht zu diskriminieren. Ein Weltbankbericht zu Frauen in Pakistan schließt:

*“Nowhere is the waste of human resources in Pakistan more evident than among its women. Women and girls are benefiting in only a limited way from economic development. Their low status contributes to high population growth, which drags down growth in per capita incomes. Furthermore they are not contributing as much to development as they could if they were not systematically disadvantaged in most aspects of life.”*<sup>477</sup>

- Das Bevölkerungswachstum ist – wie bereits erwähnt – sehr hoch.

---

<sup>466</sup> UNDP 1993a: Country Strategies for Social Development. The Experience of Pakistan. New York.

<sup>467</sup> Zingel 1994: 324.

<sup>468</sup> Die öffentliche Verwaltung in Pakistan wird grundsätzlich als die ‘Bureacracy’ bezeichnet. Deshalb wird hier auch der Begriff ‘Bürokratie’ verwendet.

<sup>469</sup> Zingel 1994: 326.

<sup>470</sup> Ergebnisse des ‘Household Income and Expenditure Survey’.

<sup>471</sup> UNDP 1996: 171.

<sup>472</sup> UNDP 1993a.

<sup>473</sup> UNDP 1996: 136.

<sup>474</sup> UNDP 1996: 147.

<sup>475</sup> UNDP 1996: 139.

<sup>476</sup> World Bank 1989: xx.

<sup>477</sup> World Bank 1989: xiii.

- Drogengebrauch ist weit verbreitet. 1993 sollen über 3 Millionen Menschen illegale Drogen gebraucht haben, davon über die Hälfte Heroin.<sup>478</sup>
- Der Gestaltungsspielraum des Staates für zivile Aufgaben und soziale Entwicklung ist dadurch begrenzt, daß der größte Teil des Staatshaushalts für Schuldendienst und Verteidigung verwendet wird. Der Staatshaushalt kann durch die zumeist indirekten Steuereinnahmen nur etwa zur Hälfte gedeckt werden und muß zu einem nicht geringen Teil über die Aufnahme von Krediten finanziert werden. Mitte 1992 betrug die Auslandsverschuldung fast US\$ 27 Milliarden.<sup>479</sup> Dazu kommt eine besorgniserregende interne Verschuldung. Der größte Einzelposten im nationalen Budget ist deshalb der Schuldendienst mit über 35% der Gesamtausgaben. Dieser wird gefolgt von den Verteidigungsausgaben, die über 25% ausmachen. Schuldendienst und Verteidigung nehmen daher mehr als 60% der Gesamtausgaben in Anspruch und liegen weit über denen für Entwicklungsaufgaben.<sup>480</sup>
- Die öffentliche Verwaltung oder 'Bureaucracy' gilt neben dem Militär als der wichtigste Pfeiler des pakistanischen Staates. Sie fungiert aber gegenüber der Bevölkerung eher als ein Kontrollorgan und weniger als eine entwicklungs- und dienstleistungsorientierte Verwaltung. Die inzwischen weit verbreitete Korruption verstärkt die Ineffizienz der Bürokratie.

## B. Politischer Kontext

Pakistan wurde 1947 mit der Unabhängigkeit und Teilung Britisch-Indiens ein eigenständiger islamischer Staat und bestand zunächst aus West- und Ost-Pakistan. 1971 kam es zur Sezession Ost-Pakistans, das sich unter dem Namen Bangladesch von Pakistan abspaltete.<sup>481</sup>

**Tabelle 23: Militärausgaben und Ausgaben für soziale Entwicklung im Vergleich (1994)<sup>482</sup>**

Land	Verteidigungsausgaben			Kombinierte Ausgaben für Bildung und Gesundheit
	Millionen US\$	% des BIP	US\$ Pro Kopf	US\$ Pro Kopf
Indien	7.321	2,8	8	12
Pakistan	3.426	6,9	27	22
Alle Entwicklungsländer	140.030 T	3,6	34	57

<sup>478</sup> Siehe Gov. of Pakistan/NCD 1994.

<sup>479</sup> Zingel 1994: 325.

<sup>480</sup> Siehe in diesem Zusammenhang den Beitrag von Aslam Sheikh zu 'Arms and Human Development' (The News 6.7.94).

<sup>481</sup> Siehe Choudhury 1994 zum Hintergrund der Sezession.

<sup>482</sup> Quelle: UNDP 1996, 174-175.

### Kasten 5: Daten der pakistanischen Geschichte

Vor 1947	Das heutige Pakistan ist Teil Britisch-Indiens.
1947	Teilung und Unabhängigkeit.
1948	Muhammad Ali Jinnah stirbt. Erster Konflikt zwischen Indien und Pakistan um Kaschmir.
1958	Militärregierung von General Ayub Khan.
1965	Krieg zwischen Indien und Pakistan um Kaschmir.
1969	Militärregierung von General Yahya Khan.
1970	Zulfiqar Ali Bhutto und die Pakistan People's Party kommen an die Macht.
1971	Sezession Ost-Pakistans, das als Bangladesch mit Unterstützung Indiens unabhängig wird.
1977	Z.A. Bhutto wird abgesetzt. Militärregime von General Zia-ul-Haq beginnt. Kriegsrecht wird erklärt.
1979	Zulfiqar Ali Bhutto wird hingerichtet.
1979	Opiumanbau, der Gebrauch von Opium sowie Alkohol werden verboten.
(1979	Revolution im Iran. Einmarsch der Sowjets in Afghanistan).
1982	USA und Pakistan schließen Abkommen über Militär-, Wirtschafts- und Materialhilfe über US\$ 3,7 Milliarden.
1986	Kriegsrecht wird beendet.
Mai 1988	General Zia setzt seinen Ministerpräsidenten Junejo ab und kündigt Wahlen für November an.
August 1988	Zia, fünf seiner Generäle und der amerikanische Botschafter kommen bei einem Flugzeugabsturz ums Leben. Ghulam Ishaq Khan wird Präsident.
Nov. 1988	Benazir Bhutto gewinnt die Wahlen und wird Ministerpräsidentin.
(Feb. 1989	Sowjets ziehen aus Afghanistan ab).
1990	USA suspendieren Wirtschafts- und Militärhilfe wegen Pakistans Nuklear-Programm (Pressler-Amendment).
August 1990	Präsident Ghulam Ishaq Khan setzt Benazir Bhutto wegen Korruption, Nepotismus und Machtmissbrauchs ab. Nawaz Sharif gewinnt die folgenden Wahlen und wird Ministerpräsident.
Mai 1993	Ghulam Ishaq Khan setzt die Regierung Nawaz Sharif ab und ernennt eine Interim-Regierung. Der Oberste Gerichtshof hebt diese Entscheidung auf, und die Regierung Nawaz Sharifs kehrt zurück.
Juli 1993	Ghulam Ishaq Khan und Nawaz Sharif treten gleichzeitig zurück. Moeen Qureshi wird Interim-Ministerpräsident.
Oktober 1993	Benazir Bhutto gewinnt die Wahlen und wird wieder Ministerpräsidentin. Farooq Leghari wird Präsident.
Nov. 1996	Präsident Farooq Leghari setzt Benazir Bhutto ab. Khalid Meraj führt eine Interim-Regierung.
Februar 1997	Nawaz Sharif gewinnt die Wahlen und wird erneut Ministerpräsident.

Folgende Faktoren sind für die Politik in Pakistan von Bedeutung.

#### 1. Außenpolitische Faktoren

Das Verhältnis zu Indien – und dabei insbesondere der Konflikt um Kaschmir – prägt nicht nur die Außenpolitik, sondern rechtfertigt auch den Sonderstatus des Militärs und die hohen Verteidigungsausgaben. Sicherheit ist oberstes Politikziel. Pakistan scheint sich vor allem durch den Gegensatz zu Indien zu definieren.

Die USA waren bislang der wichtigste Verbündete Pakistans.<sup>483</sup> Davon profitierte vor allem das Militär, das durch die Kooperation mit den USA gestärkt wurde. Ein Streitpunkt ist das pakistanische Atomwaffenprogramm. Bereits 1979 suspendierten die USA deswegen kurzzeitig ihre Militär- und Wirtschaftshilfe. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan wurde diese aber nicht nur wieder aufgenommen, sondern auch um ein Vielfaches erhöht.<sup>484</sup> Von 1982 bis 1990 steuerten die USA unter anderem über US\$ 180 Millionen zur Drogenkontrolle in Pakistan bei. 1990 – also nach dem Abzug der Sowjets aus Afghanistan – suspendierten die USA ihre Hilfe wieder, außer im Bereich der Drogenkontrolle. 1992 wurde Pakistan von den USA zeitweilig auf die Liste der Länder gesetzt, die verdächtigt wurden, den Terrorismus zu unterstützen.

<sup>483</sup> Siehe Hussain/Hussain 1993:110ff. Und 'Special Report – The United States and Pakistan' (The News 6.1.95).

<sup>484</sup> 1982 – unter der Reagan-Regierung – schlossen die USA und Pakistan ein Abkommen über US\$ 3,2 Milliarden an Militär- und Wirtschaftshilfe sowie US\$ 500 Millionen an Materialhilfe. Das ursprüngliche Angebot der Carter-Regierung von insgesamt US\$ 400 Millionen war 1981 von Zia als 'peanuts' zurückgewiesen worden (The News 6.1.95).

Das Verhältnis zu Afghanistan ist für Pakistan in vieler Hinsicht von Bedeutung. Die Grenzen mit Afghanistan – die sogenannte ‘Durrand-Linie’ – ist nicht unumstritten. Die Idee eines Pashtunistan-Staates aus Teilen Afghanistans, der NWFP und Baluchistans stellt die Einheit Pakistans in Frage. Von 1979 bis 1988 war Pakistan ein Frontstaat des Ost-West-Konflikts. Die militärische Hilfe der USA und Saudi-Arabiens wurde über den pakistanischen Militärgesheimdienst, das ‘Directorate of Interservices Intelligence’ (ISI), nach Afghanistan geleitet. Über drei Millionen Afghanen flüchteten nach 1979 nach Pakistan. Die ‘Heroin-und-Kalaschnikow-Kultur’ in Pakistan ist ein weiterer ‘fall out’ des Afghanistan-Kriegs. Pakistan erhofft sich, über Afghanistan Handelswege zu den zentralasiatischen Republiken aufbauen zu können. Voraussetzung dafür wäre eine Stabilisierung Afghanistans mit einer verbündeten Regierung. Dies erklärt die Unterstützung der Taliban. Pakistan ist derzeit eines der wenigen Länder, die die Taliban als rechtmäßige Regierung Afghanistans anerkennen.

## 2. Innenpolitische Faktoren

Die Rolle der Bürokratie hat eine Tradition, die mehr als zweihundert Jahre zurückverfolgt werden kann.<sup>485</sup> Nach der Unabhängigkeit 1947 wurde sehr bald klar, daß die Macht von der britischen Kolonialverwaltung auf die pakistanische Bürokratie transferiert worden war.<sup>486</sup>

*‘It can be maintained that during the greater part of Pakistan’s history, higher bureaucracy has ruled the country; in fact Pakistan can be described as a bureaucratic polity. Thus the symbiotic relationship which should exist between the political institutions and bureaucracy failed to develop in Pakistan’.*<sup>487</sup>

Die Militärcoups von 1958, 1969 und 1977 stärkten die Macht der zivilen Bürokratie gegenüber den politischen Akteuren. Zusammen mit dem Militär verfolgte die Bürokratie eine ‘Entwicklungsvision von wirtschaftlichem Wachstum ohne soziale Wohlfahrt oder politische Partizipation’.<sup>488</sup> Seit Ende der 70er Jahre wird ein fortwährender Niedergang der Bürokratie beklagt, der mit internen Managementproblemen, verfehlter Personalpolitik, der Politisierung der Bürokratie und ihrem Mißbrauch für Partikularinteressen einzelner Politiker und zunehmender Korruption zusammenhängen mag.<sup>489</sup> Korruption ist in Pakistan zur Norm geworden.

Das Militär übte während mehrere Militärdiktaturen die politische Macht in Pakistan aus und ist bis heute die mächtigste Institution des Landes. Dem Militär stehen mit mehr als 25% der Staatsausgaben weiterhin die meisten Mittel zur Verfügung. Anders als bei der Bürokratie gibt es von Seiten der Politik kaum eine Einmischung in die Angelegenheiten des Militärs und selbst die hohen Verteidigungsausgaben werden von zivilen Regierungen selten in Frage gestellt.<sup>490</sup> Im Gegensatz zur zivilen Verwaltung räumen die Streitkräfte laufendem Training und Fortbildung (darunter auch intellektueller Weiterbildung) sowie der Verbesserung von Managementpraktiken höheren Stellenwert ein und gelten daher als wesentlich effizienter.<sup>491</sup>

Den zivilen Regierungen ging und geht es zunächst darum, die Vorherrschaft, zumindest aber Spielraum oder größere Unabhängigkeit gegenüber der Bürokratie und dem Militär zu erlangen. Die führenden Politiker gründen ihre Macht zumeist auf persönliche Beziehungen und populäre Massenbewegungen und haben es bisher kaum geschafft, um sich herum starke und funktionierende Parteiorganisationen aufzubauen. Letztendlich mußten sie sich bislang immer wieder auf die Bürokratie und das Militär stützen.<sup>492</sup>

---

<sup>485</sup> Kennedy (1987) geht in seiner Studie zurück bis zur British East India Company, die ab 1793 das Kadernsystem einführte.

<sup>486</sup> Waseem 1994: 447.

<sup>487</sup> S.H. Hashmi im Vorwort zu Kennedy 1987.

<sup>488</sup> Waseem 1994: 447.

<sup>489</sup> Siehe das Dossier in The News vom 13.1.95: A Politicalised Bureaucracy.

<sup>490</sup> Siehe beispielsweise The News vom 1. 11.96. Im Frühjahr 1988 hatte der von Zia eingesetzte Ministerpräsident Junejo die Verteidigungsausgaben durch das ‘Public Accounts Committee’ des Parlament kritisch untersuchen lassen. Ende Mai 1988 setzte Zia Junejo ab und löste das Parlament auf (Hussain/Hussain 1993: 92f.).

<sup>491</sup> Siehe dazu auch Hussain/Hussain 1993: 15ff.

<sup>492</sup> Siehe das Kapitel ‘Styles of Governance’ in Hussain/Hussain 1993.

Die Interaktion von Militär, Bürokratie und ziviler Regierung wird überlagert durch personalisierte, klientelistische Beziehungsgeflechte. Diese stärken quasi-feudale Strukturen und führen zu weit verbreitetem Nepotismus und Korruption. Zu den Merkmalen gehören weiterhin geringe Transparenz und Rechenschaftspflicht, geringe Glaubwürdigkeit und politische Stabilität, geringe Effizienz sowie geringe Investitionen in nachhaltige menschliche Entwicklung.

Innenpolitisch ist eine wachsende Polarisierung der Gesellschaft zu beobachten. Dies drückt sich in zunehmender Gewalt zwischen ethnischen und religiösen Gruppen, von denen Karachi besonders betroffen ist, und einer 'Brutalisierung der Gesellschaft' aus.<sup>493</sup> Verstärkt wird das Konfliktpotential durch die 'Heroin-und-Kalashnikov-Kultur', daß heißt die Verfügbarkeit von Drogen und Waffen im Überfluß als einem Ergebnis des Afghanistan-Konflikts.

Die Fähigkeit des Strafrechts- und Justizsystems, die steigende Gewalt und Kriminalität einzudämmen, ist sehr begrenzt. Oft sind die Polizei und andere Behörden Teil des Problems. Eine Mission der Vereinten Nationen schloß 1995, daß das gesamte 'Law Enforcement'-System in Pakistan vor dem Zusammenbruch stehe.<sup>494</sup> Die Absetzung der Regierung Bhutto und die Auflösung der Nationalversammlung durch Präsident Leghari im November 1996 wurden unter anderem damit begründet, daß in den letzten drei Jahren Tausende von Menschen ihr Leben verloren, viele durch die Polizei. Die Regierung habe darin versagt, das Leben und die Rechte der Bürger zu schützen. Die Einmischung der Regierung in die Personalpolitik der 'Law Enforcement'-Behörden hätte das Vertrauen der Bevölkerung in diese Behörden zerstört.<sup>495</sup>

Die Menschenrechtslage hat sich seit 1988 zwar etwas verbessert, aber staatliche Behörden sind an Menschenrechtsverletzungen immer noch oft beteiligt. Dazu gehören Folter, Vergewaltigungen und Morde in Polizeigewahrsam. Diejenigen Politiker, die sich an der Macht befinden, tendieren dazu, die Sicherheitsbehörden dazu zu benutzen, gegen Politiker der Opposition vorzugehen.<sup>496</sup> Pakistan hat bisher die wichtigsten internationalen Verträge zur Beachtung der Menschenrechte nicht unterschrieben.

Die Presse in Pakistan ist vergleichsweise frei und berichtet kritisch auch über Korruption, Drogen und Menschenrechtsprobleme einschließlich Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen. NROs können sich in Pakistan entfalten und sind in so gut wie allen Bereichen tätig, darunter dem der Reduzierung des Drogenkonsums.

---

<sup>493</sup> Diskussion des Autors mit I.A. Rehman von der Human Rights Commission of Pakistan.

<sup>494</sup> CPCJD 1995.

<sup>495</sup> The News 5.11.96.

<sup>496</sup> Siehe die jährlichen Berichte der Human Rights Commission of Pakistan.

## II. DROGEN- UND ENTWICKLUNGSPROBLEME IN PAKISTAN

### A. Der historische Kontext

Wie im Afghanistan-Teil bereits ausgeführt wurde, geht die kommerzielle Opiumproduktion in Südasien vor allem auf die britische Kolonialherrschaft zurück.

Als Indien und Pakistan 1947 unabhängig und geteilt wurden, befanden sich alle Opiumgebiete in Indien mit Ausnahme einiger weniger illegaler Felder im Nordwesten Pakistans. Die etwa 100.000 registrierten Opiumabhängigen Pakistans wurden bis 1953 über staatliche Vergabestellen mit legal aus Indien importiertem Opium versorgt. Versuche des legalen Anbaus von Schlafmohn in Pakistans Provinz Punjab ab 1953 scheiterten. Ab 1957 begann die legale Opiumproduktion in jenen Gebieten der Northwest Frontier Province, die unter Regierungskontrolle waren, den sogenannten 'settled areas'. Diese legale Produktion bewegte sich bis 1979 um etwa 1.000 Hektar pro Jahr. Parallel dazu nahm aber die illegale Produktion von Opium in jenen Gebieten zu, die nicht voll unter pakistanischer Regierungskontrolle waren, den sogenannten 'Tribal Areas'.<sup>497</sup> In den 70er Jahren wurden dort pro Jahr zwischen 10.000 und 30.000 Hektar Schlafmohn illegal angebaut. Der Höhepunkt wurde im Jahr 1979 erreicht, als in Pakistan 800 Tonnen Opium produziert wurden.<sup>498</sup>

1979 war ein entscheidendes Jahr im Hinblick auf die Drogensituation nicht nur für Afghanistan und den Iran, sondern vor allem auch für Pakistan :

- Nach der islamischen Revolution im Iran setzten sich viele Drogenhändler, die vorher dort tätig waren, in die Türkei und nach Pakistan (Baluchistan) ab.
- Die Sowjetunion marschierte in Afghanistan ein.
- In Pakistan wurden die legale Produktion und der Vertrieb von Opium und anderen Drogen (einschließlich Alkohols) verboten.<sup>499</sup>

Im Ergebnis nahm die illegale Produktion von Opium in Afghanistan stark zu, während sich die Verarbeitung von Opium zu Heroin zunehmend in Pakistans 'Tribal Areas' konzentrierte. Gleichzeitig begann sich in Pakistan der Konsum von Heroin auszubreiten.

### B. Der subregionale Kontext<sup>500</sup>

Wie bereits im Afghanistan-Teil beschrieben, unternahm die islamische Regierung im Iran nach 1979 drastische Schritte gegen Produktion und Konsum von Opium und Heroin. Nach iranischen Regierungsangaben, gibt es inzwischen keinen Opiumanbau mehr.<sup>501</sup> Trotz rigoroser Gesetze ist der Drogenkonsum im Iran immer noch weit verbreitet. In den letzten Jahren verstärkte die iranische Regierung außerdem die Kontrolle der Grenzen nach Pakistan und Afghanistan, um eine Infiltration durch Drogenhändler zur unterbinden. Der Iran verzeichnet inzwischen die höchsten Sicherstellung von Opiaten weltweit. Dennoch bleibt der Iran das bedeutendste Transitland für Opiate, die aus Afghanistan und Pakistan nach Europa geschmuggelt werden. Opium wird im afghanisch-pakistanisch-iranischen Grenzgebiet in Morphin verarbeitet und in dieser Form in den Nahen Osten und vor allem die Türkei gebracht, wo es zu hochwertigem Heroin für europäische Märkte verarbeitet wird.

---

<sup>497</sup> Den Federally Administered Tribal Areas (FATAs, einschließlich Khyber, Mohmand, Bajaur) und den Provincially Administered Tribal Areas (PATAs, vor allem im Dir Distrikt).

<sup>498</sup> Raof 1991:22.

<sup>499</sup> 1979 lief die 15-jährige Übergangsperiode seit der Unterzeichnung der 'Single Convention on Narcotic Drugs' durch Pakistan ab. Das Ende dieser Periode machte ein Verbot des Opiumanbaus und -gebrauchs erforderlich.

<sup>500</sup> Siehe dazu vor allem auch den Afghanistan-Teil der Arbeit.

<sup>501</sup> Die USA behaupten allerdings, daß im Iran weiterhin Schlafmohn angebaut wird, wenn auch weniger als in Pakistan oder Afghanistan.

In den zentralasiatischen Republiken selbst gibt es nur eine geringe Produktion von Opium, dafür aber eine umfangreiche Herstellung von Cannabis. In den letzten Jahren werden dort zunehmend aus Afghanistan stammende Drogen beschlagnahmt. Im Vergleich zu anderen Routen – wie die durch den Iran – ist aber die Zentralasienroute bislang nur von geringer Bedeutung.<sup>502</sup>

Nach Angaben der Vereinten Nationen<sup>503</sup> wurden in Afghanistan 1997 etwa 2.800 Tonnen Opium produziert. Von Bedeutung für Pakistan ist vor allem der Mohnanbau in Nangarhar, da das meiste dort produzierte Opium im Grenzgebiet zu Pakistan zu Heroin verarbeitet wird und zu einem Großteil auch für den pakistanischen Markt bestimmt ist. Auch Opium aus anderen Provinzen Afghanistans findet als Rohopium, Morphin oder Heroin zumindest teilweise den Weg nach oder durch Pakistan.

Die Situation in Afghanistan, einschließlich des Drogenhandels nach Zentralasien, wird als Bedrohung für die Entwicklung und Stabilität der gesamten Region gesehen.

## **C. Drogenproduktion**

### **1. Daten zur Drogenproduktion**

#### **a. Anmerkungen zur Datenlage**

Seit Mitte der 70er Jahre werden in Pakistan jährlich unterschiedliche Untersuchungen zur illegalen Opiumproduktion durchgeführt. Zu Beginn der 90er Jahre gab es gleichzeitig sowohl Berichte des 'Pakistan Narcotics Control Board'<sup>504</sup>, des 'Home Department' der NWFP als auch des amerikanischen Außenministeriums und der USAID. Die Daten der verschiedenen Institutionen waren nicht immer konsistent. Die Berichte des PNCB galten als die offiziellen Daten der pakistanischen Regierung und wurden auch von den Vereinten Nationen unterstützt. Um die Untersuchungen der Zentralregierung und die der Provinzregierung besser abzustimmen, werden die jährlichen 'surveys' seit 1994 von der 'Special Development Unit' der NWFP-Verwaltung koordiniert. Die Ergebnisse der SDU werden dann von der 'Narcotics Control Division' in Islamabad abgenommen. Diese von der pakistanischen Regierung veröffentlichten Daten unterscheiden sich zumeist etwas von denen des amerikanischen Außenministeriums.<sup>505</sup>

Cannabis wächst wild fast überall in Pakistan.<sup>506</sup> In einigen Gebieten wird Cannabis kommerziell angebaut und geerntet. Die Sicherstellungen riesiger Mengen Cannabis, die aus den 'Tribal Areas' und Afghanistan durch Pakistan geschmuggelt werden, deuten auf eine bedeutende Produktion hin. Allerdings gibt es dazu keine Daten, so daß auf diesen Bereich hier nicht weiter eingegangen werden kann.

#### **b. Trends in der Opiumproduktion**

Die Daten der pakistanischen Regierung zum Mohnanbau seit 1974 zeigen einen starken Anstieg der Opiumproduktion zwischen 1975 und 1979, also dem Jahr, in dem die Opiumproduktion in Pakistan verboten wurde. Anscheinend versuchten die Bauern in Erwartung des Verbots nochmals möglichst viel Nutzen aus dem Mohnanbau zu ziehen. Obwohl es sich dabei um eine Ausnahme handelte, wird die Zahl von 800 Tonnen im Jahre 1979 als Referenzpunkt benutzt, wenn auf die Erfolge in der Reduzierung der Opiumproduktion hingewiesen wird. Von 1980 bis 1985 sank die Produktion auf 40 Tonnen jährlich.

---

<sup>502</sup> Siehe Seger 1996b.

<sup>503</sup> UNDCP/ROSWA 1997.

<sup>504</sup> Die PNCB Surveys wurden von UNDCP bzw. UNFDAC finanziert. Dasselbe gilt auch heute noch für die der SDU.

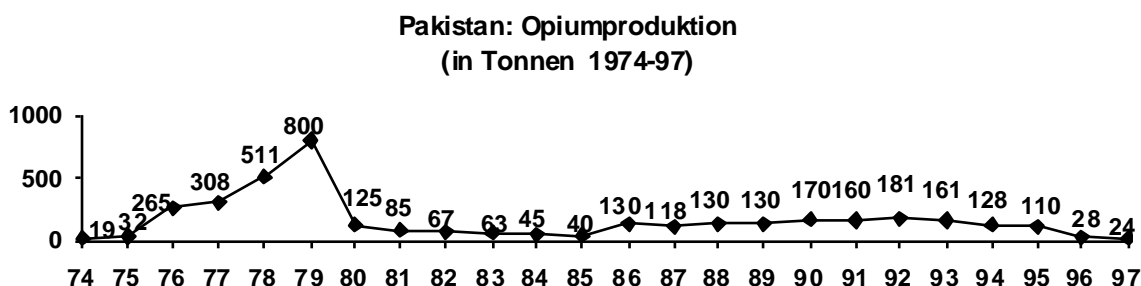
<sup>505</sup> Wie bereits erwähnt, veröffentlicht das 'Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs' (INI) des amerikanischen Außenministeriums jedes Jahr im März/April den 'International Narcotics Control Strategy Report' (INCSR), in dem unter anderem Daten zu Drogenproduktion und -handel in verschiedenen Ländern vorgelegt werden. Die Daten werden per Satellitenaufnahmen erhoben und sind recht ungenau. Ergänzt werden sie in Pakistan durch Informationen aus Mohmand und Bajaur, wo die USA Projekte unterstützen. In der Regel wird aus diesen Gebieten eine Reduzierung der Produktion berichtet, während Zunahmen anderen Gebieten, meistens Dir, zugeschrieben werden.

<sup>506</sup> Selbst innerhalb Islamabads.

Zwischen 1985 und 1992 stieg die Produktion kontinuierlich an, obwohl gerade in der zweiten Hälfte der 80er Jahre umfangreiche Projekte der Alternativen Entwicklung durchgeführt wurden. Auf diesen Widerspruch wird an anderer Stelle noch eingegangen werden.

Seit 1992 ist ein Abwärtstrend zu erkennen. 1996 lag die Produktion wieder auf einem ähnlichen Niveau wie 1975. 1997 sank sie nochmals.<sup>508</sup> Im Vergleich zu Afghanistan ist der Mohnanbau in Pakistan damit unbedeutend geworden.

Graphik 10: Opiumproduktion in Pakistan<sup>507</sup>



### c. Anbauregionen

In Dir District sowie den 'Federally Administered Tribal Areas' (FATAs) Bajaur und Mohmand werden 95% des Opiums in Pakistan produziert.

Die größte einzelne Anbauregion war 1996 Bajaur. Allerdings wurden dort über 50% der Anbauflächen noch vor der Ernte vernichtet. Das zweitgrößte Mohngebiet war der Dir District. In Dir leben etwa 1,5 Millionen Menschen, aber die Opiumproduktion beschränkt sich seit einigen Jahren auf sechs Seitentäler des Panjkora-Tals. In diesen Tälern leben etwa 200.000 Menschen. Da in Dir 1996 recht wenige Mohnfelder vernichtet wurden, wurde fast die Hälfte des pakistanischen Opiums in Dir geerntet. Trotz der zurückhaltenden Politik im Hinblick auf 'enforcement' war 1996 aber auch in Dir im Vergleich zum Vorjahr 75% weniger Mohn angebaut und geerntet worden.

Tabelle 24: Mohnanbaugebiete in Pakistan 1996 (in Hektar)<sup>509</sup>

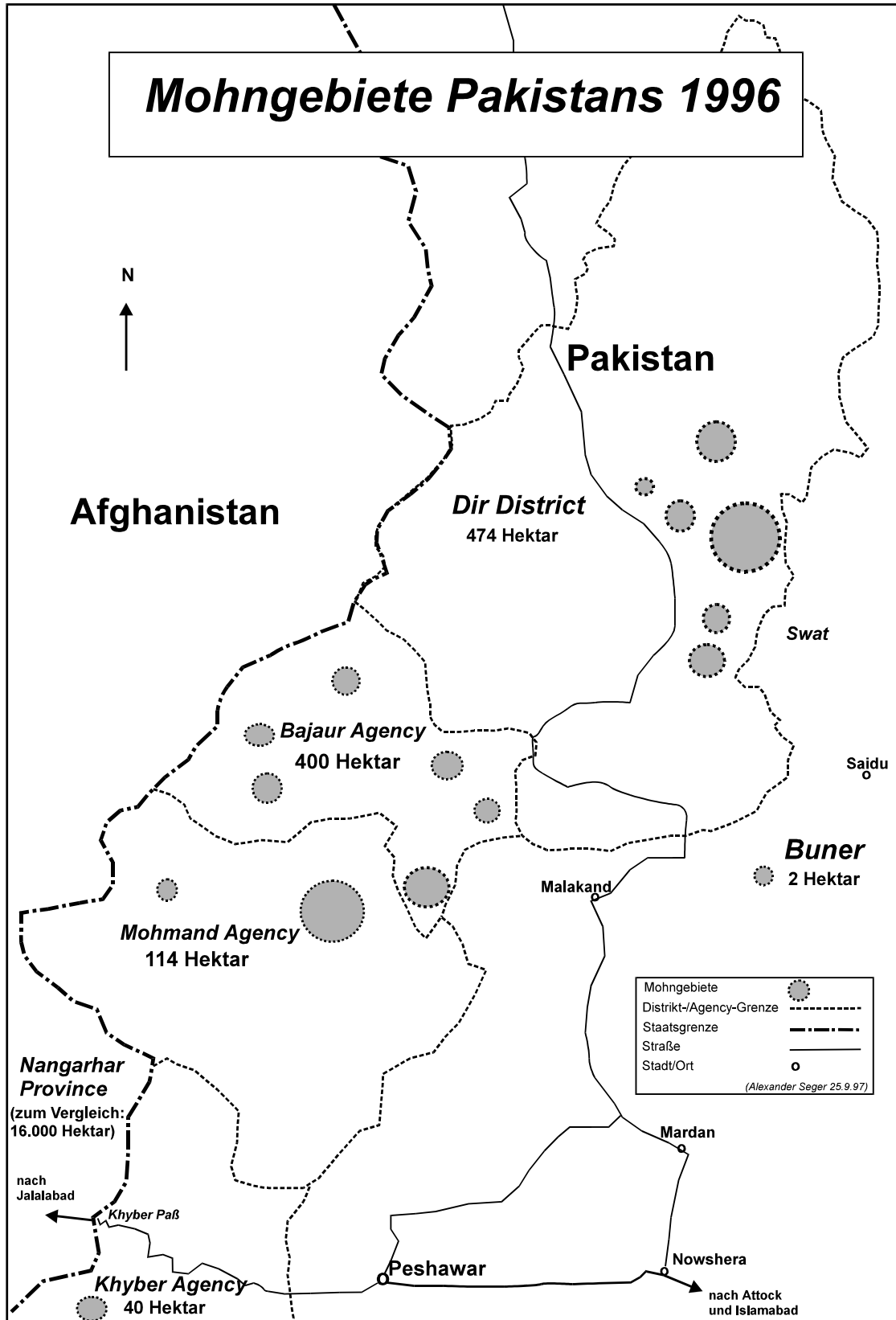
Distrikt/Agency	Angebaute Fläche		Vernichtete Fläche	Geerntete Fläche	
	Hektar	Anteil in %		Hektar	Anteil in %
Bajaur Agency	916,21	56	515,47	399,74	38
Buner	22,42	1	19,99	2,43	0,2
Dir District	513,47	32	39,92	473,55	46
Khyber Agency	38,74	2	0	38,74	4
Malakand Agency	7,04	0,4	7,04	0	0
Mansehra (Kala Dhaka)	3,32	0,2	2,00	1,32	0,1
Mohmand Agency	113,97	7	0	113,97	11
Orakzai	7,73	0,5	0	7,73	0,7
Swabi (Gadoon Amazai)	3,69	0,2	3,29	0,40	0,03
<b>Pakistan insgesamt</b>	<b>1.626,59</b>	<b>100</b>	<b>587,71</b>	<b>1.037,88</b>	<b>100</b>

<sup>507</sup> Erstellt nach den jährlichen Untersuchungen der pakistanischen Regierung zum Mohnanbau (siehe Gov. of NWFP/SDU 1996).

<sup>508</sup> Bei Erstellung dieser Arbeit lagen die Daten für 1997 dem Autor zwar vor, waren aber von der Regierung noch nicht veröffentlicht worden. Deshalb wurde in dieser Arbeit vor allem auf die Daten für 1996 zurückgegriffen.

<sup>509</sup> Quelle: Gov. of NWFP/SDU 1996: 9.

Karte 14: Mohngebiete Pakistans 1996<sup>510</sup>



<sup>510</sup> Selbst erstellte indikative Karte. Angaben zu geernteten Mohnflächen nach Gov. of NWFP/SDU 1996.

## 2. Drogenproduktion und Entwicklungsprobleme

Die Drogenproduktion liegt in einem Umfeld begründet, in dem verschiedene Faktoren nachhaltige Entwicklungsprozesse sowie eine volle politische, soziale und wirtschaftliche Integration der Opiumgebiete behindern und die Suche nach Alternativen erschweren. Diese Zusammenhänge lassen sich am Beispiel des Dir Distrikts illustrieren.

Zu den Folgen der Opiumproduktion gehören auf der einen Seite 'Governance'-Probleme, wirtschaftliche Probleme und die Marginalisierung der Opiumgebiete. Auf der anderen Seite führte die Opiumproduktion aber auch zu einer Mobilisierung von Entwicklungshilfe mit positiven (Entwicklung und Reduzierung der Opiumproduktion) und negativen Begleiterscheinungen (spekulativer Mohnanbau).

Das folgende Schaubild zeigt die Elemente des Problemkreislaufs 'Opiumproduktion und Entwicklungsprobleme', die in den nachfolgenden Kapiteln ausgeführt werden.

### a. Ursachen der Drogenproduktion

Zu den Ursachen der Drogenproduktion gehören zunächst einmal '**Governance**'-Faktoren.

Die 'Tribal Areas' Pakistans, in denen Mohn angebaut und Opium in Heroin verarbeitet wird, haben nicht unbedingt eine lange Tradition des kommerziellen Mohnanbaus, aber eine lange Geschichte von Eigenständigkeit und Widerstand, die mehr als 2000 Jahre zurückverfolgt werden kann. Im Jahre 327 v.Chr. wurde Alexander der Große in Dir in der Schlacht von Massala verletzt.<sup>511</sup> Dir und andere Gebiete in den heutigen 'Tribal Areas' widerstanden auch den Moghul-Armeen und 1586 wurde Akbar der Große von den Yusufzai Pathanen geschlagen.<sup>512</sup> 1969 und 1976 kam es in Dir zu Revolten gegen die Regierung Pakistans. Bei den Parlamentswahlen im Oktober 1993 erlitten die islamischen Parteien in ganz Pakistan eine verheerende Niederlage, außer in Dir, wo die Pakistan Islamic Front einen Sitz in der Nationalversammlung und drei Sitze in der NWFP-Versammlung gewann. Die pakistanische Verfassung trägt der besonderen Situation der 'Tribal Areas' Rechnung und bestimmt, daß die Gesetze Pakistans dort nur gelten, wenn dies vom Präsidenten ausdrücklich bestimmt wird. Dabei wird zwischen 'Federally Administered Tribal Areas' (FATAs) und 'Provincially Administered Tribal Areas' (PATAs) unterschieden. Die FATAs sind eigenständiger und unterstehen nur dem Präsidenten, während die PATAs dem Gouverneur der NWFP bzw. Baluchistans unterstehen. Zu den FATAs gehören die Opiumgebiete Bajaur und Mohmand sowie die Khyber Agency, in der sich zahlreiche Heroinlabors befinden. Zu den PATAs gehört Dir Distrikt, in der etwa die Hälfte des pakistanischen Opiums produziert wird. 1994 erklärte der Oberste Gerichtshof einige der PATA-Bestimmungen für verfassungswidrig, wodurch ein rechtliches Vakuum entstand. Daraufhin kam es in der Malakand Division, zu der auch Dir gehört, zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und der 'Tehrik Nifaz Shariat-e-Mohammadi' (TNSM), einer lokalen Bewegung, die die Einführung der islamischen Rechtsprechung, der 'Schariah', in der Malakand Division forderte. Die Situation in den FATAs scheint dagegen relativ stabil zu bleiben, solange die Regierung sich nicht in ihre Angelegenheiten einmischt. Dies verdeutlicht, wie schwierig es ist, hier ein Verbot der Opiumproduktion durchzusetzen.<sup>513</sup>

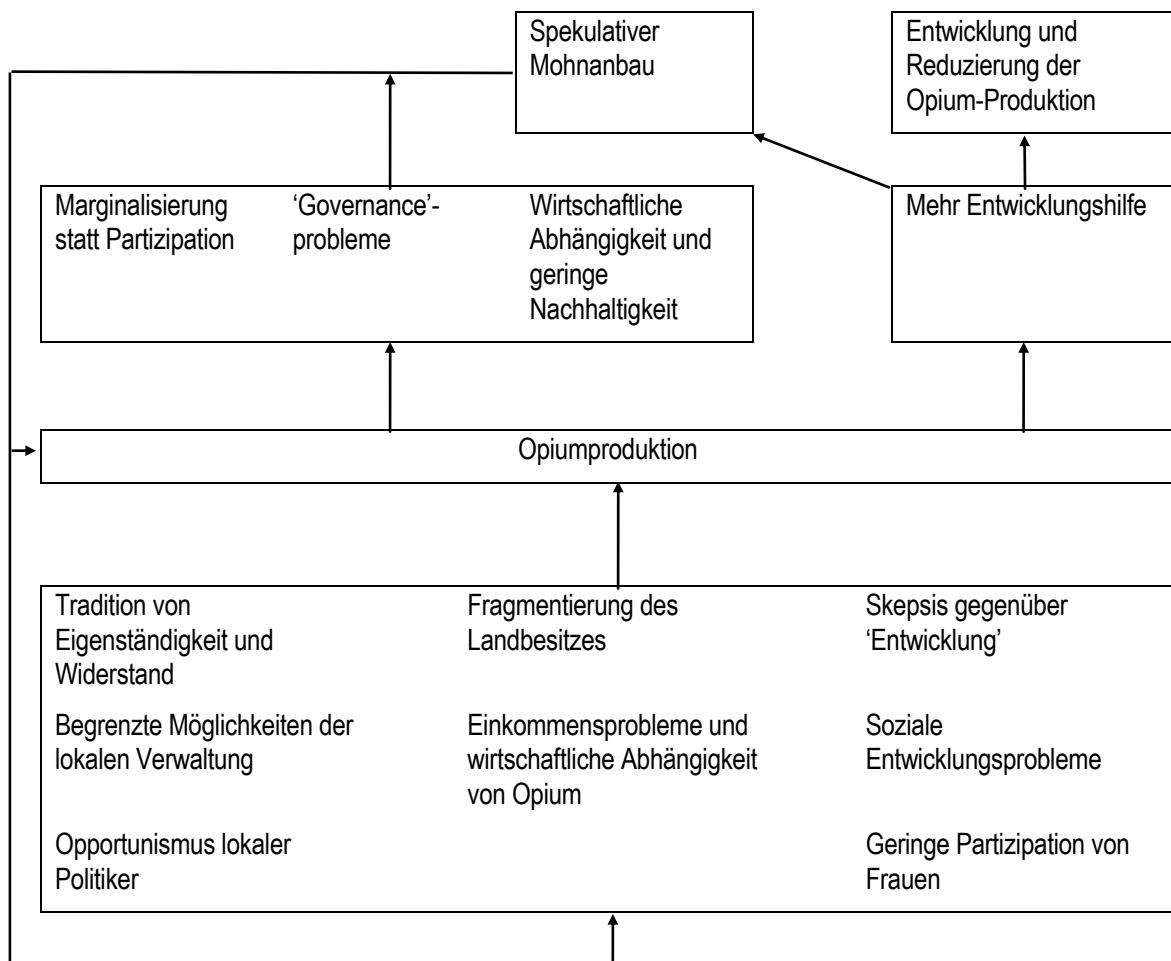
---

<sup>511</sup> Caroe 1992: 52.

<sup>512</sup> Caroe 1992: 205.

<sup>513</sup> Zur Frontier Crime Regulation, der Rechtsprechung in den 'Tribal Areas', siehe The Muslim (Pakistan) vom 7. August 1994. Zur 'Malakand insurgency' siehe unter anderem The News vom 6. und 24. November 1994.

Schaubild 9: Kreislauf Opiumproduktion und Entwicklungsprobleme



Aufgrund der besonderen Situation der 'Tribal Areas' sind die Möglichkeiten der lokalen Verwaltung sowohl im Hinblick auf Entwicklungsmaßnahmen als auch im Hinblick auf Drogenkontrolle sehr begrenzt. Die 'Political Agents', die die Regierung in den FATAs repräsentieren, üben über Abkommen mit lokalen Räten vor allem eine Kontroll- und Schiedsrichterfunktion aus. Ziel sind Ruhe und Ordnung und weniger die Förderung von Entwicklungsprozessen. Den PATAs steht – wie den 'normalen' Distrikten Pakistans – ein von der Provinzregierung eingesetzter 'Deputy Commissioner' mit weitgehenden Vollmachten vor. In den PATAs ist der 'Deputy Commissioner' bei der Ausübung seines Amtes aber auf ständige Konsultationen mit lokalen Räten angewiesen. Bis zu Beginn der 90er Jahre hatte die Distriktverwaltung von Dir, einer PATA, beispielsweise kaum Zugang zu den Seitentälern, in denen Mohn angebaut wurde. Der physische und politische Zugang mußte über ländliche Entwicklungs- und Infrastrukturmaßnahmen über einige Jahre hinweg aufgebaut werden.

Die Haltung lokaler Politiker erschwert eine Einflußnahme der Verwaltung zugunsten einer Reduzierung der Opiumproduktion. Dir gilt als ein sehr politisierter Distrikt mit erheblichem Konfliktpotential. Abgeordnete der Provinzversammlung drohen regelmäßig damit, die Opiumproduktion in Dir zu erhöhen, wenn nicht mehr Entwicklungshilfeprojekte durchgeführt würden. Die laufende Opiumproduktion wird damit gerechtfertigt, daß bisherige Projekte nichts erreicht hätten. Im Hinblick auf Drogenkontrolle und Entwicklungsmaßnahmen ist die Rolle lokaler Politiker wenig konstruktiv.

Dazu kommen **sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Faktoren**.

Die Bevölkerung der 'Tribal Areas' stand Einflüssen von außen lange Zeit sehr skeptisch gegenüber und verschloß sich dadurch auch Entwicklungsmöglichkeiten. Dir Distrikt gilt dabei als besonders konservativ. Während sich einige Gebiete wie beispielsweise Swat bereits im 19. Jahrhundert öffneten, erlaubten die Führer in Dir keine kulturelle Einmischung. Während sich Swat weiterentwickelte, blieb Dir 'rückständig und stagnierte'.<sup>514</sup> In einigen der 'Tribal Areas' änderte sich diese Haltung in den letzten Jahren, und mehr und mehr Menschen dort fordern besseren Zugang zu Entwicklungsmöglichkeiten. Eines der wichtigsten Ergebnisse der ersten Phase des 'Dir District Development Project' (DDDP) war, daß auch die Bevölkerung der bis dahin verschlossenen Opiumtäler Entwicklungsmaßnahmen schließlich offener gegenüberstand.<sup>515</sup>

Gemessen an Indikatoren sozialer Entwicklung (Gesundheit, Bildung, Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen) weisen die 'Tribal Areas' nochmals erheblich größere Probleme auf als Pakistan insgesamt. Viele dieser Probleme sind eng mit der fehlenden Partizipation von Frauen verbunden. Die Bewohner der 'Tribal Areas' und der Opiumgebiete sind zumeist Pathanen, in deren Gesellschaft die Rolle der Frauen extrem eingeschränkt ist. In einem Gebiet wie Dir<sup>516</sup> drückt sich dies dadurch aus, daß Frauen

- zwar in fast allen Bereichen der Feldarbeit, auch des Mohnanbaus, aber nicht an der Vermarktung beteiligt sind;
- Frauen kaum Zugang zu ärztlicher Versorgung haben;
- Frauen keinen Zugang zu Bildung haben. In Pakistan insgesamt ist die Alphabetisierungsrate von Frauen mit 23% sehr gering. In den Opiumtälern von Dir konnten 1991 2% der Frauen lesen und schreiben. Die Alphabetisierungsrate unter Männern betrug 25%.<sup>517</sup>
- Frauen politisch nicht partizipieren. Politische Entscheidungen in den Pathan-Gesellschaften werden in 'tribal assemblies' oder 'jirgas' getroffen. An 'jirgas' nehmen Männer teil, die in der Regel Repräsentanten der wichtigsten Gruppierungen eines Gebiets oder Dorfs sind und denen zugetraut wird, daß sie den Standpunkt der Mehrheit dieser Gruppe sowie traditionelle Normen und Werte vertreten. Bei den Wahlen 1993 wurde von allen 'jirgas' und daraufhin von allen Parteien in Dir und einigen anderen Pathangebieten beschlossen, daß Frauen nicht an den Parlamentswahlen teilnehmen dürfen. Die lokale Verwaltung wollte sich nicht einmischen und nannte dies eine private Entscheidung der einzelnen Haushalte.<sup>518</sup>

Die Agrarflächen sind stark fragmentiert. In einigen Opiumgebieten, darunter vor allem in Dir District, besteht eine Verbindung zwischen der Größe der Agrarflächen, die einem Haushalt zur Verfügung stehen, und dem Anbau von Mohn. Die Farmgrößen sind in den 'Tribal Areas' insgesamt kleiner als im restlichen Pakistan. Die Fragmentierung der Agrarflächen hängt mit den

---

<sup>514</sup> Lindholm 1990 mit einem aufschlußreichen Vergleich von Dir und Swat.

<sup>515</sup> Mehr zum DDDP folgt in einem anderen Teil des Berichts.

<sup>516</sup> Nach Schoemaker (1991: 4-5) listeten Frauen in Dir folgende Probleme auf:

Körperlich harte Arbeit, vor allem das Sammeln von Holz und das Holen von Wasser; häufige Krankheiten und schlechte Gesundheit; zu viele Geburten; Ehemänner, die sich mehrere Frauen nehmen; Zwang zur Nachtarbeit, um nicht gesehen zu werden ('purdah'); schlechte Gesundheit der Tiere, für die Frauen zuständig sind; Abhängigkeit von Männern, um zum Arzt gehen zu können.

Neben den von Frauen selbst genannten Problemen, waren folgende offensichtlich:

Schlechte Gesundheit und Ernährung der Kinder; schlechte Hygiene; Ermordung von Frauen wegen inakzeptablem Verhaltens (wie das Sprechen mit Fremden), ohne daß diese Verbrechen verfolgt würden; geringe Kenntnisse über legale Rechte und Rechte, die der Islam Frauen gewährt; kaum Entwicklungsprogramme für Frauen. Solche Programme würden gar nicht erst erwogen, weil das Gebiet als konservativ und gewalttätig gilt.

<sup>517</sup> Project PAK/87/375 1991 Vol. 1: A-17.

<sup>518</sup> Gespräche des Autors mit dem Deputy Commissioner Dir und einigen Mitgliedern von 'jirgas' in Dir im Oktober 1993. Auf die Frage, was er davon halte, daß mit Benazir Bhutto nun eine Frau Ministerpräsidentin sei, antwortete ein Dorfältester, daß dies ein Ding der Unmöglichkeit sei, wo doch jeder wisse, daß eine Frau ohne das Einverständnis ihres Mannes noch nicht einmal das Haus verlassen könne. Die Mechanismen des Ausschlusses der Frauen von den Wahlen werden in einem Artikel von Roshaneh Zafar (The News vom 4.11.93) am Beispiel des Distrikts Swabi sehr gut dargestellt.

segmentären Sozialstrukturen der Pathanen zusammen. Das sogenannte ‘Tarboori’-Konzept ist eine Reaktion darauf: Während für einen Mann weibliche Cousins bevorzugte Heiratspartner sind, sind männliche Cousins Rivalen um Land. Konflikte zwischen Cousins können mit der Ermordung des Schwächeren enden, um eine weitere Fragmentierung des Landbesitzes zu verhindern.<sup>519</sup> Der Bevölkerungsdruck in den ‘Tribal Areas’ ist erheblich größer als im restlichen Pakistan. In den ‘Tribal Areas’ kommen auf einen Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche 18 Personen, während es in Pakistan weniger als sechs sind.<sup>520</sup> In den FATAs sind 41% Höfe kleiner als ein Hektar. In den Opiumtälern von Dir District sind über 70% weniger als ein Hektar groß. Ohne Opium wären viele dieser Höfe nicht überlebensfähig. Drogenkontrolle könnte daher zu verstärkter Migration führen.<sup>521</sup> Farmgrößen und -fragmentierung sind sicherlich wichtige Faktoren für die Opiumproduktion, sind aber nicht die alleinige Ursache. Viele Bauern mit geringen Nutzflächen bauen keinen Mohn an. Umgekehrt sind die Farmgrößen in Bajaur – zusammen mit Dir District das wichtigste Opiumgebiet in Pakistan – mit durchschnittlich 3,5 Hektar größer als in allen anderen ‘Tribal Areas’.<sup>522</sup> Auch in Mohmand, dem drittgrößten Opiumgebiet, sind die Agrarflächen relativ groß.

1991 wurde in Dir District im Auftrag von UNDCP eine Reihe sozio-ökonomischer Studien in Auftrag gegeben, die unter anderem Aufschluß darüber geben, welche Rolle das Einkommen von Opium für Haushalte spielt.<sup>524</sup>

In den sechs Opiumtälern lebten 1991 knapp 200.000 Menschen. Etwa 85% der Menschen waren in der Landwirtschaft beschäftigt, gefolgt von Handel mit 5%. 1991 bauten etwa 61% der Bauern Mohn an. Das Durchschnittseinkommen aller Familien betrug Rs. 3.189 pro Monat, wovon 19% aus der Opiumproduktion stammten.

Bauern, die kein Opium produzierten, bauten mehr Mais, Weizen und Zwiebeln an. Das verfügbare Familieneinkommen dieser Bauern blieb fast 20% unter dem der Opiumbauern.

**Tabelle 25: Haushalte nach Einkommensgruppen in den opiumproduzierenden Tälern von Dir (1991)<sup>523</sup>**

Einkommen Rs./Monat	Opium- produzierende Haushalte (%)	Andere Haushalte (%)
Bis 1000	3	19
1001 - 2000	20	31
2001 - 3000	25	21
3001 - 4000	19	10
4001 - 5000	10	5
5001- 6000	10	4
> 6000	13	10
	100	100
<b>Durchschnitts-einkommen (Rs./Monat)</b>	<b>3686</b>	<b>3075</b>

<sup>519</sup> Zur sozialen und räumlichen Organisation in den Opiumtälern von Dir siehe Tirmizi 1992.

<sup>520</sup> Pakistan/Government of NWFP/Bureau of Statistics 1994: 59.

<sup>521</sup> Project PAK/94/820 1994: 9.

<sup>522</sup> USAID/Pakistan 1992: 28.

<sup>523</sup> Quelle: Project PAK/87/375 1991 Vol.1.

<sup>524</sup> Project PAK/87/374 1991 (mehrere Bände). Die Daten beziehen sich auf die sechs opium-produzierenden Täler von Dir District, nämlich Usheraï, Osorai, Nihag, Karo, Tormang und Sultan Khel.

**Tabelle 26: Dir und FATAs – Verteilung der Bauernhöfe nach Größe<sup>525</sup>**

	FATAs im Durchschnitt (1990)	Opium-Täler in Dir District (1991)	Mohmand Agency (1992)
< 0.4 ha	15 %	31%	
0.4 - 1 ha	26 %	42 %	6 %*
1 - 3 ha	37 %	27 %	45 %
3 - 10 ha	18 %	-	48 %
> 10 ha	4 %	-	1 %

\* Unter 1 ha.

Theoretisch ist es möglich, mit einer Kombination von Früchten und Fruchtfolgen höhere Einkommen zu erzielen als mit dem Anbau von Mohn.<sup>526</sup> Allerdings stehen dem noch praktische Probleme wie die Vermarktung entgegen.<sup>527</sup> Dazu kommen Hektarerträge bei legalen Feldfrüchten, die zumeist weit unter denen liegen, die in Pakistan üblich sind. So sind die Weizenerträge in den 'Tribal Areas' etwa ein Drittel niedriger.<sup>528</sup> Gemessen an pro Kopf-Ausgaben für Ernährung ist Armut in Dir weniger verbreitet als in vielen anderen ländlichen Gebieten Pakistan.<sup>529</sup> Die Opiumproduktion hatte daran bisher wahrscheinlich einen großen Anteil.

#### **b. Folgen der Drogenproduktion**

Aufgrund der Illegalität des Drogengeschäfts verstärkt die Opiumproduktion die **Ausgrenzung der Mohngebiete**. In Dir District beispielsweise sind die Opiumtäler geographisch und physisch nicht entlegener als viele andere Gebiete, galten aber bis zu Beginn der 90er Jahre als kaum zugänglich.<sup>530</sup> Die Provinzregierung versuchte daher auch gar nicht, in diesen Gebieten irgendwelche Entwicklungsmaßnahmen zu fördern. Während in den meisten Gebieten zumindest ein wirtschaftliches Wachstum zu verzeichnen war und auch in den 'Tribal Areas' viele Gruppen

<sup>525</sup> Quellen: Project PAK/94/820: Project Document für Dir, Pakistan/Government of NWFP/Bureau of Statistics 1994 für FATAs, USAID/Pakistan 1993 für Mohmand.

<sup>526</sup> Siehe Geddes 1994.

<sup>527</sup> Dazu und zu den Potentialen in Dir siehe Malik 1994: 17.

<sup>528</sup> Pakistan/Government of NWFP/Bureau of Statistics 1994: 60.

<sup>529</sup> Project PAK/87/375 1991 Vol 1.: B8.

<sup>530</sup> Beispiele für Konflikte und Konfliktlösung in den Opiumtälern von Dir:

Am 25. Dezember 1989 brach ein längerer Disput zwischen den Painda Khel-Bewohnern eines Dorfes im Akhagram Tal und den Sultan Khel-Bewohnern eines Dorfes im Tormang Tal in einen offenen Konflikt aus. Dabei wurden schwere Waffen eingesetzt (der Legende nach wurde aus Gründen der Ehre eine Hütte im Wert von vielleicht DM 50 mit einer Stinger-Rakete im Wert von DM 150.000 zerstört). Eine unbekannte Zahl von Menschen kam ums Leben. Der Grund für den Ausbruch des Konflikts war, daß die Bewohner von Akhagram Bäume gepflanzt hatten, um Bodenerosion in der Nähe eines Bewässerungskanals zu verhindern. Diese Bäume wurden von Leuten aus Tormang ausgerissen, worauf die aus Akhagram einen Bewässerungsdamm in Tormang zerstörten. Einflußreiche Älteste erreichten einen Waffenstillstand. Beide Parteien hinterlegten sechs Kalaschnikows als Sicherheit und ernannten jeweils fünf Leute zu Verhandlungen. Der 'Assistant Commissioner' forderte diese auf, eine Liste mit 20 unparteiischen Personen zu ernennen, die eine Lösung finden sollten. Diese 'jirga' entschied schließlich, daß das Land zu Tormang gehöre und das die Leute aus Akhagram für den entstandenen Schaden aufkommen müßten. Die Kalaschnikows sollten in Polizeigewahrsam bleiben, aber die beiden 'Parteien dürften die Waffen einmal wöchentlich unter Polizeiaufsicht schmieren und ölen, ohne sie zu entfernen' (Bericht des Deputy Commissioners zu diesem Vorfall). Der Spruch der 'jirga' besagte auch, daß 'sie keine Entscheidung zu den Toten und Verletzten treffen würde. Dies sei eine Privatangelegenheit der betroffenen Familien, die sich mit den Mitteln eigener Wahl damit auseinandersetzen sollten'. (Gemeint sind Kompensation oder Blutrache).

In einem Fall vom Oktober 1994 attackierte – wohl im Rahmen des Wahlkampfes – ein lokaler Führer der Jamiat Islami das Dorf Shittak. Dabei wurden sechs Menschen getötet und 22 Kinder gingen 'verloren'. Parlamentsabgeordnete bezeichneten diesen Vorfall als 'nichts Ungewöhnliches', sondern als einen der üblichen Landkonflikte. "Prayers were offered and a jirga was convened to decide about the case" (The News vom 5.11.94).

begannen, ihre Rechte einzufordern, standen die Opiumgebiete für soziale und wirtschaftliche Stagnation.

Die Opiumproduktion trägt zu **'Governance'-Problemen** bei. Die Regierbarkeit der 'Tribal Areas' hängt davon ab, wie die 'Political Agents' in den FATAs bzw. die Deputy Commissioners in den PATAs mit der Bevölkerung, vor allem den Ältesten, kooperieren können. Die oben genannte Ausgrenzung erschwert eine solche Kooperation und damit auch die Lösung von Konflikten. Der Druck auf die lokale Verwaltung, den Mohnanbau zu reduzieren und auch Felder zu vernichten, ist eine Quelle von Konflikten zwischen lokaler Verwaltung und Bevölkerung.

Fortgesetzter Mohnanbau verstärkt die **Abhängigkeit vom Einkommen aus der Opiumproduktion**. 1991 waren in Dir 92% der Haushalte, die Mohn anbauten, ausschließlich in der Landwirtschaft beschäftigt. Aufgrund der Landfragmentierung, des zunehmenden Risikos der Vernichtung von Opiumfeldern durch die Behörden und des Preisverfalls für Opium im Zusammenhang mit der Produktion in Afghanistan ist die Nachhaltigkeit einer Wirtschaftsweise, die auf Einkommen von Opium angewiesen ist, gering. Die Einkommen jener Haushalte in Dir, die keinen Mohn anbauten, waren zwar um etwa 20% niedriger, diese hatten ihre Einkommensquellen aber diversifiziert. Nur noch 57% der Haushalte waren ausschließlich in der Landwirtschaft beschäftigt. 26% bezogen Einkommen aus Handel, Transport und Handwerk. Es kann daraus geschlossen werden, daß die Opiumproduktion die Beschäftigungsstrukturen verzerrt und die nötige Diversifizierung verzögert.<sup>531</sup>

Mohnanbau führt dazu, daß **Entwicklungsmaßnahmen** durchgeführt werden. Bis in die 80er Jahre konzentrierten sich Entwicklungsmaßnahmen auf Gebiete, die leicht zugänglich waren und die zu einer Kooperation bereit waren. Ab den 80er Jahren wurden – vor allem von den USA – umfangreiche Mittel für Entwicklungsmaßnahmen in den 'Tribal Areas' bereitgestellt, die zum Frontgebiet im Afghanistankonflikt geworden waren. Ein großer Teil dieser Mittel war an die Reduzierung der Opiumproduktion gebunden. Eine Folge der Opiumproduktion war daher, daß dadurch Mittel der Entwicklungshilfe mobilisiert wurden. Gleichzeitig gewannen die Bauern dadurch eine 'bargaining power'. In Pakistan wurde in den 80er Jahren dafür der Ausdruck **'spekulativer Mohnanbau'** geprägt: Bauern pflanzten teilweise Mohn an, um Entwicklungshilfe zu erhalten.<sup>532</sup>

## **D. Drogenhandel**

### **1. Daten zum Drogenhandel**

Ausgangspunkt des Drogenhandels in Pakistan sind die 'Tribal Areas' bzw. die Grenzgebiete zu Afghanistan. Die meisten Opiate, die in Pakistan verarbeitet, geschmuggelt oder verbraucht werden, stammen ursprünglich aus Afghanistan. Alleine um den Eigenverbrauch zu decken, müßte Pakistan jährlich 800-1000 Tonnen Opium aus Afghanistan importieren.

Die Provinz Nangarhar im Nordosten Afghanistans ist das für Pakistan wichtigste Mohngebiet. 1996 wurden dort 680 Tonnen Opium hergestellt.<sup>533</sup> Man kann davon ausgehen, daß der größte Teil des Opiums aus Nangarhar im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet in Heroin für den pakistanischen Markt verarbeitet wird. Ein kleinerer Teil wird auf unterschiedlichen Wegen exportiert. Auf pakistanischer Seite finden sich die Labors in den FATAs, vor allem in der Khyber Agency. Hier und in anderen FATAs wird auch das pakistanische Opium weiterverarbeitet. Der Zugriff der pakistanischen Behörden auf diese Labors ist mit rechtlichen und politischen Problemen verbunden. Das bedeutet, daß Drogen meistens erst dann beschlagnahmt werden können, wenn sie die 'Tribal Areas' verlassen.

---

<sup>531</sup> Project PAK/94/820 1994: 9.

<sup>532</sup> Zur Illustration: Bei einem Besuch eines Dorfes in Dir District im November 1994, also zu einer Zeit, in der die Bauern entweder Mohn oder Weizen säen, fragte der Autor einen Bauer, was denn gerade pflanze. Der Bauer erwiderte 'Weizen', was wohl auch der Wahrheit entsprach. Als er bemerkte, daß es sich um Vertreter einer UN Behörde handelte, die ihn auf seinem Feld besuchten, änderte er seine Meinung und betonte, daß er gerade Mohn anbaue, da er bislang keine Entwicklungshilfe bekommen habe....

<sup>533</sup> UNDCP/ROSWA 1996.

**Tabelle 27: Sicherstellung von Opiaten in Iran und Pakistan (in metrischen Tonnen)<sup>536</sup>**

Jahr	Opium		Morphin		Heroin	
	Iran	Pakistan	Iran	Pakistan	Iran	Pakistan
1990	21	8	5	-	2	6
1991	23	6	9	-	2	6
1992	38	3	8	-	4	4
1993	64	5	26	-	2	4
1994	117	15	13	-	1	7
1995	127	109	11	-	2	11
1996	87	5	5	-	1	4

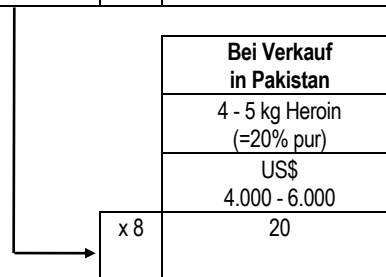
Neben Nangarhar sind auch die Mohngebiete im Süden Afghanistans, das heißt, Helmand, Uruzgan und Kandahar, von Bedeutung. Die meisten der dort produzierten Opiate (Opium, Morphin und Heroin) werden zwar direkt über den Iran und teilweise Zentralasien exportiert, aber ein nicht geringer Teil endet in Pakistan oder wird über Pakistan aus der Region exportiert.<sup>534</sup>

Vergleicht man die Opiumproduktion auf der einen Seite und den Verbrauch in Pakistan und Iran, sowie die Sicherstellungen in Pakistan und Iran auf der anderen, dann stellt man fest, daß die meisten Opiate die Subregion nicht verlassen. Zwischen 60 und 90% der Drogen verbleiben in Südwestasien. Gemessen am Verbrauch von Heroin ist Pakistan wahrscheinlich der größte Markt für Heroin weltweit. Während der Bedarf für Westeuropa auf 15-25 Tonnen und der der USA auf 5-10 Tonnen geschätzt wird, benötigt Pakistan bei 1,5 Millionen Heroinsüchtigen das Äquivalent von 80 Tonnen reinen Heroins.<sup>535</sup>

Eine Studie der Vereinten Nationen von 1994<sup>537</sup> kommt unter anderem zu dem Schluß, daß pakistanische Drogenhändler auf dem pakistanischen Markt selbst etwa genauso viel umsetzen wie

**Schaubild 10: Von Opium bis Heroin – Wertsteigerungen (1995)<sup>538</sup>**

Ab Bauer in Afghanistan		Ab Labor		Ab Labor		Bei Export ab Pakistan		In Europa
10 kg Opium		1 kg Morphin		1 kg Heroin		1 - 1,5 kg Heroin (=60-80% pur)		2 kg Heroin (=50% pur)
US\$ 250	→	US\$ 400 – 500	→	US\$ 500 - 800	→	US\$ 3.000 - 6.000	→	US\$ 60.000 - 100.000
Wertsteigerung 1	x 1,8	1,8	x 1,4	2,5	x 7	17,5	x 20	350



bei dem Export von Heroin. Der gesamte Umsatz der 'Heroinindustrie' betrage etwa US\$ 2,5 Milliarden, wovon US\$ 1,2 Milliarden auf den Drogengebrauch in Pakistan zurückzuführen seien.

Das folgende Schema zeigt, daß es für pakistanische Drogenhändler ähnlich profitabel ist, Drogen auf dem pakistanischen Markt zu vertreiben. Der Wert von Heroin beim Verkauf in Pakistan ist

<sup>534</sup> Siehe dazu den Afghanistan-Teil der Arbeit.

<sup>535</sup> Angaben zum Heroingebrauch in Pakistan nach Gov. of Pakistan/NCD 1994.

<sup>536</sup> Quellen: Informationen der iranischen und pakistanischen Regierungen .

<sup>537</sup> UNDCP/ROSWA 1994b: The Illicit Opiate Industry of Pakistan – Summary.

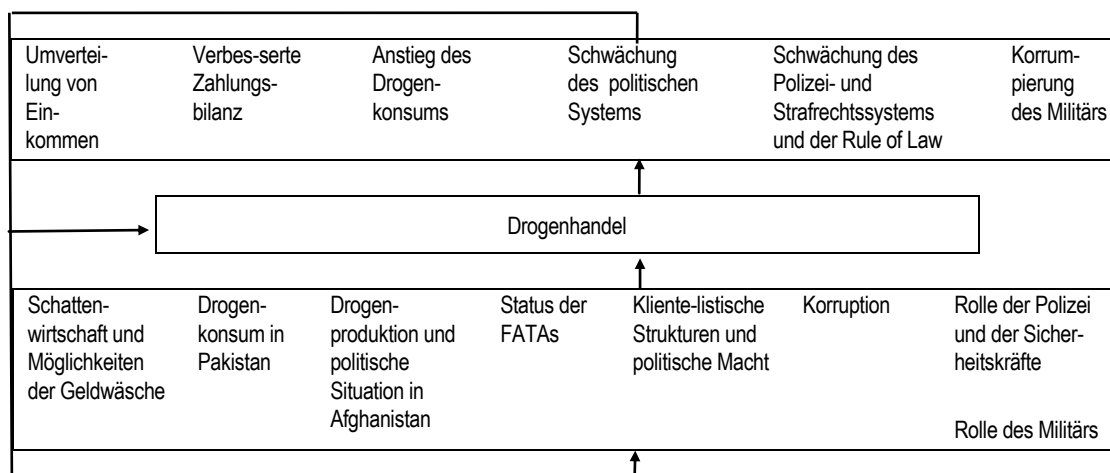
<sup>538</sup> Eigene Berechnungen. Es handelt sich hier um Schätzungen, um Größenordnungen aufzuzeigen.

etwa ein zwanzigfaches des dafür benötigten Opiums ab Bauer. Beim Export von Heroin liegen die Werte etwas darunter. Die größten Profite werden weniger beim Export aus Pakistan gemacht, sondern beim Vertrieb in Übersee, an dem pakistanische Drogenhändler nicht unbedingt beteiligt sind.

## 2. Drogenhandel und Entwicklungsprobleme

Der Entwicklungsbegriff, der in diesem Bericht zugrunde gelegt wird, umfaßt auch politische Entwicklung und 'Governance'. Im folgenden wird gezeigt, daß in Pakistan 'Governance'-Probleme den Drogenhandel ermöglichen und umgekehrt, daß der Drogenhandel zu 'Governance'-Problemen und Problemen der politischen Entwicklung beiträgt. Die Ursachen und Folgen, die hier genannt werden sind Teile eines Problemkreislaufts, in dem sich Drogenhandel und 'Governance'-Probleme gegenseitig verstärken.

Schaubild 11: Kreislauf Drogenhandel und Entwicklungsprobleme in Pakistan<sup>539</sup>



### a. Ursachen des Drogenhandels

Der Drogenhandel ist ein Teil der **Schattenwirtschaft**. In einer Studie zur Schattenwirtschaft in Pakistan werden neben wirtschaftlichen Problemen<sup>540</sup> vor allem die negativen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Regierung genannt. Eine umfangreiche Schattenwirtschaft führe dazu, daß die damit verbundenen Aktivitäten von der Bevölkerung nach und nach als normal akzeptiert würden und die von der Regierung geförderten Mechanismen zurückgewiesen würden.<sup>541</sup> Als Schattenwirtschaft werden vom Autoren der Studie alle wirtschaftlichen Aktivitäten bezeichnet, die entweder nicht bekannt sind oder nicht deklariert werden. Die Schattenwirtschaft sei eine parallele Ordnung, die die sozio-ökonomischen und politischen Strukturen benutze, ohne diesen etwas zurückzugeben. Die Schattenwirtschaft in Pakistan profitiert von der Existenz eines traditionellen, informellen Bankensystems, über das sich internationale Devisentransaktionen unter Umgehung von Kontrollen, Restriktionen und Papieraufwand durchführen lassen, dem 'Hundi'-System.

<sup>539</sup> Eigener Entwurf.

<sup>540</sup> Eine umfangreiche Schattenwirtschaft (a) übe Druck auf die Entwicklung der Infrastruktur aus, (b) unterminiere die Steuerstrukturen der Wirtschaft und entziehe dem Staat Einkünfte, (c) erschaffe wirtschaftliche Kräfte, die der Politik der Regierung entgegenlaufen, (d) schaffe überschüssige Kaufkraft, die Inflation fördert, (e) locke Unternehmer weg vom offiziellen Sektor und töte dadurch Privatinitiativen in der offiziellen Wirtschaft (Khan, M.A. 1989:2).

<sup>541</sup> Khan, M.A. 1989: 3.

**Tabelle 28: Verwendung des 'schwarzen Gelds'<sup>542</sup>**

Verwendung	Mrd. Rs.
Bankkonten	82
Geld/Devisen	16
Gold	19
Schwarzes Kapital von Unternehmen	75
Immobilien	125
Wertpapiere	8
Haushaltsgüter und Autos	5
Hochzeiten	26
<b>Insgesamt</b>	<b>356</b>

Das 'Hundi'-System ist dadurch auch für die Geldwäsche geeignet.<sup>544</sup> Ab August 1991 liberalisierte die pakistanische Regierung die Kontrollen über Devisengeschäfte, um dem 'Hundi'-System die Basis zu entziehen. Um schwarze Gelder in die offizielle Wirtschaft zurückzuholen und um an Devisen zu kommen, bot die pakistanische Regierung im März 1992 Wertpapiere in ausländischen Währungen an, die zur Legalisierung schwarzer Gelder gedacht waren.<sup>545</sup>

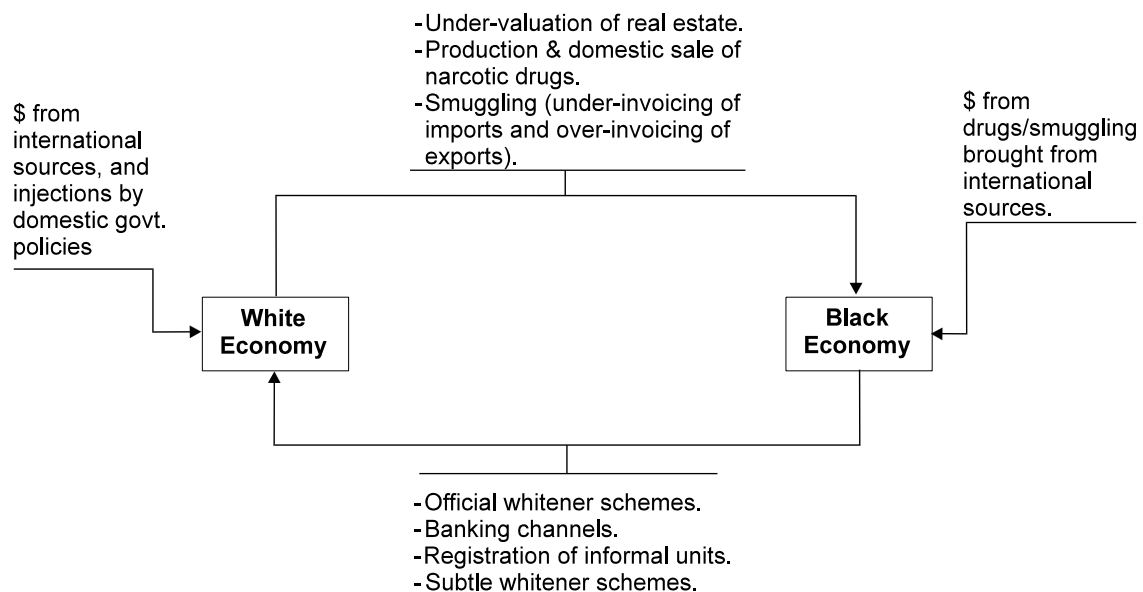
Der Umfang der Schattenwirtschaft in 1989 wurde in der obengenannten Studie auf Rs. 356 Milliarden – damals etwa US\$ 17 Milliarden oder 48% des Bruttoinlandprodukts – geschätzt. Dazu soll der Drogenhandel ungefähr Rs. 56 Milliarden – ca. US\$ 2,7 Milliarden oder 16% der Schattenwirtschaft – beigesteuert

haben.<sup>546</sup>

Diese Zahlen hinsichtlich des Umfangs des Drogenhandels liegen unter denen anderer Quellen. In einem Artikel der Newline von 1989<sup>547</sup> wurde eine Zahl von US\$ 8 Milliarden und in einer CIA-Studie von 1992 zu Heroin in Pakistan gar Zahlen von US\$ 32 – 120 Milliarden genannt.<sup>548</sup>

Die detaillierteste Untersuchung zu dieser Problematik bisher ist sicherlich die des UNDCP von 1994. Die dort genannten Größenordnungen sind vergleichbar mit denen der bereits erwähnten

**Schaubild 12: Schattenwirtschaft und Drogen in Pakistan<sup>543</sup>**



<sup>542</sup> Khan, M.A. 1989:20ff.

<sup>543</sup> Quelle: Nach Khan, M.A. 1989: 21.

<sup>544</sup> In Indien 'Hawala' genannt. Siehe DEA 1993: Money Laundering in Southwest Asia.

<sup>545</sup> Anzeige im Wall Street Journal vom 16.3.92: "Bearer Certificates in Foreign Currency Guaranteed by the Government of Pakistan .... No Questions Asked About Source of Fund?" (Abgedruckt in DEA 1993:16).

<sup>546</sup> Khan, M.A. 1989:19.

<sup>547</sup> Newline December 1989.

<sup>548</sup> Nachdruck des CIA-Berichts 'Heroin in Pakistan' in der Friday Times August 26-September 1, 1993.

Studie Mushtaq Khans von 1989:

*“The absolute size of the Pakistani heroin industry in terms of turnover is estimated at approximately Rs 74 billion (US\$ 2.5 billion) at current prices. This works out to about 5% of the 1992-93 gross domestic product (GDP), and 20-25% of the total estimated ‘shadow’ or ‘parallel’ economy. The domestic heroin market represents Rs 35 billion (US\$ 1.2 billion) accounting for about half of the total revenue generated by the heroin industry”.*<sup>549</sup>

Der Drogenhandel in Pakistan ist vor allem auch Ursache und Folge des **Drogenkonsums** in Pakistan selbst. Untersuchungen von UNDCP und der pakistanischen Regierung zum Drogenkonsum haben ergeben, daß innerhalb Pakistans jährlich etwa US\$ 1,5 Milliarden für Drogenkonsum ausgegeben werden, davon US\$ 1,2 Milliarden für Heroin. Pakistan ist daher selbst ein profitabler Markt für Drogenhändler.<sup>550</sup>

Die politische und Drogensituation in Afghanistan ist ausschlaggebend für den Drogenhandel in Pakistan. Die Daten zur Drogenproduktion in Südwestasien zeigen, daß fast alle Opiate, die in Pakistan verarbeitet, durch Pakistan geschmuggelt oder in Pakistan verbraucht werden, aus Afghanistan stammen.<sup>551</sup> Drogenkontrollmaßnahmen in Pakistan alleine können daher nur bedingt wirksam sein.

Die Kontrolle des Drogenhandels wird durch den **Status der ‘Tribal Areas’** behindert. Die meisten Heroinlabors in Pakistan befinden sich in den ‘Federally Administered Tribal Areas’ (FATAs). Die FATAs grenzen unmittelbar an Afghanistan an und werden fast ausschließlich von Pathanen bewohnt, die auch die größte ethnische Gruppe in Afghanistan bilden. Nach Artikel 247 (3) der Verfassung von 1973 gelten Gesetze in den ‘Tribal Areas’ nur, wenn dies vom Präsidenten spezifisch bestimmt wird. Bei den meisten derzeit geltenden Drogengesetzen ist dies der Fall. Die Gesetzeslage würde es den Drogenbehörden erlauben, in den FATAs tätig zu werden. Allerdings stehen einem solchen Vorgehen auch politische Erwägungen entgegen. Die zentrale Regierung ist in den FATAs durch ‘Political Agents’ vertreten, die über Verträge und Abkommen mit den verschiedenen ethnischen Gruppen und Subgruppen operieren. Eine Polizei oder formale Gerichte gibt es in den FATAs nicht. In den FATAs gelten die ‘Frontier Crime Regulations’ von 1901, die es den Menschen in den FATAs überlassen, ihre Angelegenheiten auf der Grundlage traditioneller Rechtsprechung über Ältestenräte (‘jirgas’) selbst zu regeln. Dies bedeutet, daß die Situation in den FATAs nur solange friedlich und relativ stabil bleibt, wie die lokalen Führer in den FATAs bereit sind, mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Dies könnte sich dann ändern, wenn die Regierung versuchen würde, verstärkt gegen den grenzübergreifenden Schmuggel oder gegen den Drogenhandel vorzugehen. In der Regel beschränken sich die Behörden daher darauf, erst dann gegen den Drogenhandel vorzugehen, wenn die Drogen die ‘Tribal Areas’ verlassen.

**Politische Kultur und Machtstrukturen** in Pakistan erleichtern den Drogenhandel. Macht in Pakistan ist nur zum Teil durch die Verfassung oder formale Mechanismen wie Wahlen begründet. Zumindest genauso wichtig, wenn nicht wichtiger, sind informelle Netzwerke persönlicher Austauschbeziehungen, also Patron-Klient-Beziehungen.<sup>552</sup> ‘Political clout’, das heißt Einfluß, hat, wer an der Spitze oder möglichst weit oben in einem Netzwerk von Beziehungen steht. Beim Aufbau solcher Netzwerke können Patronage, Nepotismus, Verwandtschaft, ethnische und regionale Herkunft, Geschäftsbeziehungen aber auch Erpressung und Gewalt wichtige Rollen spielen. Wer Macht hat, kann Gefallen erteilen oder einfordern – ‘extending/calling in favours’ – und Beziehungen spielen lassen.

Diese Machtstrukturen sind wenig transparent und legitimiert und unterliegen keiner Rechenschaftspflicht oder öffentlicher Kontrolle. Die zahlreichen Machtwechsel der letzten Jahre

---

<sup>549</sup> UNDCP/ROSWA 1994b: The Illicit Opiate Industry of Pakistan – Summary.

<sup>550</sup> Mehr Details zum Drogenkonsum folgen in einem nachfolgenden Kapitel.

<sup>551</sup> Siehe dazu den Afghanistan-Teil der Arbeit.

<sup>552</sup> Siehe unter anderem Waseem 1994. Solche Patron-Klient-Netzwerke beruhen auf Beziehungen, die persönlich, dyadisch, reziprok aber ungleich und daher vertikal sind und Abhängigkeiten involvieren. Beide Partner profitieren von dieser Beziehung, aber der eine mehr als der andere. Klientelistische Netzwerke bilden Pyramiden.

verdeutlichen, wie schwer diese Strukturen mit den Ansprüchen eines demokratischen Systems zu vereinbaren sind. Es ist kaum möglich, Leute mit Einfluß zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>553</sup>

Drogenhändler benötigen Macht oder den Zugang zu Macht, um ihren Geschäften nachgehen, Geschäftsbeziehungen aufbauen und Geschäftsrisiken mindern zu können. Sie können zum einen selbst Politiker werden. Zu Beginn der 90er Jahre waren einige bekannte Drogenhändler Abgeordnete der Provinz- und Nationalversammlungen, darunter auch Haji Ayub Afridi, der sich von den Afridis bei den Wahlen 1990 als Abgeordneter der Khyber Agency in die Nationalversammlung wählen ließ. Während der Interimsregierung Moeen Qureshis 1994 wurde ein Dekret erlassen, daß unter anderem die Kandidatur von Drogenhändlern verhindern sollte. Einige Monate nach der Wahl behauptete der Chief Election Commissioner, daß Drogengelder dennoch ihren Weg in den Wahlprozeß gefunden hätten.<sup>554</sup>

Anstatt sich selbst als Politiker zu exponieren, können sich Drogenhändler über Geld, Gefallen oder Dienste in die Netzwerke einflußreicher Politiker einbringen oder sich selbst Netzwerke aufbauen:

*“Power casts a long shadow in Pakistan and it is in the umbrella of power where smugglers and narcotics traffickers seek to position themselves, whether by marriage, gifts, business deals, or the provision of indispensable services. The entourage of the most powerful is the safest place to be, for it affords protection from the scrutiny of the police, informal access through personal contacts to all the key corridors of power, and a base from which to promote one’s ‘business’ interests”.*<sup>555</sup>

**Klientelistische Strukturen**, oft verstärkt durch Verwandtschafts- und ethnische Beziehungen und Korruption<sup>556</sup>, sind also wichtige Faktoren, die den Drogenhandel in Pakistan erleichtern.

Ein weiterer Faktor ist die weit verbreitete **Korruption**, die auf allen Ebenen zur Regel geworden ist.<sup>557</sup> Der ‘Corruption Perception Index 1996’ von Transparency International listete Pakistan als das zweitkorrupteste von 54 Ländern, die einbezogen wurden.<sup>558</sup> Positionen in der Bürokratie werden danach beurteilt, wieviel Geld damit zu verdienen ist. Lukrative Positionen werden ge- und verkauft. Bei Regierungsaufträgen gibt es oft bekannte und feste Raten für Bestechungsgelder, die gezahlt werden müssen. Pakistanische Zeitungen berichten ständig über Korruption und auch detailliert über Einzelfälle. Dies scheint für die involvierten Beamten aber so gut wie nie Konsequenzen zu haben. Selbst die ‘Federal Investigation Agency’ (FIA), die eigentlich Korruption bekämpfen soll, benutze ihre Autorität dazu, ihre eigenen korrupten Machenschaften zu verdecken.<sup>559</sup>

Für Probleme wie Korruption, den Mißbrauch öffentlicher Institutionen für Partikularinteressen von Politikern und den Zerfall ethischer und professioneller Standards, die die Bürokratie in Pakistan insgesamt betreffen, steht vor allem die **Polizei**:

- Korruption: Während sich vor 20 Jahren die Elite der Bürokratie für andere Kadergruppen bewarb und der Rest der Polizei zugeteilt wurde, bewerben sich seit Beginn der 90er Jahre die besten Absolventen des jährlichen Examens der ‘Public Service Commission’ für die

---

<sup>553</sup> Die frustrierende Diskussion in den Medien um ‘accountability’ während der Interim-Regierung zwischen November 1996 und Februar 1997 illustrierte dies.

<sup>554</sup> ‘Drug money and politics’ (The News 22.12.94).

<sup>555</sup> CIA Report on Heroin in Pakistan, 7.

<sup>556</sup> ‘Politiker brauchen Geld, und Geld braucht Politiker’ (ein ANF-Beamter bei einer GTZ/FES-Diskussionsveranstaltung am 4.12.96 in Islamabad zu ‘Drugs and Governance’)

<sup>557</sup> Einige Beispiele zur Berichterstattung darüber in pakistanischen Zeitungen: ‘Corruption in all its manifestations’ (The News 25.11.96), ‘Deals that make Pakistan the 2<sup>nd</sup> most corrupt country in the world’ (The News 9.11.96), ‘Corruption – the root of all social problems’ (The News 8.11.96), ‘Marvels of the Pakistani stomach’ (The News 1.11.96), ‘FACC out to net corrupt officials’ (Pakistan Times 7.5.95), ‘The deadly mix of corruption and Karachi’ (Dawn 14.4.95), ‘Banking on irregularities and political clout’ (The News 29.7.94), ‘Pakistan: a history of corruption’ (The News 29.7.94), ‘Cancer of Corruption’ (The Pakistan Times 21.4.94).

<sup>558</sup> Transparency International Newsletter September 1996.

<sup>559</sup> ‘FIA: an agency to cover and promote corruption’ (The News 22.2.95).

Polizei und die Zoll- und Steuerbehörde. Der Grund ist anscheinend, daß dort die 'lukrativsten' Positionen zu finden sind.<sup>560</sup> Solche Positionen – vom 'Station House Officer' bis zum 'Inspector-General Police' einer Provinz – müssen aber für viel Geld erworben werden. Selbst der Dienst an größeren Straßenkreuzungen wird verkauft, da dort Geld von Verkehrsteilnehmern erpreßt werden kann. Zu den Gründen gehören die niedrigen Gehälter, fehlende Rechenschaftspflicht und vor allem auch die Tatsache, daß Korruption zum System gehört, dem sich ein einzelner Beamter nicht entziehen kann.

- Politische Einflußnahme: Wie andere öffentliche Institutionen werden auch die Polizei und das Justizwesen von einflußreichen Personen für ihre Zwecke mißbraucht. Einstellungen, Beförderungen, Versetzungen oder Entlassungen hängen davon ab, mit welchen Politikern Polizisten verbunden sind. Auf diese Weise werden Untersuchungen gegen einflußreiche Personen von vornherein abgeblockt. In den 80er Jahren sollen in der Provinz Sindh sogar bekannte Kriminelle in Spitzenposition der Polizei befördert worden sein.<sup>561</sup>
- Menschenrechtsverletzungen: Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte, darunter auch der Polizei sind an der Tagesordnung. Die 'Human Rights Commission of Pakistan', eine NRO, listet in ihrem Bericht für 1995 über 50 Fälle von Tötungen durch die Polizei alleine in der Provinz Sindh auf. Davon starben zwölf in Polizeigewahrsam nach Folter, sechs nach der Entlassung durch die Folgen von Folter, 16 in sogenannten 'police encounters' (Gefechten mit der Polizei), fünf in Gefängnissen vermutlich nach Folter, neun in Gefängnissen durch Vernachlässigung und vier wurden verhaftet und später außerhalb von Polizeistationen tot aufgefunden.<sup>562</sup> Dazu kommen unzählige Fälle von illegalen Verhaftungen, fabrizierten Fällen, Vergewaltigungen und Weigerungen, Fälle zu registrieren etc.
- Kriminalität: Aufgrund der bereits genannten Probleme ist die Polizei nicht in der Lage, mit der zunehmenden Kriminalität fertigzuwerden. Darüber hinaus soll die Polizei selbst auch in kriminelle Aktivitäten verstrickt sein. Nach Meinung des pakistanischen Staatspräsidenten Farooq Leghari ist die Polizei ein Handlanger krimineller Organisationen.<sup>563</sup> Die Auflösung des Parlaments und die Absetzung der Regierung Benazir Bhutto im November 1996 wurde vom Präsidenten vor allem mit der ausufernden Gewalt und der Verletzung der Rechte der Bürger durch die Polizei und Sicherheitsbehörden begründet.<sup>564</sup> Nach einem Bericht über Kriminalität in Lahore begeht die Polizei dort alle 18 Stunden ein Verbrechen von Mord, Vergewaltigung, Diebstahl und Erpressung bis zur Förderung der Prostitution.<sup>565</sup>
- Drogenhandel: Die Polizei registriert mit die meisten Fälle wegen Drogenhandels. Es werden aber meist nur kleine Mengen sichergestellt und es kommt selten zu Festnahmen. Gegen bekannte und einflußreiche Drogenhändler wird selten ermittelt. Mehr als die Hälfte der wegen Drogenhandels angeklagten Personen wird aus Mangel an Beweisen freigelassen. Der Drogenhandel kann sich – teilweise mit aktiver Förderung von Sicherheitskräften – fast ungehindert ausbreiten und organisieren. Die Polizei soll nach Berichten Drogenhändler decken und Heroinhöhlen ('Dens') gegen Bezahlung schützen. In Karachi soll es zu Beginn der 90er Jahre acht große und 20 kleinere Heroin dens gegeben haben, die unter dem Schutz der Polizei standen. Die acht großen Dens versorgten täglich zwischen 20.000 und 30.000 Abhängige mit Heroin. Ein Viertel der Einnahmen soll an die Polizei und andere Sicherheitskräfte gegangen sein. Von diesen acht großen Dens alleine sollen pro Tag umgerechnet Rs. 2 bis 2,5 Millionen – umgerechnet etwa DM 100.000 – an die Polizei und andere Sicherheitskräfte geflossen sein.<sup>566</sup>

---

<sup>560</sup> 'CIA Report on Heroin in Pakistan', 17.

<sup>561</sup> CPCJD 1995: 7.

<sup>562</sup> HRCF 1996: 65ff.

<sup>563</sup> In seinen Reden zum internationalen Drogentag am 26.6.94 und 26.6.95

<sup>564</sup> 'Text of the Dissolution Order' (The News 5.11.96).

<sup>565</sup> 'Criminals, not crime-fighters' (The Nation, 3.11.96).

<sup>566</sup> 'CIA Report on Heroin in Pakistan', 16.

Im Gegensatz zu Politikern und inzwischen auch der Bürokratie, wird das **Militär** im allgemeinen als eine effiziente und 'saubere' Institution angesehen. Korruption beim Kauf von Waffensystemen wird eher der Bürokratie und Politikern zugeschrieben als dem Militär selbst.<sup>567</sup> Allerdings gibt es auch Berichte, die das Militär mit dem Drogenhandel in Zusammenhang bringen:

- Während des Kriegsrechts unter Zia-ul-Haq (1977-85) sollen zahlreiche Offiziere in den Drogenhandel verwickelt gewesen sein. Dazu gehörte auch Zias Statthalter in der Northwest Frontier Province, General Fazle Haq. Dennoch handelte es dabei wohl eher um Einzelfälle und nicht um die Armee als Institution.<sup>568</sup>
- Der Geheimdienst der Armee, das 'Directorate of Interservices Intelligence' (ISI), soll – in diesem Falle als Institution – den afghanischen Widerstandsgruppen erlaubt oder gar geholfen haben, sich über den Drogenhandel zu finanzieren.<sup>569</sup>
- Im November 1990 sollen der 'Chief of Army Staff' (COAS), General Mirza Aslam Beg, und der Leiter des ISI, General Asad Durrani, dem damaligen Ministerpräsidenten Nawaz Sharif einen Plan vorgelegt haben, der vorsah, über den Drogenhandel verdeckte Geheimdienstoperationen zu finanzieren.<sup>570</sup> Sollte dies zutreffen, wären nicht nur einzelne Personen, sondern das Militär als Institution in den Drogenhandel verwickelt.

#### **b. Folgen des Drogenhandels**

Die bereits erwähnte UNDCP-Studie<sup>571</sup> kommt zu dem Schluß, daß unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten von der Heroinindustrie insgesamt keine negativen Wirkungen ausgingen:

- Drogen würden etwa 4% zu Einkommen und Bruttosozialprodukt beitragen.
- Da Drogen vor allem von armen Bevölkerungsschichten gebraucht würden, verringere sich der Anteil der ärmsten 20% der Bevölkerung am Gesamteinkommen in Pakistan von 7,8% auf 4,8%.
- Der Export von Heroin im Wert von US\$ 1,3 Milliarden verbessere die Zahlungsbilanz Pakistans. Dies entspräche etwa 20% der legitimen Exporte Pakistans. Dadurch könnte auch der Wechselkurs des Rupee stabilisiert worden sein.
- Die Heroinindustrie habe kaum zu Inflation beigetragen.
- Die Heroinindustrie habe keine Auswirkungen auf Sparraten und Investitionen gehabt. Allerdings könne davon ausgegangen werden, daß in Familien mit Drogengebrauch Ausgaben für Ernährung, Gesundheit und Bildung zugunsten von Drogen eingeschränkt wurden.
- Die Wirkungen der Heroinindustrie seien aber dann auf jeden Fall negativ zu bewerten, wenn die sozialen und politischen Kosten miteinbezogen würden.<sup>572</sup> Diese werden allerdings nicht näher erläutert.

Glaubt man Medienberichten und Aussagen hochrangiger Politiker und Beamter, dann gibt es nicht nur zahlreiche Querverbindungen zwischen Drogenhandel und politischer Macht, sondern dann sind Drogenorganisationen dabei, das politische System zu unterwandern:

- Der Drogenhandel sei die Lebensader von Pakistans Wirtschaft und politischem System.<sup>573</sup>

---

<sup>567</sup> Siehe The News vom 30.11.96: US\$ 100 Millionen sollen beim Kauf französischer U-Boote für insgesamt US\$ 1 Milliarde 'verloren' gegangen sein.

<sup>568</sup> 'CIA Report on Heroin in Pakistan', 18.

<sup>569</sup> 'CIA Report on Heroin in Pakistan', 18.

<sup>570</sup> Nawaz Sharif machte diese Aussagen in einem Interview mit dem Journalisten Khamran Khan. Das Interview wurde in der Washington Post veröffentlicht und in den pakistanischen Medien ab dem 13.9.94 etwa eine Woche lang kontrovers diskutiert. Mirza Azlam Beg, der frühere COAS, war auch in den Mehran Bank Skandal verwickelt und soll dabei Gelder für den Sturz der Regierung erhalten haben.

<sup>571</sup> UNDCP/ROSWA 1994b: The Illicit Opiate Industry of Pakistan – Summary.

<sup>572</sup> UNDCP/ROSWA 1994b: 7.

- Drogenbarone finanzierten politische Parteien und seien dabei, eine parallele Regierung zu etablieren.<sup>574</sup>
- Drogen und Klientelbeziehungen könnten Wahlen beeinflussen.<sup>575</sup>
- Verflechtungen zwischen dem Drogengeschäft und der Politik würden durch familiäre Beziehungen gefestigt.<sup>576</sup>
- Präsident Farooq Leghari äußerte mehrfach öffentlich die Ansicht, daß Drogenhändler öffentliche Institutionen und das politische System unterwandert hätten. Insbesondere die Polizei sei in den Drogenhandel involviert.<sup>577</sup>
- Etwa 20% der Abgeordneten der Nationalversammlung seien an Drogenhandel und organisiertem Verbrechen beteiligt.<sup>578</sup>
- In der Begründung des Gouverneurs für die Auflösung des Provinzparlaments von Baluchistan im November 1996 wurde auch eine Verbindung von Politikern zu Drogenhändlern genannt:
 

*“(G) On authentic reports, the government was instructed to take stringent measures to stop the smuggling of arms, amunition and narcotics in the province, but no serious efforts were made by the government to implement the same. Instead, some of the affected legislators went public to hamper the already meagre preventive measures in order to protect the drug barons and smugglers”.*<sup>579</sup>
- Meraj Khalid, Interim-Ministerpräsident von November 1996 bis Februar 1997, wurde in der Vergangenheit mehrfach mit Drogenorganisationen in Lahore in Verbindung gebracht.<sup>580</sup>

So dramatisch dies klingt, wäre es wohl übertrieben zu behaupten, daß Drogenorganisationen das politische System unterwandert hätten oder bereits kontrollieren. Sie nutzen die Schwächen des Systems eher für ihre Zwecke aus:

*“The arrival of heroin has not essentially changed the way the underworld works or altered its old familial and symbiotic connections with the political elites. The underworld works through a long-established patron-client system that trades protection for contributions. What heroin has changed is the scale of underworld operations, expanding outward with far greater resources to corrupt more policemen and the members of law enforcement agencies, to become an indispensable source of funds for election campaigns, and to gain a major role in the world of finance and industry. Heroin has made the system more lucrative for all sides. The one-fourth payoff to the police is much larger, the politicians have hidden funds that go far beyond the ceilings*

---

<sup>573</sup> ‘CIA Report on Heroin in Pakistan’ (nachgedruckt in der Friday Times August 26 – September 1, 1993).

<sup>574</sup> Narco-Power: Pakistan’s Parallel Government? (Newsline December 1989).

<sup>575</sup> Die frühere Ministerpräsidentin Benazir Bhutto behauptete im März 1994, daß ihre Partei die Wahlen zum Senatsvorsitz deshalb verloren hätte, weil sie nicht auf Erpressungsversuche der Jamhoori Watan Party (JWP) aus Baluchistan eingegangen war. Der Führer der JWP, Nawab Mohammad Akbar Khan Bugti, hätte die Unterstützung seiner Partei für den Bhutto-Kandidaten davon abhängig gemacht, daß ein bekannter Drogenhändler, Sakhi Dost Jan Notezai, aus dem Gefängnis entlassen wird (siehe The News vom 27.1.94, The Muslim vom 22.3.94 und The Friday Times March 24-30, 1994). Bereits 1991 war der damalige Ministerpräsident Nawaz Sharif in ähnlicher Weise erpreßt worden. Jener hatte nachgegeben und veranlaßt, Sahki Dost Jan Notezai gegen Kautionsfreizulassen (CIA Report on Heroin in Pakistan, 11).

<sup>576</sup> Einer der führenden Drogenhändler in Lahore, Sohail Zia Butt, sei unter anderem deshalb so erfolgreich gewesen, weil er in die Familie des damaligen (und neuen) Ministerpräsidenten Nawaz Sharif eingeheiratet habe. Nawaz Sharif soll darüber hinaus mit anderen Drogenhändlern, Haji Iqbal Butt und Aslam Butt, der letztere ebenfalls ein ‘in-law’, enge Kontakte gepflegt haben, so daß die meisten Pakistanis glaubten, daß die Sharifs entweder selbst in das Drogengeschäft verwickelt seien oder zumindest davon profitierten (CIA Report on Heroin in Pakistan’, 14).

<sup>577</sup> In seinen Reden zum internationalen Drogentag am 26.6.94 und 26.6.95 (siehe auch The News vom 27.6.95).

<sup>578</sup> Diskussion des Autors in 1994 mit Beamten der Federal Investigation Agency, die bedauerten, daß aufgrund der Immunität von Politikern und ihren Fahrzeugen nichts unternommen werden könnte.

<sup>579</sup> News vom 9.11.96.

<sup>580</sup> Siehe ‘CIA Report on Heroin in Pakistan’ (nachgedruckt in der Friday Times August 26 – September 1, 1993) sowie ‘Newsline’ (December 1989).

*established by law..., and the drug dealers get paid off in protection, jobs for their relatives in the police and customs, residential plots, government contracts, and import/export licences”.*<sup>581</sup>

Drogenhändlern schien es bisher nicht darum gegangen zu sein, an politischer Macht zu gewinnen, sondern vor allem darum, ihre Geschäfte durch den Einfluß von Politikern und Bürokraten vor dem Zugriff der Justiz zu schützen. Drogenhandel fördert aber auf jeden Fall politische Korruption und klientelistische Strukturen und damit den Verlust an Rechenschaftspflicht und Transparenz, also ‘bad governance’. Drogenhandel trägt damit auch zu einem Legitimationsverlust und zur **Destabilisierung des politischen Systems** bei.

Der Drogenhandel führt vor allem zu einer **Schwächung des Polizei- und Strafrechtssystems**. Die Polizei hat gegenüber der Gesellschaft ihre Glaubwürdigkeit und Legitimation verloren. Einflußreiche Leute benutzen die Polizei für ihre Zwecke, normale Bürger wenden sich kaum noch an sie. Umgekehrt erhält die Polizei von der Gesellschaft kaum noch Unterstützung bei der Ausübung ihrer Funktionen. Das gesamte ‘Law Enforcement’-System steht vor dem Zusammenbruch<sup>582</sup> und die ‘rule of law’ wird unterlaufen:

*“Those who have any kind of influence or access to the corridors of political power flout the laws of the land with impunity. The laws catch the poor, the powerless, the average citizen, the small-time operator, but even here they become the lever for the local policeman to extract his bribe”.*<sup>583</sup>

Drogenhändler gewinnen an Macht und Einfluß und können **öffentliche Institutionen unterwandern**. Die organisierte Kriminalität insgesamt nimmt zu. Da die Polizei und der Staat insgesamt immer weniger in der Lage sind, die Sicherheit der Bürger sicherzustellen, suchen viele Menschen nach Alternativen in Form von ethnischen, religiösen oder regionalen Gruppierungen. Dies wiederum verstärkt die **Polarisierung der Gesellschaft**.<sup>584</sup>

Die Bürokratie gilt in Pakistan immer noch als eine der mächtigsten Institutionen des Landes. Allerdings ist ein stetiger Niedergang zu beobachten, der im Zusammenhang mit der Personalpolitik, weitverbreiteter Korruption und der ‘Einmischung’ von Politikern steht.<sup>585</sup> Abgesehen von der Polizei sowie gelegentlich der Zoll- und Steuerbehörde, die ein Teil der Bürokratie ist, wird diese trotz weitverbreiteter Korruption nicht in direkten Zusammenhang mit dem Drogenhandel gebracht. Ein Grund mag darin liegen, daß es für Beamte eine Vielzahl anderer Möglichkeiten zur Bereicherung gibt, denen nicht das ‘antisoziale Image’ des Drogenhandels anhaftet.<sup>586</sup>

Die oben genannten Beispiele, die das Militär in Zusammenhang mit dem Drogenhandel bringen, zeigen, daß auch das Militär durch den Drogenhandel korrumpiert und unterwandert werden kann. Andererseits sollte erwähnt werden, daß mit der vorübergehenden Übernahme der Drogenkontrollfunktionen durch Armeeeoffiziere Ende 1994 die Korruption in den Drogenbehörden zumindest eingeschränkt wurde.<sup>587</sup>

---

<sup>581</sup> CIA Report on Heroin in Pakistan, 13.

<sup>582</sup> CPCJD 1995.

<sup>583</sup> ‘CIA-Report on Heroin in Pakistan’, 17.

<sup>584</sup> Hussain/Hussain 1993: 6.

<sup>585</sup> Siehe Husain/Husain 1993:11 und Kennedy 1987.

<sup>586</sup> Dieses Argument wurde vom Leiter der Federal Investigation Agency in einer Diskussion mit dem Autor im August 1993 vorgebracht.

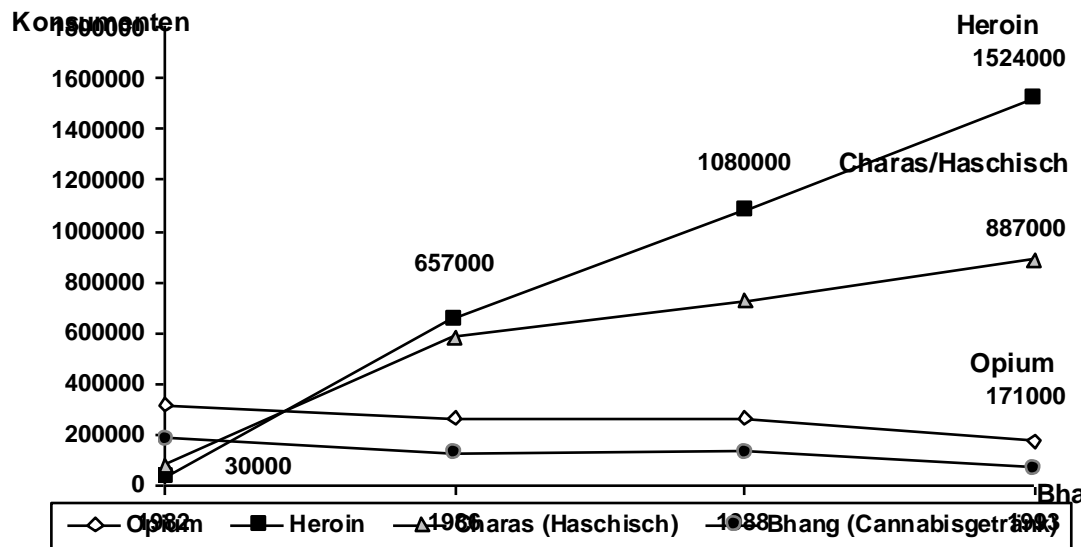
<sup>587</sup> Im Dezember 1994 übernahm der Leiter der Anti-Narcotics Task Force (ANTF), ein Major der Armee, auch den Vorsitz des Pakistan Narcotics Control Board (PNCB) und die Rolle des Secretary Narcotics Control Division. Im Zuge der Zusammenlegung der ANTF und des PNCB zur Anti-Narcotics Force sollen zahlreiche korrupte Beamte entlassen worden sein.

## E. Der Gebrauch von Drogen

### 1. Daten zum Drogengebrauch

Zwischen 1982 und 1993 wurden vier Untersuchungen zum Drogengebrauch in Pakistan durchgeführt. Diese kommen zu dem Ergebnis, daß Heroin seit 1986 die bevorzugte Droge ist. Während 1982 etwa 30.000 Menschen regelmäßig und über einen längeren Zeitraum hinweg Heroin gebrauchten, waren es 1993 bereits über 1,5 Millionen.

Graphik 11: Trends im Drogengebrauch in Pakistan<sup>588</sup>



Die Untersuchung von 1993<sup>589</sup> zeichnete das folgende Bild:

- 3,01 Millionen Menschen benutzten regelmäßig und über einen längeren Zeitraum hinweg illegale Drogen einschließlich Alkohols. Ohne Alkohol betrug die Zahl 2,87 Millionen.
- Etwa zwei Millionen fanden sich in ländlichen und eine Million in städtischen Gebieten. Bei einer Urbanisierungsrate von etwa 35% wurden Drogen in Städten und auf dem Land gleichermaßen gebraucht.
- Mehr als die Hälfte gebrauchte Heroin (1,52 Millionen also 51%), gefolgt von Cannabis (28,5%), Alkohol (4,5%) und anderen Substanzen (darunter psychotrope Substanzen).<sup>590</sup> Heroin wurde fast immer geraucht oder inhaliert, selten gespritzt.
- Die meisten Drogenkonsumenten waren männlich und 26 bis 30 Jahre alt. (Wahrscheinlich wurde aber der Gebrauch von Drogen unter Frauen (vor allem der von psychotropen Substanzen) unterschätzt.)

<sup>588</sup> Erstellt nach Daten in Gov. of Pakistan/NCD 1994: 24.

<sup>589</sup> Die Untersuchung ist nicht unumstritten. Alle vier bisherigen 'surveys' wurden mit einer ähnlichen Methodologie durchgeführt. Sie sind daraufhin ausgelegt, zum einen Trends aufzuzeigen und zum anderem Daten zur Art des Gebrauchs und den sozio-ökonomischen Hintergründen der Menschen, die Drogen gebrauchten, zu liefern. Die Untersuchungen werden oft kritisiert, wurden aber bisher nicht stichhaltig widerlegt. Kaum bestritten ist, daß eine sehr große Zahl von Menschen Heroin gebrauchte. Möglicherweise wurden aber der Gebrauch von Cannabis (Charas) und psychotropen Substanzen (von Frauen) unterschätzt. Nachdem nun zumindest Größenordnungen zum nationalen Drogengebrauch vorliegen, wäre es in der nahen Zukunft wahrscheinlich sinnvoller, kleinere, zielgruppen- oder regionenspezifische Studien zum Drogengebrauch durchzuführen.

<sup>590</sup> Bei 'Charas' handelt es sich um Cannabis-Harz, also Haschisch. 'Bhang' ist ein Getränk, das aus Cannabis Blättern hergestellt wird.

- 54% der Drogenkonsumenten waren verheiratet und 45% standen einem Haushalt vor. Von den letzteren gebrauchten wiederum 53% Heroin.
- Etwa 60% der Drogenkonsumenten konnten lesen und schreiben. Unter denen, die Heroin gebrauchten, hatten 27% mehr als 9 Jahre Schule absolviert.
- Etwa 62% arbeiteten vollzeit, die meisten als gelernte oder ungelernete Arbeiter.
- Die monatlichen Ausgaben für Drogen betragen durchschnittlich Rs. 1.259. Etwa 63% des persönlichen oder 35% des Familieneinkommens wurden für Drogen ausgegeben. 1993 wurden in Pakistan umgerechnet US\$ 1,5 Milliarden für Drogen ausgegeben, davon US\$ 1,2 Milliarden für Heroin.

Nach Angaben von NROs, die im Drogenbereich arbeiten,<sup>592</sup> kam es in den letzten drei bis vier Jahren – also seit dem letzten ‘survey’ – zu einigen neuen Entwicklungen:

**Tabelle 29: Heroin-, Opium- und Cannabiskonsumenten in Pakistan 1993 nach Provinzen<sup>591</sup>**

Provinz	Heroin	Charas (Haschisch)	Opium	Bhang (Cannabis-Getränk)	Insgesamt	Anteil an der Bevölk. (in%)
Punjab	676.000	276.000	57.000	27.000	1.036.000	1,4
Sindh	448.000	197.000	42.000	27.000	714.000	2,3
NWFP	223.000	294.000	69.000	3.000	589.000	2,8
Baluchistan	177.000	120.000	3.000	12.000	312.000	4,5
<b>Insgesamt</b>	<b>1.524.000</b>	<b>887.000</b>	<b>171.000</b>	<b>69.000</b>	<b>2.651.000</b>	<b>2,0</b>

- Was die Zahl der Heroinkonsumenten angeht, sei ein Sättigungsgrad erreicht worden.
- Die Art und Weise, wie Heroin gebraucht wird, sei problematischer geworden. In Karachi und Lahore würde mehr und mehr Menschen Heroin injizieren.
- Drogenkonsumenten würden zunehmend aus ihrem sozialen Umfeld ausgestoßen und würden auf der Straße leben. Dies sei in Karachi, Lahore und Peshawar zu beobachten.

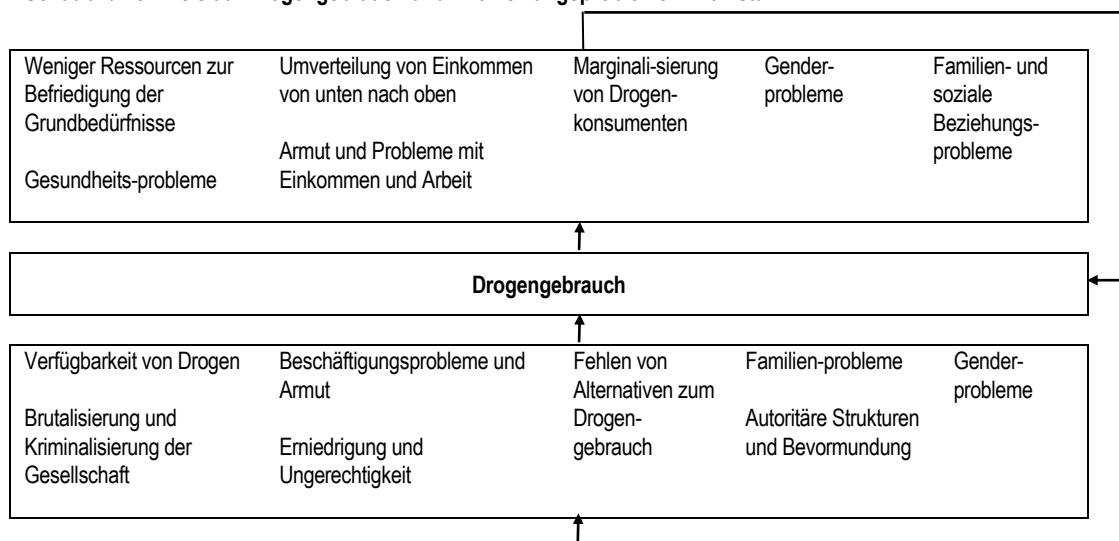
## **2. Drogengebrauch und Entwicklungsprobleme**

Neben individuellen und persönlichen Gründen einzelner Drogenkonsumenten gibt es eine Reihe von Entwicklungsproblemen, die mit dazu beigetragen haben, daß sich der Gebrauch von Drogen, vor allem der von Heroin, in den letzten 15 Jahren derart verbreitet hat. Der Drogengebrauch ist selbst wiederum eine Ursache von Entwicklungsproblemen. Diese Zusammenhänge lassen sich vereinfacht und schematisch als Problemkreislauf darstellen:

<sup>591</sup> Quelle: Gov. of Pakistan/NCD 1994: 24.

<sup>592</sup> Diskussionen des Autors mit NRO-Vertretern in verschiedenen Städten im November/Dezember 1996.

Schaubild 13: Kreislauf Drogengebrauch und Entwicklungsprobleme in Pakistan<sup>593</sup>



Im folgenden werden diese Zusammenhänge näher erklärt.

#### a. Ursachen des Drogenkonsums in Pakistan

Es gibt keine monokausale Erklärung für den Anstieg des Drogenkonsums seit Beginn der 80er Jahre in Pakistan. Eine Vielzahl von Faktoren in den unterschiedlichsten Kombinationen können zu Drogenkonsum führen.

Dazu gehört die **Verfügbarkeit von Cannabis und Heroin**. Mit dem Umsturz im Iran und dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan verschob sich das Heroingeschäft ab 1979 nach Pakistan. In Pakistan bzw. im Grenzgebiet zu Afghanistan wurde in der Folge mehr und mehr Heroin hergestellt und durch Pakistan geschmuggelt. 1979 wurden in Pakistan überdies die Opiumdenschlossen, die legale Produktion von Opium beendet und der Gebrauch von Alkohol verboten. Im Gegensatz zu Alkohol sind Cannabis und Heroin fast überall leicht verfügbar und vergleichsweise billig.<sup>594</sup> Die Verteilung von Heroin erfolgt manchmal gar unter dem Schutz der Polizei. Cannabis wächst in Pakistan in vielen Gebieten wild, ist daher kaum zu kontrollieren und leicht verfügbar.

**Beschäftigungsprobleme** können Auswirkungen auf den Drogenkonsum haben. Über 62% der Drogenkonsumenten waren 1993 vollzeit beschäftigt. Unter den Heroinkonsumenten waren es 58%. Obwohl Drogenkonsumenten länger zur Schule gehen als Pakistanis im Durchschnitt<sup>595</sup>, war die Mehrheit der Drogenkonsumenten als ungelernte (25%) oder gelernte Arbeiter (26%), in der Landwirtschaft (7 %) oder im Verkauf (17%) beschäftigt. Die wenigsten hatten Schreibtischjobs (7%) oder Führungspositionen (3,2%). Von den letzteren benutzten die meisten Alkohol und nicht Cannabis oder Heroin. Der 'national survey' von 1993 bestätigte, daß Heroin- und Cannabisgebrauch im informellen Sektor mit niedrigen Löhnen weiter verbreitet sind, während im formalen Sektor mit höheren Gehältern Alkohol vorgezogen wird.<sup>596</sup> Wenn es also eine mögliche Verbindung zwischen Bildung, Beschäftigung und Drogenkonsum gibt, dann der des 'mis-match-employment', daß nämlich junge Menschen eine gewisse Bildung haben, aber dadurch frustriert

<sup>593</sup> Eigener Entwurf.

<sup>594</sup> 1993 kostete eine Tagesdosis Heroin in Pakistan etwa die Hälfte einer Dose Bier.

<sup>595</sup> In Pakistan können 77% der Frauen und 51,4% der Männer nicht lesen und schreiben (UNDP 1996: 139). Umso erstaunlicher ist, daß unter pakistanischen Männern, die Drogen gebrauchen, 1993 'nur' 39,2% Analphabeten waren (Pakistan NCD 1994: 33. Fast alle Drogenkonsumenten, die interviewed wurden, waren Männer). Von jenen, die Heroin gebrauchten, gingen etwa 57% zur Schule, davon die Hälfte für neun Jahre oder mehr. Ein direkter Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und Zugang zu Bildung ist also nicht zu sehen.

<sup>596</sup> Pakistan NCD 1994: 35.

werden, daß sie diese nicht in eine qualifizierte Beschäftigung mit entsprechender Bezahlung umsetzen können.

**Armut** ist ein weiterer Faktor. Drogenkonsum ist unter den ärmeren Schichten weiter verbreitet als in den mittleren und oberen Schichten. Unterteilt man Drogenkonsumenten in fünf Einkommensgruppen, stellt man fest, daß

etwa 48% der Drogenkonsumenten in die unterste und weitere 22% in die zweitunterste Einkommensgruppe fallen.

**Tabelle 30: Drogenkonsumenten nach Einkommensgruppen<sup>597</sup>**

Einkommensgruppe	Drogen konsumenten
Unterstes (ärmstes) Fünftel	47,6 %
Zweites Fünftel	21,9 %
Drittes Fünftel	14,8 %
Viertes Fünftel	3,7 %
Oberstes (reichstes) Fünftel	12,0 %

**Autoritäre Strukturen und Bevormundung** werden oft als Gründe für den Konsum von Drogen genannt. Pakistan gilt als eine von Männern dominierte Gesellschaft. Gleichzeitig wird oft behauptet, daß auch Männer kaum vor ihrem vierzigsten Lebensjahr Entscheidungen treffen müssen oder dürfen. Zumindest bis dahin treffe der Vater alle wichtigen Entscheidungen, darunter auch die des Heiratspartners.<sup>598</sup> Autoritäre, enge Familienstrukturen mit ständiger Bevormundung und Einmischung werden oft als wichtiger Grund für Drogenkonsum genannt.

**Genderprobleme** können ebenfalls Auslöser für Drogenkonsum sein. Normale Kontakte zwischen Jugendlichen unterschiedlichen Geschlechts sind in Pakistan kaum möglich. Frustration, Machoverhalten bei Jungen und Angst vor sexuellem Versagen bilden einen 'Nährboden für den adoleszenten Drogengebrauch'.<sup>599</sup> Genderprobleme finden nach der Heirat ihre Fortsetzung. Aus der Sicht von Frauen haben Männer nie gelernt, Verantwortung für die Familie zu tragen. Männer gingen davon aus, daß ihr Drogenkonsum von der Familie irgendwie aufgefangen würde. Sie wären auch nicht in der Lage, mit ihren Frauen über Drogen- und andere Probleme zu reden und gemeinsam Lösungen zu finden. Den Frauen werde ihrerseits von kleinauf beigebracht, daß sie für das Funktionieren der Familie zuständig und für Probleme innerhalb der Familie verantwortlich wären. Zu diesen gehöre auch Drogenkonsum.<sup>600</sup> Schätzungen zufolge sind über 80% der verheirateten Frauen Opfer von Gewalt in der Familie.<sup>601</sup>

**Alternativen zum Drogenkonsum fehlen.** Freizeit- oder Unterhaltungsmöglichkeiten, die von den Frustrationen des Alltags ablenken könnten, sind für Jugendliche äußerst begrenzt. Organisierten Sport für Jugendliche gibt es kaum. Musik und Tanz sind beschränkt. So bleiben Kinos, in denen gewalttätige Filme gezeigt werden, oder das Fernsehen, wo mehr oder weniger heimlich indische Sender mit Filmen mit erotischen Tänzen bevorzugt werden, die für Pakistanis tabu sind. Alkohol ist verboten und um einiges teurer als Charas oder Heroin. Der Zulauf zu den 'Community Action Projects' des IDDRP<sup>602</sup>, durch die Jugendlichen geholfen wurde, Freizeitaktivitäten zu organisieren, zeigte den Bedarf in diesem Bereich.

Drogenkonsum kann als Fluchtversuch aus **sozialer Ungerechtigkeit** interpretiert werden. Der 'normale' Pakistani erlebt ständige Erniedrigung und Ungerechtigkeit. Über 80% der Erwerbstätigen sind im informellen Sektor beschäftigt, für den Arbeitsgesetze nicht gelten. Arbeitsbedingungen sind oft katastrophal und Löhne niedrig. Einige Grundbesitzer halten sich private Gefängnisse und Arbeitskräfte quasi als Leibeigene oder 'bonded labour'. Mehr als 15 Millionen Kinder sind zur Arbeit gezwungen.<sup>603</sup> Gesetze gelten nur gegenüber den Armen und Besitzlosen, während die Reichen und Einflußreichen darüber stehen.

<sup>597</sup> Quelle: UNDCP/ROSWA Informationen.

<sup>598</sup> Diesen Standpunkt vertraten Vertreterinnen von NROs bei einer Diskussionsrunde mit dem BE zu Frauen und Drogen in Lahore am 10. November 1996.

<sup>599</sup> Spielmann 1989: 87.

<sup>600</sup> Diskussionsrunde des Autors mit NROs zu Frauen und Drogen in Lahore am 10. November 1996.

<sup>601</sup> HRCR 1995: 14.

<sup>602</sup> Integrated Drug Demand Reduction Project von UNDCP.

<sup>603</sup> Siehe HCRP 1995.

In Pakistan sind eine steigende Kriminalität, zunehmende Gewalttaten und eine **Brutalisierung der Gesellschaft** insgesamt zu beobachten. Waffen und Drogen sind leicht verfügbar – die ‘Heroin-and-Kalashnikov-Culture’. Die Polizei und andere Sicherheitsorgane gelten als korrupt und unfähig und sind selbst an kriminellen Akten und Gewalttaten beteiligt. Konflikte mit ethnischen oder religiösen Gruppierungen sind häufig.

#### **b. Folgen des Drogenkonsums**

Drogenkonsum trägt zu Verschlimmerung von **Armut** und zu einer **Umverteilung von Einkommen** bei. Wie bereits erwähnt, wurden 1993 in Pakistan etwa US\$ 1,5 Milliarden für Drogen ausgegeben, davon US\$ 1,2 Milliarden für Heroin. 43% der Drogenkonsumenten finanzierten ihre Drogen von ihrem persönlichen Einkommen, 26% mit Hilfe von Freunden, 14% mit dem Einkommen der Familie und 8% mit Spenden. Im Durchschnitt gaben Drogenkonsumenten 63% des persönlichen oder 35% des Familieneinkommens für Drogen aus. Ein großer Teil des Einkommens wird also in Drogen statt in Nahrung, Gesundheit, Bildung oder Behausung ‘investiert’. Drogengebrauch führt daher nicht nur zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen, sondern verstärkt auch soziale Probleme. Etwa 70% der Drogenkonsumenten stammen aus ärmeren Einkommensschichten. Man kann also davon ausgehen, daß der Drogengebrauch die Armut von über 2 Millionen Drogenkonsumenten und ihren Familien verstärkt oder gar verursacht. Damit dürften insgesamt 10-14 Millionen Menschen oder etwa 10% der Bevölkerung betroffen sein. In einer UNDCP-Untersuchung wird in diesem Zusammenhang auf eine mit dem Drogenkonsum verbundene Umverteilung von Einkommen hingewiesen.<sup>604</sup> Ohne Drogengebrauch verfüge demnach das ärmste Fünftel der Bevölkerung über 7,8% des Einkommens und das reichste Fünftel über 45% des Einkommens in Pakistan. Berücksichtige man den Gebrauch von Drogen und die Einkommen aus dem Drogenhandel reduziere sich der Anteil des ärmsten Fünftels von 7,8% auf 4,8%, während sich der Anteil des reichsten Fünftels von 45% auf 50,6% erhöhe.

Neben Armuts- und Einkommensproblemen gehören **Familien- und Genderprobleme** zu den schwerwiegendsten Folgen des Drogengebrauchs in Pakistan. Die große Mehrheit der Drogenkonsumenten ist männlich.<sup>605</sup> Mehr als die Hälfte der Menschen, die Drogen gebrauchen, sind verheiratet und fast die Hälfte stehen einem Haushalt vor.<sup>606</sup> Die Probleme, die sich daraus ergeben, sind vielschichtig. Dazu gehören:

- Gewalt gegen Frauen durch männliche Familienmitglieder ist weit verbreitet. In vielen Fällen – nach Schätzungen bis zu 30%<sup>607</sup> – ist dies auf Drogengebrauch männlicher Familienmitglieder zurückzuführen. Eine Erklärung ist, daß abhängige Männer Probleme haben, ihre Sucht selbst zu finanzieren, und daher ihre Frauen beauftragen, Drogen oder Geld für Drogen zu besorgen. Da die Frauen in der Regel ohne Bildung und Berufserfahrung sind und es ohnehin kaum Arbeitsmöglichkeiten für Frauen gibt, sind diese zumeist nicht in der Lage, die Erwartungen ihrer Männer zu erfüllen. Zu den Ergebnissen gehören gewalttätige Ausschreitungen, die von Folter, Verbrennungen und Verstümmlungen bis zu Mord reichen. Nur selten haben die betroffenen Frauen die Möglichkeit, Unterstützung zu erhalten oder rechtlich dagegen vorzugehen.<sup>608</sup>
- In Pakistan – wie in vielen Ländern – ist eine Feminisierung der Armut zu beobachten.<sup>609</sup> Der weitverbreitete Drogengebrauch in Pakistan verschärft diesen Trend. Drogengebrauch unter Männern reduziert auch die Ressourcen, die den Frauen der Familie für Ernährung, Gesundheit und Bildung zur Verfügung stehen. Frauen werden gezwungen, sich wirtschaftlich oder auch sexuell ausbeuten zu lassen.

---

<sup>604</sup> UNDCP/ROSWA 1994b: 5.

<sup>605</sup> Wahrscheinlich über 90%, wobei nicht auszuschließen ist, daß der Drogengebrauch unter Frauen in bisherigen Untersuchungen unterschätzt wurde.

<sup>606</sup> Gov. of Pakistan/NCD 1994: 32.

<sup>607</sup> Schätzung der Leiterin der Frauenpolizeistation in Lahore von 1994.

<sup>608</sup> 1994 wurde in den Medien mehrfach über derartige Fälle berichtet.

<sup>609</sup> Siehe Farzana Bari: The Feminisation of Poverty (The News 7.11.96).

- Der soziale und psychische Druck auf Frauen erhöht sich. Frauen werden für das Funktionieren der Familie verantwortlich gemacht. Drogengebrauch unter Männern wird daher oft als ein Versagen von Frauen in ihren Rollen interpretiert. Dazu kommt der soziale Druck der Umgebung, in der Drogengebrauch als nicht akzeptabel gilt. Zu den Ergebnissen gehören Schuldkomplexe, psychologische und emotionale Probleme sowie Drogengebrauch unter Frauen selbst.<sup>610</sup>

Heroin wird in Pakistan – zumindest bisher – meistens inhaliert und weniger injiziert. Die direkten **gesundheitlichen Probleme** des Drogenkonsums – wie Hepatitis, HIV/AIDS oder Überdosen – sind in Pakistan daher bisher geringer als zunächst erwartet. Allerdings sind mit Drogenkonsum auch eine Verwahrlosung, Vernachlässigung der Hygiene und der Ernährung und daher auf indirekte Weise Gesundheitsprobleme verbunden. Aus Karachi und neuerdings auch Lahore wird zunehmend der Gebrauch von Nadeln beim Heroinkonsum berichtet.<sup>611</sup>

Die **Marginalisierung von Drogenkonsumenten** scheint zuzunehmen. Als eine Folge von Verarmung und Familienproblemen und der abnehmenden Bereitschaft, Drogengebrauch zu tolerieren, scheint sich in einigen Städten eine ‘Straßenszene’ zu entwickeln. 1993 lebten noch 82% der Drogenkonsumenten bei ihrer Familien, während 8% ohne feste Bleibe waren. In Städten war der Prozentsatz der ‘Obdachlosen’ mit 10,5% etwas höher.<sup>612</sup> Nach letzten Berichten lösen sich mehr und mehr Drogenkonsumenten von ihren Familien bzw. werden von ihren Familien ausgestoßen und enden auf der Straße. Diese Entwicklung ist vor allem in Städten wie Karachi, Lahore und Peshawar zu beobachten.

---

<sup>610</sup> Die 1994 bei einem Workshop zur Rolle von Frauen in der Drogenprävention vorgebrachten Argumente der teilnehmenden Frauen vermitteln den Eindruck, daß sich Frauen für den Drogengebrauch von Männern selbst die Verantwortung geben (siehe IDDRP 1994b). Eine Diskussion des Autors mit Vertreterinnen von Frauen-NROs in Lahore im November 1996 verstärkte diesen Eindruck.

<sup>611</sup> Bei einer Diskussion des Autors mit etwa 50 Drogenabhängigen in Karachi im November 1996 gab etwa ein Drittel an, Heroin schon gespritzt zu haben.

<sup>612</sup> Gov. of Pakistan/NCD 1994: 32.

### **III. DROGENKONTROLLE UND ENTWICKLUNG IN PAKISTAN**

#### **A. Bisherige Drogenkontrollstrategien**

##### **1. Der legale, institutionelle und politische Rahmen**

###### **a. Die Drogenpolitik im Überblick**

Bis Anfang der 90er Jahre wurden Drogen von der pakistanischen Regierung als ein Problem westlicher Industrieländer und weniger Pakistans gesehen. Inzwischen ist wohl klar geworden, daß mit dem weit verbreiteten Heroinkonsum das größere Drogenproblem in Pakistan selbst liegt. Wie bei anderen Problemen der sozialen Entwicklung führte dies aber nicht dazu, daß die Regierung bisher die erforderlichen Eigenanstrengungen unternommen hätte. Die Drogenpolitik in Pakistan ist immer noch abhängig von den Mitteln, die Geber dafür zur Verfügung stellen.

Die Kooperation mit Gebern ab Mitte der 70er Jahre im Bereich der Angebotsreduzierung durch ländliche Entwicklung betrachtete man als nützlich für beide Seiten, da sie dazu gedacht war, erstens den Fluß von Opiaten aus Pakistan in den Westen zu verringern, zweitens den Entwicklungsbedarfen marginaler Gebiete Pakistans nachzukommen und drittens die Grenzgebiete zu Afghanistan – von 1979 bis 1989 eine Frontlinie – zu stabilisieren. Die Reduzierung des Angebots galt lange Zeit als die wichtigste Komponente der Drogenkontrolle. Zu den Projekten in diese Bereich steuerte die pakistanische Regierung auch begrenzte Eigenmittel bei.

Im Bereich 'Law Enforcement' war bisher keine zusammenhängende Politik erkennbar. Mehr als ein Dutzend Behörden sind als Teil ihrer Aufgabe mit der Kontrolle des Drogenhandels befaßt. Daneben gibt es spezialisierte Behörden, die eine Führungsrolle bei der Kontrolle des Drogenhandels einnehmen sollen. Diese Behörden wurden zumeist aufgrund internationalen Drucks gegründet und sind auf internationale Unterstützung angewiesen. Der Eigenbeitrag der Regierung bestand in der Regel aus der Bereitstellung von Personal und Gebäuden.

Die meisten Heroinlabors befinden sich in den 'Tribal Areas'. Die Kontrolle des Drogenhandels ist daher abhängig von der Politik der jeweiligen pakistanischen Regierung gegenüber den 'Tribal Areas'. Die Zentralregierung könnte sich den Zugang dazu erzwingen und die Labors zerstören. Dies würde aber zu Widerstand und bei knappen Mehrheitsverhältnissen in der Provinz- oder Nationalversammlung zum Sturz der Regierung führen. Aktionen der Sicherheitskräfte in den 'Tribal Areas' gegen Drogenlabors – vor allem die in der 'Khyber Agency' – wurden bisher selten durchgeführt.

Dem Bereich der Nachfragereduzierung wurde bisher die geringste Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl schon die nationalen Untersuchungen zum Drogengebrauch von 1986 und 1988 auf eine dramatische Zunahme des Heroinkonsums hinwiesen. Auch in diesem Bereich bestand die 'Politik' aus einer Reihe außenfinanzierter Projekte. Während in den beiden anderen Bereichen zumindest Institutionen aufgebaut wurden und ein gewisser Eigenbeitrag erkennbar war, war dies im Bereich der Nachfragereduzierung bisher kaum der Fall.

Die gegenwärtigen Ziele der pakistanischen Regierung im Bereich der Drogenkontrolle werden im 'Achten Fünf-Jahres Plan (1993-1998)' formuliert. Diese sehen vor

- bis 1998 durch Alternative Entwicklung und 'enforcement' allen Mohnanbau zu eliminieren;
- bis 1994 durch 'enforcement' alle Heroinlabors zu zerstören;
- bis zum Jahre 2000 durch Prävention, Behandlung und Rehabilitation aus Pakistan eine 'drug free society' zu machen.

Neben den Stellen und Gehältern im Bereich des 'Law Enforcement' waren in diesem Plan über fünf Jahre insgesamt Rs. 3,3 Milliarden<sup>613</sup> für die Reduzierung des Angebots und der Nachfrage vorgesehen. Während die Mittel für Maßnahmen der Alternativen Entwicklung genehmigt wurden,

---

<sup>613</sup> 1993 entsprach dies etwa US\$ 100 Millionen, Ende 1996 ca. US\$ 70 Millionen.

wurden Eigenmittel für die Reduzierung der Nachfrage bislang nicht zur Verfügung gestellt.<sup>614</sup> Im 'Achten Fünf-Jahres Plan' wurde außerdem beschlossen, einen 'Masterplan' für Drogenkontrolle zu formulieren, um die Details der Strategien für die einzelnen Sektoren zu bestimmen. Dieser Plan liegt der Regierung seit Mitte 1996 im Entwurf vor und wird in einem der folgenden Kapitel diskutiert werden.

#### **b. Institutionen der Drogenkontrolle**

Der Pakistan Narcotics Control Board (PNCB) wurde 1973 gegründet, um den Verpflichtungen unter den internationalen Konventionen nachzukommen<sup>615</sup> und um alle Aktivitäten der Drogenkontrolle zu planen, zu koordinieren und zu überwachen. Der PNCB war zunächst in der 'Planning Division' angesiedelt, was dem multidisziplinären Mandat und der Planungsfunktion des 'Boards' entgegenkam. Der 'Board' selbst bestand aus Repräsentanten verschiedener Ministerien und Institutionen. 1975 wurde der PNCB jedoch dem Innenministerium einverleibt. Der Charakter eines konsultativen 'Boards' ging verloren und der PNCB wurde eine operative 'Law Enforcement'-Behörde mit mehreren hundert Beschäftigten, ohne allerdings das Mandat und die Ressourcen dafür zu haben. Da der PNCB im Innenministerium angesiedelt und fast ausschließlich mit Polizeibeamten besetzt war, war er kaum in der Lage, Strategien in anderen Bereichen wie der Nachfragereduzierung zu planen und zu fördern. Der PNCB konnte die unterschiedlichen Erwartungen nicht erfüllen. Die Regierung richtete schließlich parallele Strukturen ein, die den PNCB weiter untergruben, so daß er 1995 aufgelöst wurde.

Zur Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der Angebotsreduzierung besteht seit 1984 die Special Development Unit, die der Regierung der Northwest Frontier Province untersteht. Die SDU hat mit den Institutionen auf nationaler Ebene wenig zu tun.

1989 wurde von der ersten Regierung Benazir Bhuttos die Narcotics Control Division eingerichtet, die einem Minister für Drogenkontrolle unterstellt wurde. Aufgaben waren die Planung, Koordinierung und Monitoring von Drogenkontrollstrategien und -aktivitäten. Das Mandat der NCD war also ähnlich dem des PNCB bei dessen Gründung. Da die NCD nicht als ein 'Board' konzipiert war, der die verschiedenen an der Drogenkontrolle beteiligten Parteien auf nationaler und Provinzebene zusammenbringen könnte, wurde 1994 ein 'Policy Review Board' (PRB) unter Vorsitz des Ministers für Drogenkontrolle geschaffen.<sup>616</sup> Der PRB tagt einmal jährlich, um die Umsetzung der Drogenpolitik zu überprüfen.

Aufgrund der Unzufriedenheit mit dem PNCB drängten die USA Ende der 80er Jahre auf die Schaffung effizienterer 'Law Enforcement'-Institutionen. Versuche, 'Joint Narcotics Force Units' und danach eine 'Elite Force' zu etablieren, scheiterten. 1992 wurde dann die 'Anti-Narcotics Task Force' (ANTF) eingerichtet, die sich mit allen wichtigen Untersuchungen und Verfolgungen von Drogenvergehen beschäftigen sollte. Im Gegensatz zum PNCB, der mit Polizeibeamten besetzt war, bestand die ANTF aus Militärs. Die ANTF wurde von den USA finanziell unterstützt, einschließlich eines Zuschlags auf die Gehälter. Anfang 1995 wurde aus der ANTF und den Resten des PNCB die Anti-Narcotics Force (ANF).

---

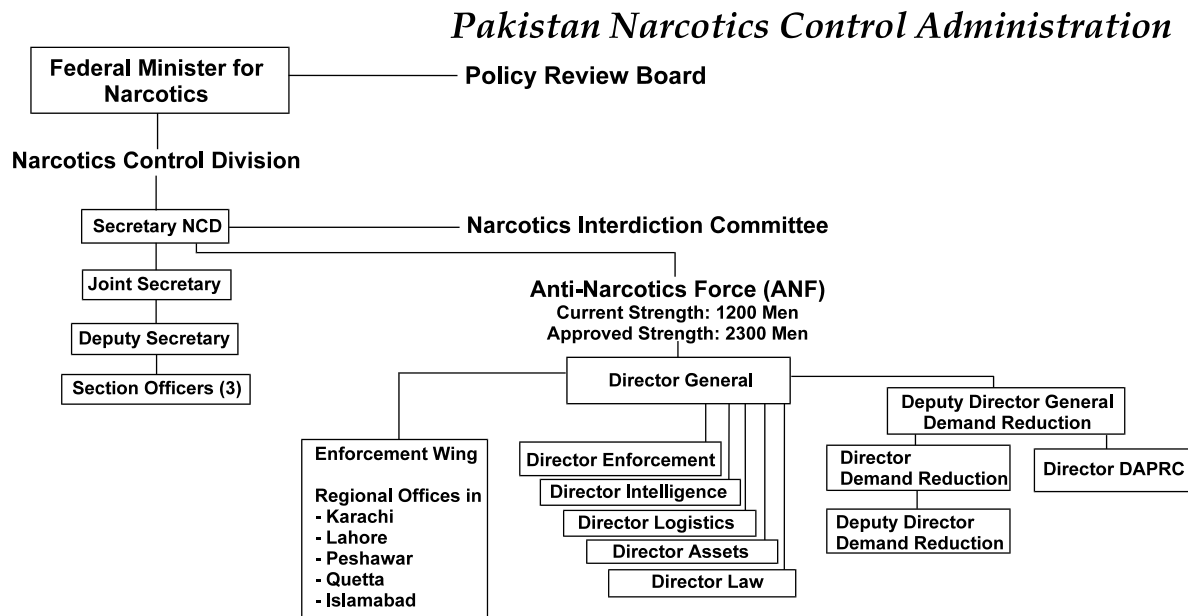
<sup>614</sup> Nach Auskünften des Director Demand Reduction der Anti-Narcotics Force. Stand: Dezember 1996.

<sup>615</sup> Artikel 17 der Single Convention von 1961 verlangt von den Mitgliedsländern die Einrichtung einer speziellen Behörde zur Umsetzung der Konventionen.

<sup>616</sup> Mitglieder: Federal Minister for Health and Social Welfare, Ministers in charge of Provincial Home Departments, Ministers in Charge of Provincial Health Departments, Secretary Narcotics Control Division.

Um eine kontinuierliche Überprüfung der 'Law Enforcement'-Operationen zu ermöglichen, wurde außerdem ein 'Narcotics Interdiction Committee' bestehend aus Repräsentanten der verschiedenen 'Law Enforcement'-Behörden geschaffen, das sich alle sechs Monate unter dem Vorsitz des Secretary NCD trifft.<sup>618</sup>

Schaubild 14: Organisationsstruktur der pakistanischen Drogenbehörden<sup>617</sup>



Neben den Institutionen, die sich mit der Koordination der Drogenpolitik oder mit 'Law Enforcement' beschäftigten, gab es lange Zeit keine, die speziell mit der Nachfrageseite beauftragt waren. 1988 wurde deshalb das 'Drug Abuse Prevention Resource Centre' (DAPRC) geschaffen.

### c. Der gesetzliche Rahmen

Pakistan ist Partei der drei internationalen Konventionen der Drogenkontrolle.<sup>619</sup> Zu den wichtigsten nationalen Gesetzen gehören

- der 'Dangerous Drugs Act' von 1930 (geändert 1994). Seit August 1993 gilt dies auch in den 'Tribal Areas'. Durch die Änderung von 1994 können die Vermögen von Drogenhändlern beschlagnahmt und die Todesstrafe verhängt werden.
- die 'Prohibition (Enforcement of Hadd) Order' von 1979 (geändert 1994), die unter anderem Produktion und Handel von Drogen verbietet.

Dazu kommen noch zahlreiche Gesetze (z.B. Steuer- und Zollgesetze), die Drogenfragen berühren. Diese Gesetze standen bis 1995 nicht immer mit den Drogengesetzen in Einklang.

Um die Gesetze zu verbessern, zu vereinfachen und miteinander in Übereinstimmung zu bringen und um eine Kontrolle der Geldwäsche zu ermöglichen, wurde vom Staatspräsidenten im Januar 1995 die 'Control of Narcotics Substances Ordinance' erlassen. Inzwischen ist diese Verordnung ein Gesetz. Darin sind unter anderem vorgesehen

- die Sicherstellung der Vermögen von Drogenhändlern;

<sup>617</sup> Erstellt nach Informationen des UNDCP/ROSWA und der Narcotics Control Division. Stand: November 1996.

<sup>618</sup> Mitglieder: Inspector General Police der verschiedenen Provinzen und Gebiete. Leiter der Federal Civil Armed Forces, Director General Federal Investigation Agency, Director General Intelligences des Central Board of Revenue, Director General Anti-Narcotics Force, Commander Airport Security Force.

<sup>619</sup> Nämlich der Single Convention on Narcotic Drugs von 1961, der Convention on Psychotropic Substances von 1972 und der Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances von 1988.

- die Einrichtung von speziellen Gerichten, die sich ausschließlich mit Drogenvergehen beschäftigen;
- die Möglichkeit der Todesstrafe für Drogenhandel;
- die präventive Festnahme verdächtiger Drogenhändler;
- die Registrierung aller Drogenabhängigen;
- die Einrichtung eines nationalen Fonds für Drogenkontrolle.

Von Experten wurde die Verordnung als unzureichend kritisiert. Einige Geber hatten Änderungen vorgeschlagen, die aber nur teilweise eingearbeitet worden waren, bevor die Verordnung von der Nationalversammlung als Gesetz angenommen wurde.<sup>620</sup>

Das Problem war bisher allerdings weniger die unzureichende Gesetzeslage, sondern daß bestehende Gesetze nicht angewendet wurden oder daß die Gerichte mit der Vielzahl von Fällen nicht fertig wurden. 1988 war untersucht worden, was aus registrierten Fällen geworden war: 65% der Fälle waren noch nicht bearbeitet worden. Unter den bereits entschiedenen Fällen gab es 45% Verurteilungen und 55% Freisprüche. Bei den meisten Verurteilungen ging es um kleine Mengen von Drogen. Im Durchschnitt kam es nur in einem von 45 Fällen, bei denen mehr als ein kg Heroin involviert war, zu einer Verurteilung.<sup>621</sup>

#### d. Die Rolle der Geber

Die bisherigen Anmerkungen zeigen unter anderem, daß die Geber auf die Drogenpolitik in Pakistan direkt und indirekt<sup>622</sup> Einfluß nehmen. Dieser Einfluß beschränkt sich nicht nur auf einzelne Projekte, sondern auch auf die Einrichtung von Institutionen der Drogenkontrolle, die Gesetzgebung und die Gestaltung der Drogenpolitik insgesamt. Zu den wichtigsten Gebern gehören die USA, UNDCP und unter dem Vorsitz Großbritanniens die Mini-Dublin Gruppe. Über die Finanzierung des DAPRC und einiger NROs könnte auch die Europäische Kommission auf die Gestaltung der Drogenpolitik, vor allem im Bereich der Nachfragereduzierung, Einfluß ausüben. Sie hält sich dabei aber zurück.

Problematisch ist, daß die Geber zwar einerseits sicherstellen, daß die Drogenfrage ein wichtiger Punkt auf der Tagesordnung der pakistanischen Regierungen bleibt, daß aber die Drogenpolitik außengesteuert und die Eigenverantwortung der Regierung gering bleibt. Dies zeigt sich vor allem in einem Bereich, der Pakistan selbst am meisten betrifft, nämlich dem Drogenkonsum

Tabelle 31: Drogenkontrolle in Pakistan – Unterstützung durch Geber seit 1980 (in US\$)<sup>623</sup>

Sektor	Abgeschlossene Projekte	Laufende Projekte	Insgesamt
Reduzierung des Angebots (ländliche Entwicklung)	146.000.000	36.000.000	182.000.000
Law Enforcement	2.200.000	24.200.000	26.400.000
Reduzierung der Nachfrage	12.000.000	1.800.000	13.800.000
Politikberatung und Konferenzen	400.000		400.000
<b>Gesamt</b>	<b>160.600.000</b>	<b>62.000.000</b>	<b>222.600.000</b>

<sup>620</sup> Die in dieser Ordinance vorgesehene Todesstrafe wurde von der Mini-Dublin Gruppe in Islamabad im Februar 1995 diskutiert. Einige Teilnehmer (Italien und Dänemark) sprachen sich gegen die Todesstrafe aus, aber es wurde beschlossen, als Dublin-Gruppe zunächst keine Position dazu zu beziehen.

<sup>621</sup> PNCB 1988.

<sup>622</sup> Auffällig ist, daß immer dann große Mengen an Drogen beschlagnahmt werden, wenn die jährliche Zertifizierung durch die USA ansteht, d.h. im Januar/Februar eines jeden Jahres.

<sup>623</sup> Quelle: Schätzungen nach UNDCP/ROSWA Informationen. Anmerkung: Die USA (über USAID und INL) waren mit etwa US\$ 150 Millionen der größte Geber. Die UNDCP- bzw. UNFDAC-Projekte hatten einen Umfang von etwa US\$ 50 Millionen, wobei die meisten Beiträge ebenfalls von den USA kamen.

## 2. Strategien der Angebotsreduzierung

### a. Der 'Special Development and Enforcement Plan' (SDEP)

Systematische Bemühungen, die illegale Opiumproduktion in Pakistan zu kontrollieren, begannen Mitte der 70er Jahre mit dem von UNFDAC finanzierten 'Buner Agricultural Development Project' im Distrikt Swat der Northwest Frontier Province. Das Projekt dauerte von 1976 bis 1987 und gilt als eines der erfolgreichsten seiner Art.<sup>624</sup> In der ersten Phase (1976 bis 1981) wurde ein Ansatz der 'crop substitution' verfolgt. Während einige 'cash crops' mehr oder weniger akzeptiert wurden, war das Buner Projekt in dieser Phase im Bereich der Nahrungsmittelproduktion außerordentlich erfolgreich: Es war gelungen, die Weizen- und Maisproduktion jeweils zu verneunfachen; gleichzeitig sank die Opiumproduktion von über 50 Tonnen auf weniger als 20 Tonnen. Mit dem Beginn der zweiten Phase 1981 wurden die Aktivitäten diversifiziert (Bewässerungssysteme, Straßen, Trinkwasser, Training von Bauern, Vermarktung). Zur gleichen Zeit beschloß die Regierung, den Mohnanbau im gesamten Projektgebiet ab 1982/83 zu verbieten. Dieses Verbot wurde durchgesetzt und seither wird in Buner kein Opium mehr produziert.<sup>625</sup>

Aufgrund der Erfahrungen des Buner-Projekts verabschiedete die pakistanische Regierung Ende 1983 den 'Special Development and Enforcement Plan for the Opium Producing Areas of Pakistan' (SDEP) – eine Art 'Masterplan' für die Mohnanbaugebiete Pakistans.<sup>626</sup> Wie der Titel schon sagt, war beabsichtigt, Entwicklungsmaßnahmen mit der Vernichtung von Mohnfeldern zu kombinieren:

*Such projects should "... develop alternative income opportunities and to ensure that enforcement of the opium ban can be carried out at reduced hardship and at reasonable cost".<sup>627</sup>*

*"Enforcement will begin in each area when development activity is apparent and will aim at complete elimination of poppy cultivation prior to the planned termination of the development project."<sup>628</sup>*

Entwicklungsprojekte sollten sich auf physische Ergebnisse (Straßen, Brücken, Bewässerungssysteme, Elektrifizierung, Schulen, Gesundheitseinrichtungen) und landwirtschaftliche Entwicklung (Ersatzanbau, Forschung, Vermarktung) konzentrieren. Derartige Aktivitäten müßten nicht unbedingt miteinander verbunden sein oder in integrierter Weise durchgeführt werden.<sup>629</sup> Es ginge im wesentlichen darum, für die Bevölkerung und lokalen Führer die Vernichtung der Mohnfelder über sichtbare Entwicklungsmaßnahmen akzeptabel zu machen. Eine Partizipation der Bevölkerung bei der Planung und Durchführung von Aktivitäten oder Maßnahmen der gemeindegestützten Entwicklung wurden nicht in Betracht gezogen.<sup>630</sup>

---

<sup>624</sup> Das Projekt wurde mehrfach evaluiert. Eine Evaluierungsmission kam zu dem Schluß, daß es aus ökonomischen und landwirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem anderen Gebiet hätte durchgeführt werden müssen. Allerdings wurde dort kein Mohn angebaut. Andere Evaluierungen wiesen auf Probleme in der Nachhaltigkeit der Maßnahmen hin. Dies hing unter anderem damit zusammen, daß die Zentralregierung und nicht die Provinzregierung für das Projekt zuständig war. Das Projekt wurde schließlich nochmals verlängert, um den Transfer von der Zentralregierung zu den 'line departments' der Northwest Frontier Province sicherzustellen. Sowohl im Hinblick auf die Reduzierung der Opiumproduktion als auch im Hinblick auf Entwicklungsmaßnahmen und Nachhaltigkeitsaspekte bewertet UNDCP das Projekt daher abschließend als positiv (Quelle: Diskussion mit dem früheren UNFDAC Field Adviser in Pakistan, Gale Day, im März 1997).

<sup>625</sup> Siehe UNFDAC 1986, Annex und Quaglia 1985. Es sollte erwähnt werden, daß auch nach dem Ende des UNFDAC Projekts 1986 andere Projekte der ländlichen Entwicklung in Buner durchgeführt wurden. Wenn immer eine Projektphase sich dem Ende näherte, sollen Bauern einige Mohnfelder – möglichst sichtbar in Straßennähe – angepflanzt haben, um eine Verlängerung der Projekte zu erreichen.

<sup>626</sup> Government of Pakistan/ Planning Commission 1983.

<sup>627</sup> Government of Pakistan/Planning Commission 1983: 5-6.

<sup>628</sup> Government of Pakistan/Planning Commission 1983: 11. Der SDEP erkannte an, daß ein solcher Ansatz in den FATAs nur schwer implementiert werden könnte. Für die FATAs seien daher noch 'innovative Lösungen' zu finden.

<sup>629</sup> "... the activities are not meant to be interwoven or necessarily require integrated implementation" (Government of Pakistan/Planning Commission 1983:10).

<sup>630</sup> Dies wurde auch in einer USAID-Evaluierung von 1990 kritisiert (siehe Odell/Robert 1990).

Bei der Umsetzung des SDEP wollte man verhindern, daß Entwicklungsmaßnahmen nur jenen Bauern zu gute kommen, die Opium produzieren. Ein Teil der Mittel wurde daher für jene Gebiete reserviert, die keinen Mohn anbauen:

*“This will help avoid local backlash against the project and prevent non-growers from becoming producers to attract development benefits”<sup>631</sup>.*

Neben den damals bereits laufenden Projekten in Buner, Malakand und Gadoon Amazai,<sup>632</sup> schlug der Plan noch einige andere Projekte vor, wie

- das ‘Dir District Development Project’;
- das ‘Chitral Development Project’;
- das ‘Mansehra Tribal Area Development Project’;
- das ‘FATA (Bajaur and Mohmand) Development Project’.

Diese Projekte begannen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Fast alle Mohnanbauggebiete Pakistans wurden somit mit Projekten abgedeckt.

Zwischen 1983 und 1992 wurden Projekte mit einem Gesamtumfang von US\$ 140 Millionen durchgeführt. Den meisten Projekten gelang es, die geplanten physischen Ergebnisse zu erreichen.

Gleichzeitig wurde das Verbot der Opiumproduktion nur zögerlich durchgesetzt. Die Opiumproduktion in Pakistan stieg im gleichen Zeitraum von 63 Tonnen (1983) auf 181 Tonnen (1992). Erst ab 1993 begann sie wieder zu sinken und dürfte nun mit 24 Tonnen unter dem Stand von 1975 liegen.

Für die Formulierung, Management, Monitoring und Evaluierung dieser Entwicklungsmaßnahmen wurde innerhalb des ‘P & D Departments’<sup>633</sup> der NWFP die ‘Special Development Unit’ (SDU) eingerichtet.

#### **b. Die ‘Special Development Unit’**

Die ‘Special Development Unit’ (SDU) in Peshawar ist wahrscheinlich die einzige Behörde in Asien, die sich ausschließlich mit der Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung befaßt. Sie wurde im September 1984 im Rahmen des ‘Special Development and Enforcement Plans’ gegründet und wird seither von UNFDAC bzw. UNDCP unterstützt. Zeitweise erhielt die SDU auch Ausrüstungshilfe von USAID. Die SDU ist ein Arm des ‘Planning and Development Departments’ der Regierung der Northwest Frontier Province.

Die in der ‘Charter of Functions’ von 1984 festgelegten Funktionen sind:

- Planung und Formulierung von Ersatzanbau/integrierten Entwicklungsprojekten.
- Monitoring und Evaluierung solcher Projekte während der Durchführung.
- Koordinierung zwischen Projekten.
- Koordinierung mit den Bundesbehörden im Auftrag der Provinzregierung soweit Opiumkontrollprojekte in der NWFP und den FATAs betroffen sind.
- Koordinierung mit anderen Departments der Provinzverwaltung.
- Koordinierung mit multi- und bilateralen Gebern
- SDU als Sekretariat des ‘Policy Committees’ für Projekte, unter anderem, um die Verbindung zwischen Entwicklung und ‘enforcement’ zu überwachen.
- Formulierung, Management und Durchführung von Projekten der integrierten ländlichen Entwicklung auf Anweisung der Provinzregierung.

---

<sup>631</sup> Pakistan/Government Planning Commission 1983:9-10.

<sup>632</sup> Buner wurde von UNFDAC, die beiden anderen von USAID finanziert.

<sup>633</sup> Planning, Development and Environment Department of the Government of NWFP.

Tabelle 32: Projekte der Angebotsreduzierung in Pakistan<sup>634</sup>

**Laufende Projekte in Pakistan (Stand: Januar 1997)**

Projekt Titel	Projekt- gebiet	Beginn	Ende	Geber	Durchführende Organisation	Externe Beiträge (US\$)
Dir District Development Project (Phase 2)	Dir District	10/94	10/99	UNDCP (GB, USA, Deutschland, Japan, Nicht- zweckgeb. Mittel)	SDU und UNOPS	14.500.000
Bajaur Area Development Project	Bajaur Agency	7/90		USA/INM	SDU	11.000.000
Mohmand Area Development Project	Mohmand Agency	7/90		USA/INM	SDU	9.530.000
Special Development Unit (Phase 2)	NWFP	94	97	UNDCP (Schweden, Nicht- Zweckgeb. Mittel)	SDU und UNOPS	900.000
<b>Insgesamt ca.:</b>						<b>35.930.000</b>

**Abgeschlossene Projekte (Januar 1997)**

Projekt Titel	Projekt- gebiet	Beginn	Ende	Geber	Durchführende Organisation	Externe Beiträge (US\$)
Dir District Development Project (Phase 1)	Dir District	7/85	9/94	UNDCP (GB, USA, Deutschland, Japan, Kanada, Niederlande)	SDU	23.700.000
Dir District Development Project (Phase 1) Technical Support Unit	Dir District	89	93	UNDCP (GB, USA, Deutschland, Japan)	UNDP/OPS	1.700.000
Special Development Unit (Phase 1)	NWFP	85	93	UNDCP (USA, Nichtzweckgeb. Mittel)	SDU/OPS	2.000.000
Malakand Development Project	Malakand Agency	1/82	12/90	USA	SDU	5.900.000
Dir/Adenzai Area Development Project	Dir/ Adenzai	1/82	12/90	USA	SDU	860.000
NWFP Area Development Project	Khala Dhaka	83	93	USAID	NWFP, SDU	8.000.000
	Gadoon- Amazai	83	93	USAID	NWFP, SDU	35.000.000
Buner Area Development Project	Buner	76	87	UNFDAC	UNFDAC, UNDP/OPS	7.560.000
Buner Development Project	Buner	89	94	Europäische Kommission	SDU	12.000.000
Agriculture and Area Development Outreach Project	Malakand Division, Bajaur und Mohmand	82	94	USA	SDU	24.000.000
Tribal Area Development Project	FATA	82	92	USAID	Verschiedene Behörden	27.000.000
Second Regional Seminar on Replacement of Opium Poppy Cultivation	Swat	87	87	UNDP/ UNFDAC	UNDP/OPS	?
<b>Insgesamt ca.:</b>						<b>147.720.000</b>

<sup>634</sup> Nach Informationen des UNDCP/ROSWA.

Die Bilanz nach über zehn Jahren ist gemischt:

- Die SDU – bzw. externe Berater, die der SDU zur Verfügung gestellt wurden – formulierten zahlreiche Projekte der Alternativen Entwicklung und der integrierten ländlichen Entwicklung.
- Diese Projektvorschläge wurden von der SDU durch die entsprechenden Institutionen zur Genehmigung durch die pakistanische Regierung geleitet.
- Die SDU schaffte es auch – früher oder später – die Beiträge der pakistanischen Regierung einzufordern und an die Projekte zu leiten.
- Die SDU war ein Ansprechpartner für Geber in Fragen der Angebotsreduzierung.
- Die SDU wickelte die Projekte ab, führte ein gewisses Monitoring aus und sorgte für eine Koordination der zahlreichen Departments, die an den Projekten beteiligt waren.<sup>635</sup>

Die SDU führte also jene Funktionen aus, die in der Charter vorgeschrieben waren.<sup>636</sup>

Enttäuschend war und ist die bürokratische Arbeitskultur der SDU. Die SDU schaffte es nie, proaktiv zu handeln oder Initiativen zu entwickeln. Anregungen kamen meist von Geberseite und auch die wichtigsten Entscheidungen zur Auswahl von Projektgebieten oder Aktivitäten wurden von Gebern oder anderen Personen oder Institutionen in der Provinz- und Zentralregierung getroffen. Nach zehn Jahren ist die SDU keine Institution mit spezialisiertem Wissen zu Alternativer Entwicklung, also kein 'centre of excellence', sondern eben eine Verwaltungsbehörde.

Dieses Problem wurde von UNDCP 1993/94 erkannt, als es darum ging, das SDU-Projekt zu verlängern. Das Projektdokument für die zweite Phase von 1994 bis 1997 gab der SDU eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von Drogenkontrollstrategien für die NWFP und FATAs und stellte Mittel für zahlreiche Studien und Workshops zur Verfügung. Während der ersten drei von dreieinhalb Jahren zeigt sich, daß die SDU dazu nicht in der Lage ist. Die Mittel für Studien, Untersuchungen und Workshops wurden nicht in Anspruch genommen. Strategische Vorschläge zu Drogenkontrolle in der NWFP oder Beiträge zur Formulierung des Masterplans für Pakistan leistete die SDU nicht. Die SDU blieb eine Behörde, die Projekte verwaltet.

### **c. Entwicklung und 'Enforcement' in DDDP Phase 1 (1985-1993)**

Die Umsetzung der Strategie von Entwicklung und 'enforcement' läßt sich am Beispiel des 'Dir District Development Project' (DDDP) illustrieren.

Dir District ist eine 'Provincially Administered Tribal Area' (PATA) in Pakistans North-west Frontier Province. Die meisten der etwa 1,5 Millionen Bewohner sind Yusufzai Pathanen. In Dir werden 40-50% des pakistanischen Opiums produziert; bis 1993 entsprach dies zwischen 60 und 90 Tonnen pro Jahr. Der Mohn wird in einigen wenigen Tälern angebaut, in denen ungefähr 200.000 Menschen leben. In den Verwaltungseinheiten, zu denen diese Täler gehören, leben insgesamt mehr als 400.000 Menschen, die auch die primäre Zielgruppe des 'Dir District Development Project' darstellen. Dir gilt als ein sehr schwer zugängliches Gebiet und die Opiumtäler gelten als besonders problematisch.

Das Projektabkommen zwischen der pakistanischen Regierung und UNFDAC wurde im Juni 1985 unterschrieben. Wegen Meinungsverschiedenheiten über die Durchführungsmodalitäten verzögerte sich der Projektbeginn um mehr als zwei Jahre. Viele Aktivitäten begannen erst 1989. Die erste Phase des Projekts (DDDP Phase 1) dauerte bis 1994.

Der Beitrag der Vereinten Nationen belief sich auf mehr als US\$ 23 Millionen. Die zweite Phase (DDDP Phase 2) mit Beiträgen der UN von US\$ 14,5 Millionen und der pakistanischen Regierung

---

<sup>635</sup> Am Dir District Development Project alleine sind über 14 Departments beteiligt.

<sup>636</sup> Zu allgemeinen Managementproblemen und Zukunftschancen der SDU siehe Snelder 1996. Eines der größten Probleme war, daß entweder die von UNDCP finanzierten externen Berater von der SDU nicht akzeptiert wurden, oder umgekehrt, die SDU auf Beratern bestand, die für UNDCP nicht akzeptabel waren.

von Rs. 30 Millionen<sup>637</sup> soll von 1994 bis 1998 dauern. Zu den Gebern, die UNDCP ermöglichen, das Projekt zu finanzieren, gehört auch die Bundesrepublik.

Das übergeordnete Ziel der ersten Phase war

*“to help establish an economic environment in Dir District which will provide people with opportunities to achieve an acceptable income and standard of living without recourse to the production of opium poppy”.*<sup>638</sup>

Unmittelbare Ziele waren:

- Die Verbesserung des Lebensstandards bäuerlicher Familien durch ländliche Entwicklungsmaßnahmen.
- Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität und Einkommen.
- Die Stärkung der Kapazitäten der technischen Departments der Provinz- und Distriktverwaltung.
- Die Durchführung einer großen Zahl von Infrastrukturmaßnahmen.

Gleichzeitig verpflichtete sich die Regierung dazu, das Verbot der Opiumproduktion durchzusetzen:

*“... the Government in signing this project document agrees to the implementation of a total ban on opium poppy cultivation in Dir District”.*<sup>639</sup>

Am Ende der ersten Phase hatte das DDDP die meisten der physischen Ziele des PC-1<sup>640</sup> nicht nur erreicht sondern übertroffen.<sup>641</sup> So wurden beispielsweise nicht nur 1.000 Hektar Land neu bewässert, sondern über 2.500 Hektar; es wurden nicht zehn größere Trinkwassersysteme gebaut, sondern 35. Im Verlauf des Projekts wurden auch einige Maßnahmen durchgeführt, die ursprünglich nicht vorgesehen waren, wie Mädchenschulen und Gesundheitszentren für Frauen und Kinder.

Das Projekt verfehlte jedoch in seiner ersten Phase das Ziel einer Reduzierung der Opiumproduktion: Während die Anbaufläche für Mohn bei Unterzeichnung des Projektabkommens auf etwa 1.350 Hektar geschätzt wurde, lag sie 1993 bei 3.200 Hektar, war also mehr als doppelt so hoch.

Zu den Gründen gehörten:

- Die Projektaktivitäten begannen mit großer Verspätung, die meisten erst nach 1989. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Opiumproduktion bereits verdoppelt.
- Die Zielsetzung der ersten Phase war nicht realistisch. Die Opiumtäler waren weder für die Distriktverwaltung noch für das Projekt zugänglich genug. Erst zum Ende der ersten Phase wurde das Projekt von der Bevölkerung einigermaßen akzeptiert.
- Die Regierung war deshalb auch nicht in der Lage, das Verbot des Mohnanbaus durchzusetzen. ‘Enforcement’-Maßnahmen begannen sehr zögerlich erst 1990.
- Die Zielgruppen wurden nicht in den Entwicklungsprozeß eingebunden. Die technischen Departments führten Aktivitäten durch, ohne die Bevölkerung an der Planung oder Durchführung zu beteiligen und ohne Entwicklungsmaßnahmen mit einer Reduzierung der Opiumproduktion in Verbindung zu bringen.
- Einige Bauern begannen, Mohn anzubauen oder drohten mit dem Mohnanbau, um Projektmittel für ihr Gebiet zu erhalten (spekulativer Mohnanbau).

---

<sup>637</sup> Bei Unterzeichnung des Projekts im März 1994 ca. US\$ 1 Million.

<sup>638</sup> Project Document.

<sup>639</sup> Project Document.

<sup>640</sup> Die pakistanische Regierung erstellt für jedes Projekt ein eigenes, internes Projektdokument (‘Planning Commission Document 1’), welches meßbare Indikatoren für jeden Output verlangt. Dies fördert Infrastrukturprojekte und erschwert Prozeß- und Community Development-Ansätze.

<sup>641</sup> Das Projektdokument für DDDP 2 enthält als Annex XX eine Liste der ‘physical outputs’ der ersten Projektphase.

Karte 15: Dir District<sup>642</sup>



Die 'lessons learned' der ersten Phase<sup>643</sup> waren:

- In Dir würden Maßnahmen der Alternativen Entwicklung alleine kaum zur Reduzierung der Opiumproduktion beitragen, wenn nicht gleichzeitig das Verbot des Mohnanbaus durchgesetzt wird.
- Ein kontinuierlicher Dialog zu Drogenfragen zwischen Projekt, Distriktverwaltung und Zielgruppen ist nötig, um die Verbindung zwischen Entwicklungsmaßnahmen und Drogenkontrolle aufzuzeigen.
- Die Zielgruppen müssen in die Planung und Durchführung von Projektaktivitäten eingebunden werden. Es sollte mehr Wert auf Entwicklungsprozesse als auf physische Ergebnisse gelegt werden. Dies würde auch den Dialog mit der Bevölkerung zu Drogenfragen erleichtern.
- Ein solches Projekt kann seine Ziele nur erreichen, wenn alle Beteiligten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Aus folgenden Gründen wurde 1993 beschlossen, eine zweite Phase durchzuführen:

- Die Regierung erklärte den gesamten Dir Distrikt zu einer 'enforcement zone' mit Ausnahme einiger Täler, in denen das Opiumverbot innerhalb von drei Jahren durchgesetzt werden sollte.
- 1992/93 begann die Opiumproduktion erstmals zu sinken.
- Das Projekt wurde zum Ende der ersten Phase von der Bevölkerung akzeptiert. Eine zweite Phase würde darauf bauen können.<sup>644</sup>

#### **d. Entwicklung und Enforcement in DDDP Phase 2 (1994-1998)**

Das übergeordnete Ziel der zweiten Phase ist

*"... to contribute to the elimination of poppy growing in Dir district by the end of the project period in support of the government's phased programme of poppy eradication and enforcement in the district".<sup>645</sup>*

Dadurch soll die Opiumproduktion, die 1993 auf 60-90 Tonnen geschätzt wurde, bis 1998 auf Null reduziert werden.

Die Vorbereitungen bis zur Unterzeichnung des Projekts dauerten über zwei Jahre, während der zum einen zahlreiche sozio-ökonomische Studien und Untersuchungen zu Entwicklungsfragen durchgeführt wurden, und zum anderen mit der Provinzverwaltung ('home department') und der Distriktverwaltung (Deputy Commissioner Dir und Assistant Commissioners der Zielgebiete) ein 'enforcement'-Plan ausgehandelt wurde.

Die sechs unmittelbaren Ziele der Entwicklungsmaßnahmen reflektieren einen Kompromiß zwischen der pakistanischen Seite, die sichtbare physische 'Outputs' (wie Straßen und Stromleitungen) als Voraussetzung für 'enforcement' forderte, und den internationalen Partnern<sup>646</sup>, die sich für Partizipation, 'community development' und Genderaspekte als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung einsetzten:

1. *"To enable people to play an active role in the improvement of their areas through community participation in the identification, planning and implementation of development activities."*

---

<sup>642</sup> Indikative Karte erstellt nach DDDP-Informationen.

<sup>643</sup> Nach Einschätzung des Autors.

<sup>644</sup> Der Autor war von 1993 bis 1995 im UNDCP Regionalbüro in Islamabad für die Formulierung der zweiten Phase des Projekts sowie den Übergang von der DDDP 1 zu DDDP 2 mitverantwortlich.

<sup>645</sup>Quelle: Project PAK/94/820 1994: Project Document.

<sup>646</sup> UNDCP/ROSWA sowie die britische ODA, die während der Formulierung des Projekts und später als größter einzelner Geber eine wichtige Rolle spielte. Auch das BMZ ist ein Geber dieser zweiten Phase des DDDP.

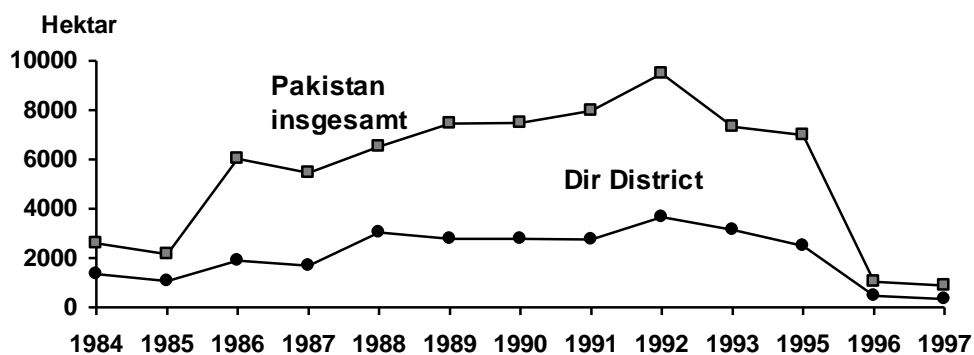
2. *To increase farm incomes from non-poppy crops and livestock so that income foregone by farmers from abandoning poppy cultivation is reasonably bridged.*
3. *To ensure the productive use of land and water resources by arresting soil erosion and reversing environmental degradation and by optimising the use of irrigation water to that arable and livestock farming systems, devoid of poppy, are profitable and sustainable.*
4. *To assist women, landless people and farmers with marginal land holdings to help compensate for the loss of poppy income and to help integrate them into the mainstream of the country.*
5. *To reduce drug abuse and specifically to prevent the production and use of drugs through awareness creation, institutional strengthening and a range of community development activities.*
6. *To improve access to roads and electricity in order to integrate the project area into the economic and social structure of the country and facilitate the effective enforcement of the ban on poppy cultivation.”*

Ein wichtiger Bestandteil des DDDP 2 ist das ‘Memorandum of Understanding on Enforcement’.<sup>647</sup> Zuvor gab es zwar auch Listen von Gebieten, in denen das Verbot des Mohnanbau durchzusetzen war und wo nicht. Diese Listen waren aber lückenhaft und nicht alle Gebiete waren erfaßt. In vielen Gebieten war der Bevölkerung nicht klar, ob Mohnanbau erlaubt war oder nicht. Das Memorandum legte unmißverständlich fest, daß im gesamten Dir Distrikt der Mohnanbau verboten und dieses Verbot auch durchzusetzen war. Ausgenommen wurden zunächst vier Täler, in die das Verbot graduell ausgedehnt werden sollte.<sup>648</sup> Falls in einem Gebiet dennoch Opium produziert würde, könnten Entwicklungsmaßnahmen abgebrochen werden.

Ein ‘Tri-partite Review’<sup>649</sup> im Oktober 1996 ergab, daß der Fortschritt unter vier der sechs Ziele zufriedenstellend war, während die Aktivitäten unter den Zielen 1 (Partizipation) und 4 (Frauen und andere benachteiligte Gruppen) noch nicht systematisch genug verfolgt worden waren.<sup>650</sup>

Gleichzeitig ergaben Untersuchungen zur Opiumproduktion eine Reduzierung von über 3.000 Hektar (1992) auf nur noch 474 Hektar im Jahre 1996.<sup>651</sup>

**Graphik 12: Trends im Schlafmohnanbau in Pakistan und Dir District (1984-1997)<sup>652</sup>**



Nur ein kleiner Teil der Mohnfelder – weniger als 40 Hektar – war zerstört worden. Dabei handelte es sich also eher um symbolische Akte der Distriktverwaltung als um systematische Vernichtungsmaßnahmen. ‘Enforcement’ bedeutete vor allem Überzeugungsarbeit zwischen September und November, das heißt, in der Zeit, in der die Bauern ihre Felder bestellen und noch entscheiden können, ob sie Weizen oder Mohn anbauen:

<sup>647</sup> Project PAK/94/820 1994: Project Document.

<sup>648</sup> Karo ab 1993/94, Nihag und Tormang ab 1995/96 und Osorai ab 1996/97.

<sup>649</sup> Eine Art Projektfortschrittskontrolle, die bei größeren Projekten jährlich durchgeführt wird.

<sup>650</sup> Project PAK/94/820 1996: Project Performance Evaluation Report 1996.

<sup>651</sup> Pakistan/Special Development Unit 1996: 13.

<sup>652</sup> Erstellt nach Daten aus Gov. of NWFP/SDU 1996 und dem unveröffentlichten Bericht für 1997.

*“Many farmers reported that they changed their cultivation practices after realizing that alternative crops and cropping systems could match or even increase their profits and enable them to avoid problems with the local administration”.*<sup>653</sup>

Das Beispiel des DDDP zeigt, daß in einem schwierigen Gebiet wie Dir eine Kombination von Alternativer Entwicklung und ‘Enforcement’ erfolgreich sein kann. In Dir wurden Mohnfelder nicht von vornherein vernichtet. Ein konkreter ‘Enforcement’-Plan wurde erst Jahre nach dem Beginn von Entwicklungsmaßnahmen beschlossen und durchgesetzt. ‘Enforcement’ bedeutete vor allem Überzeugung und Verhandlung, mehr oder weniger subtiler Druck der lokalen Verwaltung<sup>654</sup> und die symbolische Vernichtung einiger Opiumfelder. Ein kontinuierlicher Dialog, erfolgreiche und längerfristige Entwicklungsmaßnahmen mit der Möglichkeit – oder aus Sicht der Bauern einem Risiko -, daß Mohnfelder vernichtet werden können, scheinen in Dir eine geeignete Mischung zu sein.<sup>655</sup>

Zusätzlich zu den von UNDCP unterstützten Maßnahmen, plant der International Fund for Agricultural Development (IFAD) die Finanzierung eines Projekts, durch das jene Gebiete in Dir unterstützt werden würden, die kein Opium (mehr) produzieren.

#### **e. Folgerungen**

Die Opiumproduktion in Pakistan ist in den letzten Jahren drastisch gesunken. Die pakistanische Regierung könnte ihrem Ziel, die Opiumproduktion bis 1998 zu beseitigen, nahe kommen.<sup>656</sup>

Die ‘Tribal Areas’ haben seit Beginn der 80er Jahre umfangreiche internationale Hilfe für Entwicklungsmaßnahmen erhalten. Die geostrategische Lage im Grenzgebiet zu Afghanistan und die Tatsache des Opiumanbaus haben geholfen, diese Mittel zu mobilisieren. Bei diesen Entwicklungsprojekten wurde vorwiegend auf ländliche Infrastruktur gesetzt. Die Projekte zeigten aber Schwächen im Hinblick auf die Partizipation der Zielgruppen und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, wie auch in einer Evaluierung der USAID-Projekte geschlossen wurde:

*“The sustainability of most development activities, including the maintenance and operation of many facilities, is in jeopardy due to weak linkages with key line agencies and lack of active community participation at the beneficiary level. .... A social development component built around a village level organization scheme with more direct recipient involvement should be included from project inception”.*<sup>657</sup>

Der Beitrag zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung war daher begrenzt. In neueren Projekten, darunter DDDP 2, wird dem Rechnung getragen.

Fast alle Gebiete, in denen noch Mohn angebaut wird – nämlich Mohmand, Bajaur und Dir – erhalten Unterstützung durch Projekte der Alternativen Entwicklung. Es besteht in Pakistan daher kein Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen der Alternativen Entwicklung zur Reduzierung der Opiumproduktion, wohl aber an weiteren sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen sowie politischen Reformen in den ‘Tribal Areas’.

---

<sup>653</sup> Pakistan/Special Development Unit 1996: 15.

<sup>654</sup> Ein Beispiel: 1993 konnte es die Distrikt Verwaltung, d.h. der Deputy Commissioner, noch nicht wagen, in die Dörfer zu gehen, um jene Bauern, die weiterhin Opium produzierten, verhaften oder mit Geldstrafen belegen zu lassen. Sobald sie jedoch den Markt von Timergara, dem Verwaltungssitz von Dir, besuchten, nahm er einige Bauern vorübergehend fest. Er ließ sie frei, nachdem sie einen Vertrag unterschrieben hatten, daß sie den Mohnanbau beenden würden. Da Marktbesuche eine wichtige soziale, wirtschaftliche und politische Aktivität sind, war dies sehr effektiv: Innerhalb kurzer Zeit unterzeichneten einige Dutzende Bauern freiwillig solche Verträge (Quelle: Zahlreiche Besuche in Dir und Diskussionen mit dem Deputy Commissioner).

<sup>655</sup> Der gleiche Ansatz wurde nicht überall verfolgt. In einem Projektgebiet der USAID, Gadoon Amazai, wurden 1987 Mohnfelder zur Zeit der Blüte vernichtet. Das Ergebnis war ein gewalttätiger Konflikt zwischen Sicherheitskräften und Bauern mit einigen Toten.

<sup>656</sup> Obwohl nicht zu verhindern sein wird, daß es irgendwo Restbestände an Mohnfeldern geben wird.

<sup>657</sup> Odell/Roberts a.o. 1990: iv-v.

### 3. 'Law Enforcement' und Kontrolle des Drogenhandels

#### a. Strukturelle Probleme

Die pakistanischen Behörden berichten mehr Sicherstellungen von Drogen als die meisten anderen Länder der Welt. Die Tatsache, daß nicht alle Sicherstellungen 'echt' sind<sup>658</sup> oder daß die 'großen Drogenbarone' selten festgenommen und verurteilt werden, relativieren diese Angaben. Im Bereich des 'Law Enforcement' bestehen strukturelle Schwächen, die seit Jahren erkannt, aber bislang nicht behoben wurden.

Drogenkontrolle durch 'Law Enforcement' geht nicht auf eine durchdachte, zusammenhängende Strategie zurück, sondern auf die Aktivitäten zahlreicher Behörden und Institutionen auf nationaler Ebene, in den Provinzen und in den 'Tribal Areas', die zumeist in Isolation – manchmal auch gegeneinander<sup>659</sup> – operieren. Zumindest bis zum Erlaß der 'Control of Narcotics Substances Ordinance' von 1995 wurden die Koordinationsprobleme noch dadurch verstärkt, daß diese Behörden unter einer Vielzahl unterschiedlicher Statuten und Gesetze operierten.

Es scheint, daß wenn immer sich die bestehenden Behörden als ineffizient erweisen, neue Institution geschaffen werden, anstatt die bestehenden Strukturen zu reformieren.

Eine UN-Mission, die 1989 von einem erfahrenen Experten durchgeführt wurde, stellte fest, daß es im 'Law Enforcement'-Bereich viele Behörden mit unklaren Rollen und Verantwortlichkeiten<sup>660</sup>, kaum Koordination und keine zusammenhängende Strategie gab. Er führte dies unter anderem darauf zurück, daß kurz zuvor die Regierung gewechselt hatte. Er bemerkte, daß die pakistanische Seite die Probleme erkannt habe und angehen würde.<sup>661</sup>

Derselbe Gutachter führte 1992, also drei Jahre später, erneut eine Mission durch. Er mußte feststellen, daß sich an der Situation kaum etwas geändert hatte, daß aber wiederum positive Ansätze festzustellen waren:

*"Now, nearly three years later, it was surprising to find that little had changed with respect to working arrangements and the general problems faced by the units in the field. At the same time it was encouraging to note that there are signs of pending and meaningful change in a number of key areas which, if successfully implemented, could establish the framework for a far more effective national approach to drug law enforcement".<sup>662</sup>*

Inzwischen bestehen einige der zentralen Drogenbehörden von 1992 nicht mehr. Mit der Einrichtung der Anti-Narcotics Force und der Auflösung des PNCB sind wiederum positive Ansätze zu erkennen. Es muß sich aber erst noch zeigen, ob die ANF die Erwartungen auch erfüllen kann.

Da die meiste Aufmerksamkeit – und entsprechend auch die Hilfe von außen – den spezialisierten Drogenbehörden, wie der ANF, geschenkt wird, wird oft übersehen, daß die regulären Sicherheitskräfte einen weitaus größeren Beitrag leisten könnten. Darunter vor allem die Polizei, die

---

<sup>658</sup> Nicht alle Sicherstellungen sind echt. Einige sollen inszeniert worden sein, um die Zertifizierung durch die USA oder die Genehmigung von Mitteln zu beeinflussen (siehe z.B. The News vom 6.1.95).

<sup>659</sup> 1994 wurde einmal von einem Feuergefecht zwischen PNCB- und Zollbeamten an einem Posten am Ausgang der Tribal Areas berichtet. Anscheinend ging es um die Kontrolle über den 'lukrativen' Posten.

<sup>660</sup> Darunter: Die Anti-Narcotics Force (früher Anti-Narcotics Task Force und PNCB), Polizeikräfte der einzelnen Provinzen, Steuer Departments der Provinzen, Zollbehörden, Küstenwache, Tribal Levies in FATAs, PATAs und B-Areas von Baluchistan, Frontier Corps Baluchistan, Frontier Constabulary NWFP, Pakistan Rangers in Sindh und Punjab, Bahnpolizei, Federal Investigation Agency sowie die Armee.

<sup>661</sup> Simmonds 1989.

<sup>662</sup> Simmonds/Raouf 1992.

allerdings einen sehr schlechten Ruf hat.<sup>663</sup> Die Probleme der Polizei, die auch für andere Sicherheitskräfte gelten, können wie folgt zusammengefaßt werden<sup>664</sup>:

- Es gibt zuviele Behörden mit einer entsprechenden Fragmentierung der Kompetenzen, fehlender Kommunikation und mit Überlappungen in ihren Aktivitäten.
- Aufgrund fehlender Bildung, von Problemen bei der Auswahl von Kandidaten und ineffizienten Trainings sind die meisten Beamten ihrer Aufgabe nicht gewachsen.
- Geringe Bezahlung und zu wenig Ressourcen und Ausrüstung.
- Korruption.

Auf Dauer wird eine effizientere Kontrolle des Drogenhandels ohne eine grundlegende Reform des Polizeiapparats nicht möglich sein. Nur dann könnte auch über 'Law Enforcement' im Drogenbereich ein Beitrag zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung geleistet werden.

#### **b. Das 'Narcotics Control Information Centre'**

Seit einigen Jahren wird immer wieder die Schaffung eines 'Narcotics Control Information Centre' (NCIC) diskutiert und an Geber herangetragen. Dabei handelt es sich um ein landesweites Computersystem mit Datenbanken, über die auch die Bewegungen von Drogenhändlern und Kurieren kontrolliert werden könnten. In Thailand wurde mit australischer Unterstützung vor Jahren ein ähnliches System eingerichtet. Eine UNDCP-Mission nach Pakistan von 1992 begutachtete den NCIC-Vorschlag und kam zu Folgerungen, die auch heute noch gültig sein dürften:<sup>665</sup>

- Das NCIC war nicht die höchste Priorität der pakistanischen Regierung.
- Die Unterhaltung des Systems wäre für die Regierung nicht finanzierbar.
- In einem Land, in dem die meisten Polizeiposten kaum Ausrüstung und noch nicht einmal ein funktionierendes Telefon haben, macht ein solches System keinen Sinn.
- Es gibt innerhalb der Behörden nicht genügend qualifiziertes Personal.
- In den meisten anderen Bereichen, einschließlich der Ausstellung von Ausweisen, befindet sich die Automatisierung noch in den Anfangsstadien. Das NCIC käme daher zu früh.
- Wenn der politische Wille fehlt, längere Untersuchungen gegen Verdächtige mit Einfluß und Beziehungen durchzuführen, nützt ein Computersystem nicht viel.

#### **c. Frauenpolizeistationen**

1994 wurden von der damaligen Ministerpräsidentin Benazir Bhutto einige Frauenpolizeistationen eingerichtet (darunter in Rawalpindi und Lahore). Da in Berichten zur Gewalt gegen Frauen immer wieder auf Verbindungen zu Drogenproblemen hingewiesen wurde, nahm das UNDCP-Büro in Islamabad Gespräche auf, um festzustellen, ob eine Unterstützung sinnvoll wäre. Ein Besuch von UNDCP-Mitarbeitern bei einer Frauenpolizeistation in Lahore 1994 ergab, daß

- etwa ein Drittel der Fälle mit Drogen zu tun hatten;
- Polizistinnen von ihren männlichen Kollegen nicht ernst genommen wurden;
- den Polizeistationen die grundlegendste Ausrüstung fehlte;
- die Polizistinnen nicht wußten, wie sie mit Drogenfragen umgehen sollten;

---

<sup>663</sup> Nicht nur bei der Bevölkerung. Der Präsident von Pakistan, Farooq Leghari, bezeichnete die Polizei Pakistans als die größte kriminelle Organisation Pakistans (anlässlich der Feierlichkeiten zum internationalen Drogentag am 26. Juni 1994 und nochmals am 26. Juni 1995).

<sup>664</sup> Missionen der Crime Prevention and Criminal Justice Division der UN im März/April 1995 und im September 1995 kamen zu diesen Ergebnissen.

<sup>665</sup> Simmonds/Raof 1992.

- weibliche Beamte mit einer besseren Ausbildung und einem ‘community policing approach’ eine präventive und für Frauen mit Problemen eine beratende Funktion erfüllen könnten.

Die Frauenpolizeistationen hätten damit potentiell einen Beitrag zu menschlicher Entwicklung leisten können. Insgesamt blieben sie aber eine kurzlebige Kampagne. Nur wenige Stationen wurden geschaffen und auch zu diesen fanden nur wenige Frauen Zugang. Das allgemeine Mißtrauen der Bevölkerung gegenüber der Polizei dürfte auch auf die Frauenpolizeistationen abgefärbt haben.

#### **d. Ländliche Entwicklung**

Die meisten Heroinlabors werden seit Jahren aus dem Tirah-Gebiet der Khyber Agency (FATA) berichtet, einem sehr schwer zugänglichen Gebiet. 1992/93 wurde deshalb von der Regierung der NWFP und den USA vorgeschlagen, dieses Gebiet durch ländliche Entwicklung zu öffnen, um Drogenhändlern ihre Basis zu entziehen. Die USA wollten den Bau von Straßen und Stromleitungen finanzieren. Dies sollte durch ein UNDCP-Projekt der Alternativen Entwicklung entlang dieser Straßen ergänzt werden. Noch vor Unterzeichnung eines Abkommens mit den USA begann die Regierung der NWFP mit dem Straßenbau. Innerhalb weniger Wochen wurde etwa ein Dutzend der Arbeiter beim Bau der Straße ermordet, wahrscheinlich im Auftrag von Drogenhändlern. Das Projektvorhaben wurde daher aufgegeben.

Neu war aber die Idee, Alternative Entwicklung in Asien auch zur Kontrolle des Drogenhandels einzusetzen.

#### **e. Subregionale Kooperation**

In einem anderen Bereich, nämlich der subregionalen Kooperation zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Drogenhandels, sind seit 1994 Fortschritte zu verzeichnen.

Dies geht vor allem auf ein Kooperationsabkommen zwischen Pakistan, dem Iran und UNDCP zurück, das im Mai 1994 unterschrieben wurde. Das Abkommen wurde durch ein gemeinsames Projekt in die Praxis umgesetzt.<sup>666</sup> Zu den Ergebnissen gehören, daß der Frontier Corps Baluchistan eine aktivere Rolle in der Drogenkontrolle spielt, was sich in höheren Sicherstellungen zeigt, und daß durch die Installierung von Telekommunikationsausrüstung die Sicherheitskräfte auf beiden Seiten der pakistanisch-iranischen Grenze direkt miteinander kommunizieren und kooperieren können. Daneben wurden mehr als 500 pakistanische und iranische Beamte ausgebildet. Die möglichen Auswirkungen auf Menschenrechtsfragen wurden weder von UNDCP noch von den Gebern des Projekts untersucht. Die Auseinandersetzungen zwischen oft schwer bewaffneten Drogenhändlern und den iranischen Sicherheitskräften – diese bestehen im Grenzgebiet vorwiegend aus Revolutionsgarden – werden im Dreiländereck von Afghanistan, Iran und Pakistan mit äußerster Brutalität geführt. Es stellt sich die Frage, was mit Drogenhändlern geschieht, die von den iranischen Kräften festgenommen werden.<sup>667</sup>

In der zweiten Jahreshälfte 1994 begannen auf Vermittlung von UNDCP auch Gespräche zwischen Pakistan und Indien, während der man sich auf regelmäßige Gesprächsrunden auf technischer und politischer Ebene abwechselnd in Pakistan und Indien sowie auf den Austausch von Informationen einigte. Bemerkenswert ist, daß dies zu einem Zeitpunkt geschah, als sich die Beziehungen zwischen Pakistan und Indien aufgrund der Kaschmir-Krise wieder einmal einem Tiefpunkt näherten. Bei den Gesprächsrunden ging es vor allem um den grenzüberschreitenden Handel mit Heroin und Essigsäureanhydrid. Dabei dürften aber auch andere Fragen zur Lage an den Grenzen behandelt worden sein. Drogenkontrolle erfüllte in diesem Falle die Funktion einer vertrauensbildenden Maßnahme.

---

<sup>666</sup> Project RAS/94/890: Strengthening Law Enforcement Capacities in Border Areas of Southwest Asia.

<sup>667</sup> Einer der Leiter der iranischen Sicherheitskräfte in der Grenzregion, ein Major der Revolutionsgarden, zollte den afghanischen Drogenhändlern Respekt, in dem er den Autor im Februar 1994 darauf hinwies, daß diese eher sterben würden, als Informationen preiszugeben...

Tabelle 33: 'Law Enforcement'-Projekte in Pakistan (Stand: Januar 1997)<sup>669</sup>

Projekt Titel	Projekt-gebiet	Beginn	Ende	Geber	Durchführende Organisation	Externe Kosten (US\$)
<b>Laufende Projekte</b>						
Strengthening Law Enforcement Capacities in the Border Areas of South West Asia	Baluchistan (Pakistan) and Sistan-Baluchistan (Iran)	94	97	UNDCP (GB, nicht-zweckgebundene Mittel)	UNOPS	3.645.700
Seminar on the Control of Drug Offences				Japan	JICA, NPI	?
Customs Investigation training				GB	GB Customs and Excise	?
Law Enforcement Support		82	Offen	USA	Pak Law Enf. Agencies	16.575.000
Law Enforcement Support (Customs)		82	Offen	USA		4.000.000
Law Enf. Equipment		92		Kanada	PNCB	5.000
Law Enf. Equipment		93		Kanada	PNCB	4.500
<b>Laufende Projekte insgesamt:</b>						<b>24.230.200</b>
<b>Abgeschl. Projekte</b>						
Drug Training Course	Wiesbaden	96	96	Deutsch-land	BKA	?
UNDCP Law Enforcement Adviser	Islamabad für Südwest- und Zentralasien	93	96	UNDCP (GB)	UNDCP	120.000
Training and Equipment		92	95	Frankreich		100.000
Surveillance Helicopters	Baluchistan			GB	ANF	1.500.000
Drug Law Enforcement Assistance	Baluchistan	87	87	UNFDAC	PNCB	232.000
International Conference on Narcotics Law Enforcement	Islamabad	89	89	UNFDAC	PNCB	70.000
Communication Equipment		96	96	GB	ANF	120.000
International Observer Attachment Programme	Canada	90	95	Kanada	Kanadische Polizei	51.500
<b>Abgeschlossene Projekte insgesamt:</b>						<b>2.193.500</b>

Pakistan ist ein Mitglied der 'Economic Cooperation Organisation' (ECO), die das Gebiet mit der wahrscheinlich höchsten Produktion von Opium, Morphin und Heroin weltweit umfaßt.<sup>668</sup> Wie im Afghanistan-Teil der Arbeit bereits ausgeführt, beschäftigt sich die ECO seit 1992 auch mit Drogenproblemen als einer gemeinsamen Frage der Mitgliedsstaaten und unterzeichnete 1995 ein Abkommen mit UNDCP.

Im Rahmen der subregionalen Kooperation strebt Pakistan an, die nötigen Kapazitäten aufzubauen, um auch Beamte anderer Länder in 'drug law enforcement' ausbilden zu können.

<sup>668</sup> Mitgliedsstaaten sind Afghanistan, Aserbaidschan, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Pakistan, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan.

<sup>669</sup> Erstellt nach Informationen des UNDCP/ROSWA.

## **4. Reduzierung der Nachfrage**

### **a. Strategien bis 1988**

Unter den drei Bereichen der Drogenkontrolle – Kontrolle der Produktion, des Handels und der Nachfrage – wurden für die Reduzierung der Nachfrage bisher die wenigsten Ressourcen eingesetzt und zwar sowohl von Geberseite als auch von der pakistanischen Regierung.

Von Mitte der 70er bis zu Beginn der 80er Jahre beschränkte man sich auf die Behandlung und berufliche Rehabilitierung von Menschen, die Drogen – vor allem Cannabis und Opium – gebrauchen. In diesem Zusammenhang wurden mit UNFDAC-Unterstützung 28 Behandlungszentren aufgebaut. Der in diesen Zentren verfolgte Ansatz war geprägt vom ‘Monopol der Psychiater’ und dem Fehlen von Maßnahmen der sozialen Wiedereingliederung nach der Behandlung. Ergebnis waren sehr hohe Rückfallquoten.

Diese Strategie konnte die Verbreitung des Heroinkonsums ab Anfang der 80er Jahre nicht verhindern.

Anfang/Mitte der 80er Jahre begannen dann auch Maßnahmen der Prävention, die ab 1985 durch UNFDAC unterstützt wurden. Dazu gehörten Drogenerziehung in Sekundarschulen, Kurse für Sozialarbeiter und NROs sowie Kampagnen in Massenmedien. Eines der größten Probleme war, daß es keine Institution auf pakistanischer Seite gab, die die Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage hätte initiieren, unterstützen oder koordinieren können. Innerhalb des PNCB war für alle Maßnahmen, die nicht direkt ‘Law Enforcement’ waren, das ‘Directorate Planning and Development’ zuständig, das aus einigen wenigen Beamten – meist mit Polizeihintergrund, aber ohne Erfahrung im Nachfragebereich – bestand.

Bis Ende der 80er Jahre war keine Gesamtstrategie zu erkennen, das Engagement der pakistanischen Behörden war sehr gering und die Kapazitäten der NROs in diesem Bereich waren sehr schwach. Auch nachdem über zehn Jahren lang Maßnahmen im Nachfragebereich unternommen worden waren, gab es weder replizierbare Modelle noch bleibende Strukturen oder Systeme.<sup>670</sup>

1988 wurde dann das ‘Drug Abuse Prevention Resource Centre’ (DAPRC) gegründet. Das DAPRC und das ‘Integrated Drug Demand Reduction Project’ (IDDRP), das 1991 begann, waren bis Ende 1996 die einzigen nennenswerten Versuche, frühere Schwächen zu beheben.

### **b. DAPRC**

Das ‘Drug Abuse Prevention Resource Centre’ wurde 1988 mit der Zielsetzung eingerichtet, nationale und lokale Anstrengungen im Nachfragebereich zu koordinieren, und NROs und Gemeindeorganisationen (CBOs) systematischer und längerfristig professionell zu unterstützen.<sup>671</sup>

Neben dem Aufbau des Zentrums in Islamabad mit Experten im Nachfragebereich sollten

- NROs Informationen, Materialien und Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden;
- ein ‘networking’ zwischen NROs gefördert werden;
- eine Aufklärungsstrategie für den Bildungs- und Massenmedienbereich entwickelt und umgesetzt werden;
- ein Netzwerk von Beratern im Präventionsbereich aufgebaut werden (‘Prevention Resource Consultant Network’);
- nach Bedarf andere Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden;
- Forschungsaktivitäten unterstützt werden.<sup>672</sup>

---

<sup>670</sup> Spielmann 1989.

<sup>671</sup> DAPRC 1995.

<sup>672</sup> DAPRC 1992: 12ff.

Das DAPRC sollte also eine führende Rolle im Bereich der Prävention einnehmen.

Von 1988 bis 1993 wurde das DAPRC von USAID unterstützt. Der Status des DAPRC von 1993 bis 1995 wurde von der Narcotics Control Division als 'dormant' bezeichnet.<sup>673</sup> Seit 1995 erhält das DAPRC Mittel von der Europäischen Kommission und ist seither wieder etwas aktiver.

Bisher konnte das DAPRC die Erwartungen nicht erfüllen. Verantwortlich dafür waren vor allem folgende Umstände:

- Völlige finanzielle Abhängigkeit von außen: Der Beitrag der Regierung beschränkte sich auf die Stellung von Räumlichkeiten sowie einer geringen Zahl von Mitarbeitern. Lokale Experten im Nachfragebereich konnten damit nicht eingestellt werden. Das DAPRC hatte daher in den letzten Jahren keine eigene Expertise, die es seinen Partnern anbieten konnte. Obwohl das DAPRC eine Institution der pakistanischen Regierung ist, wird es in der Regel als ein Projekt des jeweiligen Gebers angesehen, der es finanziert. Zur Zeit gilt das DAPRC als ein Projekt der Europäischen Kommission.
- Managementprobleme: Die Regierung war nicht in der Lage, einen kompetenten Direktor des DAPRC zu ernennen. Aktivitäten fanden zumeist nur dann statt, wenn sie von internationalen Beratern durchgeführt wurden. Das laufende Projekt der Europäischen Kommission sieht im übrigen vor, daß eine Expertin das DAPRC drei- bis viermal jährlich für jeweils etwa sechs Wochen berät.
- Geringe Glaubwürdigkeit: Aufgrund der obigen Probleme war das DAPRC weder gegenüber seinen Partnern (NROs und CBOs), gegenüber Gebern, gegenüber anderen Ministerien und selbst gegenüber anderen Abteilungen der pakistanischen Drogenbehörde glaubwürdig.

Im Ergebnis war es weniger das DAPRC, welches in den letzten Jahren die führende Rolle im Präventionsbereich spielte und die Regierung im Nachfragebereich beriet, als das von UNDCP finanzierte 'Integrated Drug Demand Reduction Project' (IDDRP).

### **c. IDDRP**

Das 'Integrated Drug Demand Reduction Project' (IDDRP) begann im Februar 1991 und endete im Dezember 1996.<sup>674</sup> Die unmittelbaren Ziele und Ergebnisse zeigen das Spektrum der durch das Projekt unterstützten Maßnahmen, die von der Lehrerfortbildung, über die Unterstützung konkreter Präventionsmaßnahmen und Aktivitäten am Arbeitsplatz bis hin zur Politikberatung reichen.

Das IDDRP sollte ursprünglich im Dezember 1994 enden, wurde aber wegen Verzögerungen zu Beginn des Projekts zunächst um ein Jahr und dann nochmal um ein weiteres Jahr bis Dezember 1996 verlängert. Das Mittelvolumen änderte sich dadurch nicht. Die zweite Verlängerung wurde zum einen damit begründet, daß die Aktivitäten zumindest bis zur für Mitte 1996 erwarteten Annahme des Masterplan durch die Regierung fortgesetzt werden sollten, und zum anderen, um Zeit für die Formulierung eines Anschlußvorhabens zu geben.

Im Dezember 1996 war der Masterplan von der Regierung aber noch nicht angenommen worden. Aufgrund der Fluktuation des UNDCP-Personals in Islamabad war es außerdem nicht möglich gewesen, zwischen UNDCP und der Regierung einen annehmbaren Projektvorschlag abzustimmen. Anfang Dezember lehnte die Regierung eine weitere Verlängerung ab und es wurde beschlossen, das IDDRP zum 31. Dezember 1996 zu schließen.

---

<sup>673</sup> In dieser Zeit bestand das DAPRC aus einem Direktor und zwei weiteren Mitarbeitern.

<sup>674</sup> Das IDDRP wurde unter anderem vom BMZ über zweckgebundene Beiträge an UNDCP finanziert.

#### **Kasten 6: Ziele und Aktivitäten des 'Integrated Drug Demand Reduction Project'**

1. *To improve the competence of newly trained teachers in the application of an infusion approach to drug education.*
  - Open University Material: Course on the prevention of drug abuse completed by about 3.900 Students
  - Teacher training materials
2. *To increase factual knowledge of drug abuse problems among 'drug workers' and develop and strengthen their ability to deliver intervention procedures.*
  - Training material for community treatment
  - Community intervention teams
  - Provincial advocacy on treatment policy issues
  - Client oriented treatment materials
3. *To promote greater public awareness and action in the prevention of drug abusing behaviours.*
  - Training of drug workers in how to interact with the media
  - TV drama series
  - Drug education of non academic students
  - Mobile information units for rural illiterate populations
  - Workshop on women and drugs
  - Facilitate community action: More than 360 Community Action Projects
4. *Determine interest and need for development of a prototype workplace programme for the prevention and treatment of drug abuse among employees.*
  - Workplace programme advocacy
  - Vocational rehabilitation of drug dependent clients
5. *To provide an enhanced capacity for carrying out strategic planning for drug demand reduction activities.*
  - National survey on drug use
  - Inventory of treatment and rehabilitation services
  - A city based drug abuse monitoring system introduced
  - Inputs into the Draft Masterplan 1997 – 2002

Nach Abschluß des Projekts ist folgende Bewertung möglich:

- Das Projekt 'funktionierte' besser als alle bisherigen Maßnahmen wegen des ausgezeichneten Projektmanagements.
- Mit den 'Community Action Projects'<sup>675</sup> und den 'Community Intervention Teams' wurden Mechanismen geschaffen, mit denen Aktivitäten auf Gemeindeebene gefördert werden können. Dies kommt dem nahe, was in Südostasien als 'community-based drug control' bezeichnet wird. In einer Vielzahl von Gemeinden wurde damit nicht nur ein Beitrag zur

---

<sup>675</sup> CAPs waren ein Element der Präventionsstrategie des IDDRP. Sie sollten Jugendlichen helfen, in Zusammenarbeit mit Gemeindeführern und -gruppen Aktionen zu unternehmen, die gesunde Lebensstile fördern. Der IDDRP-Beitrag bestand aus kleinen Zuschüssen (um die Rs. 5.000 oder DM 200), um die Aktivitäten zu ermöglichen. Oft wurde der größte Beitrag schließlich von den Jugendlichen und Gemeinden selbst geleistet. Insgesamt wurden über 360 Maßnahmen – zur Hälfte in ländlichen und zur Hälfte in städtischen Gebieten – unterstützt. Etwa 34.000 Jugendliche nahmen daran teil. Über die CAPs wurden Gemeinde- und Jugendorganisationen dazu gebracht, sich mit der Drogenfrage auseinanderzusetzen.

Beispiele für CAPs sind: Organisation eines Sportprogramms für 200 Jugendliche in Gilgit; Wettbewerb im Rezitieren von Gedichten in Charsada; Karate-Wettbewerb in Quetta; mobile Bücherei in Gadoon Amazai; Training in Handarbeiten für Mädchen in Pattoki; Theaterspiel, das von etwa 50 Mädchen und Frauen in Muzzafargah organisiert wurde und ihnen Gelegenheit bot, sich kreativ öffentlich zu betätigen.

In der ersten Phase des Programms waren nur etwa 5% der CAPs frauenbezogen; in der dritten und letzten etwa 18%.

Reduzierung bzw. Prävention des Drogenkonsums, sondern zur Stärkung von Gemeindeinstitutionen insgesamt geleistet.

- Indikatoren für den relativen Erfolg des Projekts waren zum einen die Tatsache, daß sich die Regierung und die Drogenbehörde in so gut wie allen Anfragen zur Nachfrageseite an das IDDRP wandte, und zum anderen, daß der Entwurf des Masterplans 1997-2002 auf den Erfahrungen und Modellen des IDDRP basiert. Die Umsetzung des Masterplans wäre damit ein Indikator für die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen.
- Problematisch war, daß die pakistanische Regierung keinen Eigenbeitrag zum Projekt leistete.<sup>676</sup>
- Das Projekt blieb eine parallele Struktur praktisch ohne Anbindung an die Drogenbehörden (NCD, PNCB bzw. Anti-Narcotics Force) oder das DAPRC. Eine institutionelle Nachhaltigkeit des IDDRP ist damit nicht gegeben.

#### **d. NROs**

NROs beteiligen sich seit Anfang der 80er Jahre an der Reduzierung der Nachfrage in Pakistan. Schwerpunkt war zunächst die Behandlung von Abhängigen. Ab Mitte der 80er Jahre entstanden zahlreiche NROs, die sich im Bereich der Prävention betätigten. Inzwischen engagieren sich einige NROs auch im schwierigen Bereich der Rehabilitierung und sozialen und beruflichen Wiedereingliederung. Im Gegensatz zu kommerziellen und staatlichen Kliniken, die nur kurzfristig die Abhängigkeit von Substanzen behandeln, können sich NROs längerfristig um die betroffenen Menschen und ihr soziales Umfeld kümmern. Es ist davon auszugehen, daß bisher nur NROs in diesem Bereich tätig sind. Auch die vom IDDRP unterstützten 'Community Intervention Teams' waren mit NROs assoziiert. Ein Inventar von Behandlungs- und Rehabilitierungsdiensten in Pakistan von 1994 listet 203 Organisationen, darunter 23 NROs. Bei den anderen handelte es sich um kommerzielle private oder öffentliche Kliniken.<sup>677</sup>

Die oft geübte Kritik an NROs in Pakistan<sup>678</sup> wird auch auf die im Drogenbereich bezogen<sup>679</sup>:

- Sie seien von der Finanzierung von außen abhängig und würden in Pakistan selbst kaum Mittel mobilisieren.
- Sie kümmerten sich vor allem um Zielgruppen in Städten.
- Sie seien niemandem Rechenschaft pflichtig.
- Es handle sich eher um Unternehmen mit kommerziellen Interessen als um NROs.
- Sie stünden untereinander in einem Konkurrenzverhältnis und seien nicht zur Kooperation fähig.

Einiges davon ist vielleicht richtig. Im Drogenbereich haben NROs aber gezeigt, daß sie

- in Bereichen arbeiten können, in denen öffentliche und kommerzielle Organisationen nicht tätig sind (nämlich der Rehabilitierung),
- innovative Ansätze einführen können (z.B. Nai Zindagis Gewerbeentwicklungsprogramm für Drogenabhängige),
- auch mit schwer zugänglichen Zielgruppen arbeiten könnten (z.B. Frauen, Gefängnisinsassen, Prostituierten),
- für Projekte wie das IDDRP und Institutionen wie das DAPRC unverzichtbare Partner sind.

---

<sup>676</sup> Der nationale Projektdirektor nahm zumeist noch nicht einmal an den vierteljährlichen Sitzungen des Projekts teil.

<sup>677</sup> WADA 1994.

<sup>678</sup> Im August 1994 gab es eine rege Diskussion um NROs, als die pakistanische Regierung ein Gesetz zur besseren Kontrolle von NROs einführen wollte. Den NROs wurde unter anderem unterstellt, Handlanger ausländischer Mächte zu sein. Zur Verteidigung der NROs siehe z.B. den Artikel von Farzana Bari: 'NGOs – an unfair target' (The News 11.8.94).

<sup>679</sup> Zu einer positiven Einschätzung siehe aber den Artikel von Tariq Zafar in The News vom 8.8.94.

Auch zahlreiche NROs, die in anderen Feldern arbeiten, haben Drogenfragen in ihr Programm aufgenommen, darunter einige, die sich mit Genderfragen befassen. Auf diese Weise können Drogenfragen im Zusammenhang mit anderen Entwicklungsfragen angegangen werden.

NROs können wichtige Beiträge zur Reduzierung der Nachfrage leisten. Was genau die NROs im Drogenbereich bisher bewirkt haben und bewirken können, ist kaum evaluiert oder dokumentiert worden.

Im Nachfragebereich scheinen Geber den NROs einen größeren 'impact' zuzutrauen als der Regierung und daher mehr und mehr dazu zu tendieren, NROs direkt zu finanzieren. Ein Problem, das sich dabei stellt, ist, daß weder das DAPRC noch die Anti-Narcotics Force bisher in der Lage sind, die Arbeit der NROs zu überprüfen. Für Geber wiederum ist es kaum möglich, ein kontinuierliches Monitoring von NRO-Kleinprojekten zu betreiben. Eine Voraussetzung für eine stärkere Unterstützung von NROs wäre also ein effizientes und kostengünstiges Monitoringsystem.

#### e. **Folgerungen**

Angesichts der Daten zum Drogengebrauch in Pakistan müßte die Regierung der Reduzierung der Nachfrage Vorrang geben. Das Engagement der Regierung in diesem Bereich war bisher aber weitaus geringer als beim 'Law Enforcement' oder der Angebotsreduzierung. Ohne größere Eigenanstrengungen der Regierung in diesem Bereich ist eine Geberunterstützung auf der nationalen Ebene kaum gerechtfertigt.

Die Förderung von NROs ist eine mögliche Alternative. NROs können auf lokaler Ebene spezifische Zielgruppen erreichen und innovative Ansätze entwickeln. Da sie nicht so sehr auf Substanzen fixiert sind, sondern auf das soziale und wirtschaftliche Umfeld des Drogenkonsums, haben ihre Ansätze oft eine größere Entwicklungsorientierung als konventionelle Ansätze, die in öffentlichen und privaten Behandlungszentren verfolgt werden.

Aus Gebersicht bleibt die Frage, wie ein kontinuierliches aber kostengünstiges Monitoring der NROs gewährleistet werden könnte. Als ein erster Schritt sollte untersucht werden, was die NROs bisher bewirkt haben und dabei vor allem wie kosteneffektiv und nachhaltig ihre Maßnahmen waren.

**Tabelle 34: Projekte zur Reduzierung der Nachfrage<sup>680</sup>**

#### **Abgeschlossene Projekte in Pakistan (Januar 1997)**

Projekt Titel	Projektgebiet	Start	Ende	Geber	Durch-führende Organisation	Externer Beitrag (US\$)
Integrated Drug Demand Reduction Project	Pakistan	91	96	UNDCP (USA, Deutschland, Schweden, Italien)	UNOPS	3.800.000
Training of Health Care persons in T&R of Drug Dependency in the NWFP and FATA	NWFP/FATA	95	96	UNDCP (Japan)	HORIZON	17.700
Identification, Adaption, Production and Distribution of Self-help materials in Urdu	Pakistan	95	96	UNDCP (Japan)	WADA	18.000
Community based Development and Treatment Programme	Rawalpindi	95	96	UNDCP (Japan)	New Imran Drug Reh. Centre	14.500
Community Awareness Programme	Lahore	95	96	UNDCP (Japan)	Aghaz-e-Nau	16.700
Women Drug Treatment Centres	Lahore, Peshawar	95		Kanada	Aghaz-e-Nau, Dost Foundation	?
NWFP Area Dev. Project, Support to DAPRC	NWFP	88	93	USAID	DAPRC	1.865.000
Support to Demand Reduction	Pakistan	82	90	USA	NCD	2.200.000
Preventive Education for Drug Abuse	Pakistan	87	92	Europäische	PNCB	600.000

<sup>680</sup> Nach Informationen des UNDCP/ROSWA.

				Kommission		
Drug Detox. and Rehab. Centre in Peshawar	Peshawar	90	93	Europäische Kommission	Caritas	300.000
Drug Detox. in Faisalabad	Faisalabad	93	94	Europäische Kommission	Christian NGO	13.000
Outreach Programme for Treatment Centre in Lahore	Lahore	92	93	Europäische Kommission	Nai Zindagi	40.000
Establishment of a halfway house in Lahore	Lahore	93	95	Europäische Kommission	TRUST	80.000
Development of Afghan women drug T&R aftercare services and staff training programme	Peshawar	95	96	Europäische Kommission	ORA	35.000
Equipment for a Rehab. Centre in Karachi	Karachi	92	93	Europäische Kommission	Pakistan Society	75.000
Treatment and Rehab.	Lahore	90	94	Europäische Kommission	Nai Zindagi	470.000
Chemical Dependency Treatment Centre	Lahore	90	90	Canada	Nai Zindagi	25.000
Teacher Training Programme	Lahore	96	96	GB (High Commission)	Nai Zindagi	3.000
Support to Nai Zindagi	Lahore			US	Nai Zindagi	?
Support to Dost Foundation	Peshawar			Kanada	Nai Zindagi	?
Preventive Education	Islamabad	85	90	UNFDAC	PNCB	560.000
Drug Dependence Treatment and Rehab. Project	Islamabad	85	90	UNFDAC	PNCB	1.330.000
Establishment of 11 Pilot Treatment Centres	11 Städte	73	80	UNFDAC	PNCB	?
Support to Milo Trust	Quetta	90		GB	OXFAM UK	?
<b>Abgeschlossene Projekte insgesamt mindestens:</b>						<b>11.462.900</b>

#### Laufende Projekte in Pakistan (Januar 1997)

Projekt Titel	Projekt-gebiet	Start	Ende	Geber	Durchführende Organisation	Externer Beitrag (US\$)
Support to the Drug Abuse Prevention Resource Centre	Pakistan	95	98	Europäische Kommission	DAPRC	1.400.000
Establishment of a Treatment and Rehabilitation Training Facility	Islamabad	95	97	Europäische Kommission	Nai Zindagi	400.000
Community based Treatment & Rehabilitation and Institutional Treatment for Drug Addicts with Aftercare (Phase 2)		96	99	Europäische Kommission	ORA International	140.000
Baluchistan Integrated Heroin Control Project	Quetta	95	98	Europäische Kommission	OXFAM GB	100.000
<b>Laufende Projekte insgesamt:</b>						<b>2.040.000</b>

## **B. Geplante Strategien**

### **1. Der Entwurf des Masterplan 1997 – 2002**

#### **a. Hintergrund**

Die Idee eines nationalen Masterplans für Drogenkontrolle wird in Pakistan seit über 20 Jahren diskutiert.<sup>681</sup> Der PNCB soll sich in seinen Anfangsjahren damit befaßt haben, aber nach dem Transfer in das Innenministerium 1975 wurde die Idee nicht weiterverfolgt. 1983 wurde mit dem ‘Special Development and Enforcement Plan for Poppy-growing Areas’ (SDEP) eine Art Masterplan für einen begrenzten Bereich der Drogenproblematik angenommen. 1989 schließlich bat die Regierung UNFDAC darum, einen Masterplan für Pakistan zu erstellen. UNFDAC beauftragte damit Sahibzada Raof Ali Khan, der seine Arbeit im April 1991 abschloß.<sup>682</sup> Raof sah seinen Bericht nicht als einen Masterplan im eigentlichen Sinn, sondern als ein Dokument, das die Voraussetzungen für die Erstellung eines Masterplans identifizieren sollte. Zu diesen gehörten:

- Ein umfassendes Drogengesetz.
- Die Einrichtung eines Nationalen Rates zur Drogenkontrolle.
- Klärung der Rollen von NCD und PNCB.
- Einrichtung einer ‘Demand Reduction Administration’.
- Eine integrierte ‘Law Enforcement’-Strategie.
- Mehr Eigenmittel der Regierung für die SDU und das DAPRC.
- Klärung der Politik gegenüber den ‘Tribal Areas’ im Drogenbereich.
- Evaluierung der Zusammenarbeit mit NROs.

Der Bericht wurde von der Regierung als Grundlage für das Kapitel zur Drogenkontrolle im ‘Achten Fünfjahresplan 1993-98’ benutzt. Darin wird verlangt

*‘Forging of a self-contained Master Plan to include demand reduction, prevention, enforcement and supply reduction components...’<sup>683</sup>*

Im Februar 1994 bat die Regierung UNDCP wiederum um Hilfe bei der Erstellung des Masterplan. Von Dezember 1994 bis Mitte 1996 unterstützte UNDCP die Narcotics Control Division durch die Bereitstellung nationaler Berater und Mittel für Konferenzen und Workshops in den verschiedenen Provinzen in der Formulierung eines Plans.

Hauptverantwortlich für die Formulierung des Masterplans war jedoch die Narcotics Control Division selbst. Der Leiter des ‘Drafting-Teams’ war ein hochrangiger Mitarbeiter der Anti-Narcotics Force.<sup>684</sup>

Ein Entwurf wurde im Sommer 1996 an verschiedene Ministerien geschickt. Seit November 1996 gibt es einen revidierten Entwurf. Dieser Entwurf wurde Mitte 1997 von der ‘Planning Commission’ der Regierung im Prinzip genehmigt. Vor einer Annahme durch das Kabinett sollten aber einige kleine Änderungen vorgenommen werden.<sup>685</sup> Dieser revidierte Entwurf wird im Folgenden vorgestellt.

---

<sup>681</sup> Siehe Raof 1992.

<sup>682</sup> Siehe Gov. of Pakistan/NCD/UNDCP 1991. Der 1994 verstorbene Raof Ali Khan war lange Zeit Mitglied des International Narcotics Control Board und galt als die ‘graue Eminenz’ in Fragen der Drogenkontrolle in Pakistan.

<sup>683</sup> Eighth Five-Year Plan 1993-1998, Seite 223.

<sup>684</sup> Bei Diskussionen mit NCD und ANF im November/Dezember 1996 wurde deutlich, daß diese den Entwurf des Plans als den ihren ansahen und nicht einen von UNDCP oder Gebern.

<sup>685</sup> Im November 1997, also ein Jahr nach Fertigstellung des Entwurfs, waren diese Änderungen noch nicht eingearbeitet und der Masterplan daher auch dem Kabinett noch nicht vorgelegt worden.

## **b. Zielsetzungen**

Die Ziele des Masterplans<sup>686</sup> lauten:

Ziel 1: Reduzierung der illegalen Nachfrage durch primäre Prävention.

Ziel 2: Ausbau von Programmen zur 'harm reduction', Behandlung und Rehabilitierung von Drogenabhängigen (sekundäre und tertiäre Prävention).

Ziel 3: Kontrolle der Drogenproduktion.

Ziel 4: Begrenzung des Schmuggels, Handels und der Verteilung illegaler Drogen und psychotroper Substanzen.

Ziel 5: Verstärkung von Bemühungen zu Sicherstellung von Vermögen aus dem Drogenhandel und zur Unterbindung der Geldwäsche.

Ziel 6: Ausbau der internationalen Kooperation im Bereich der Drogenkontrolle.

## **c. Prinzipien**

Bei der Umsetzung des Plans sollen folgende Prinzipien berücksichtigt werden:<sup>687</sup>

- Konzentration auf die gefährlichsten Drogen: Die verfügbaren Ressourcen sollten dafür benutzt werden, die gefährliche Drogen wie Heroin zu kontrollieren bzw. den Schaden, den diese Drogen anrichten zu minimieren. Die Vernichtung aller illegalen Drogen und eine drogenfreie Gesellschaft bis zum Jahre 2000 sei nicht erreichbar. "*The ultimate aim is to make the individual crime-free and gainfully employed*".<sup>688</sup> Im gleichen Sinne werde auch mehr Wert auf die Kontrolle des Mohnanbaus und weniger des Cannabisanbaus gelegt.
- Unterscheidung zwischen Händlern und Konsumenten: Bei den meisten Fällen, die von den Behörden registriert werden, geht es um geringe Mengen, oft für den Eigengebrauch. Drogenabhängige sollten nicht wie Kriminelle behandelt, sondern zur Behandlung und Rehabilitierung geschickt werden. Auf der anderen Seite sollten größere Drogenhändler abschreckend bestraft werden.
- Größere Rolle für Provinzregierungen in allen Bereichen der Drogenkontrolle: Vor allem die von den Provinzen im Rahmen des 'Social Action Programme' durchgeführten Maßnahmen sollten für die Prävention genutzt werden.
- Größere Rolle für die Gemeinschaften und NROs: Die Umsetzung der Nachfragekomponenten des Masterplans hänge von der Involvierung der Gemeinden und NROs ab.
- Mobilisierung von Ressourcen der Regierung: Während die Regierung die Mittel für 'Law Enforcement'-Maßnahmen bereitstellt, seien bisher kaum Mittel für die Reduzierung der Nachfrage und des Angebots zur Verfügung gestellt worden, obwohl der 'Achte Fünf-Jahres Plan' diese vorsieht. Für die Reduzierung der Nachfrage alleine seien Rs. 1 Milliarde<sup>689</sup> für fünf Jahre vorgesehen. Ohne diese Mittel seien die Ziele des Masterplans in diesen Bereichen nicht zu erreichen. Außerdem sei es nötig, zusätzliche Ressourcen von bi- und multilateralen Gebern zu mobilisieren.

## **d. Sektorstrategien**

Zur Erreichung der Ziele wurde eine Reihe von Strategien formuliert.

### **Ziel 1: Reduzierung der Nachfrage durch Prävention**

---

<sup>686</sup> Gov. of Pakistan/NCD 1996.

<sup>687</sup> Pakistan Narcotics Control Division 1996: 14-15.

<sup>688</sup> Pakistan Narcotics Control Division 1996: 14.

<sup>689</sup> Zur Zeit etwa US\$ 25 Millionen.

- Restrukturierung des DAPRC. Das DAPRC sollte die zentrale Einrichtung für Planung, Forschung und Evaluierung im Nachfragebereich werden. Dazu benötige es mehr und qualifiziertere Mitarbeiter.
- Größere Verantwortung für die Provinzregierungen. Die Provinzen sollten darin unterstützt werden, ihre eigenen Programme zu entwickeln und durchzuführen. Dazu sollten einige der Funktionen der ANF und des DAPRC im Nachfragebereich an die Provinzen delegiert werden. Die 'Social Welfare Departments' sowie die Departments für Bildung und Gesundheit würden dabei die größte Rolle spielen. Wichtig sei die Einrichtung von Koordinationsmechanismen auf Provinzebene.
- Größere Beteiligung der NROs. NROs sollten unterstützt werden, müßten aber zeigen, daß sie die nötige Expertise haben, eigene Mittel mobilisieren und einbringen, dort arbeiten, wo der Bedarf am größten ist, sich gegenüber ihren Zielgruppen längerfristig verpflichten und nicht nur solange Mittel von der Regierung oder Gebern vorhanden sind, mit anderen NROs kooperieren.
- Entwicklung von Präventionsprogrammen. Dazu gehören Kampagnen in Massenmedien, Einschränkung der Werbung für Zigaretten, Programme in Schulen, gemeindegestützte Aktivitäten für und mit Jugendlichen, Geistlichen und Werktätigen, mobile Informationsdienste, Drogenaufklärung über das nationale 'Community Health Worker Programme, Community Intervention Teams, Community Action Projects.
- Unterstützung von Training und Kompetenzentwicklung. Zielgruppenspezifische Trainingsprogramme sollen durchgeführt werden für NRO-Mitarbeiter, Pharmazeuten, Geistliche, 'Community Health Workers' usw.

#### **Ziel 2: 'Harm reduction'-, Behandlungs- und Rehabilitierungsprogramme**

- Bessere Wissensbasis für Behandlung und Rehabilitierung. Darunter: Studien zu den Ursachen für Drogenkonsum und -abhängigkeit. Versuche mit verschiedenen Modellen für Behandlung und Rehabilitierung. Einrichtung eines 'Institute of Applied Research on Psychotropic Drugs'.
- Abteilungen für Behandlung und Rehabilitierung in Distriktkrankenhäusern. Diese Krankenhäuser sollten über die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Gemeinden und NROs helfen, nach der Behandlung die Rehabilitierung einzuleiten.
- Unterstützung von NRO-Behandlungszentren.
- Behandlungsprogramme in Gefängnissen.
- Einrichtung von Camps zur Behandlung und Rehabilitierung.
- Entwicklung von familiengestützten Programmen zur Behandlung und Rehabilitierung.

#### **Ziel 3: Kontrolle der Drogenproduktion und des Angebots**

- Förderung von Ersatzanbau/ländlichen Entwicklungsprogrammen, die an die Vernichtung von Mohnfeldern gebunden sind.
- Durchsetzung des Verbots des Mohnanbaus.
- Vernichtung von Heroinlabors.
- Annahme einer regionalen Strategie zur Begrenzung von Anbau, Produktion und Handel von Drogen.

#### **Ziel 4: Eingrenzung von Schmuggel, Handel und Verteilung von Drogen**

- Stärkung der Rolle der Anti-Narcotics Force.
- Stärkung der Rolle der Polizei. Dazu gehört: Indem Gebrauch nicht kriminalisiert wird, wird die Last der Polizei erleichtert. Effizientere Bearbeitung von Drogenfällen durch die Gerichte. Etablierung von District Anti-Narcotic Committees, um die Zusammenarbeit der Polizei mit anderen Behörden, Gemeinden und NROs zu verbessern.

- Stärkung der Rolle des Zolls.
- Bessere Kontrolle von Precursor-Chemikalien.

**Ziel 5: Verstärkte Anstrengungen zur Beschlagnahme von Eigentum, das aus dem Drogenhandel stammt, und zur Kontrolle der Geldwäsche**

- Einrichtung spezialisierter Abteilungen in den 'Law Enforcement'-Behörden.
- Spezielle Trainingsprogramme für Untersuchungsbeamte und Angestellte in Banken.
- Annahme von Praktiken gegen Geldwäsche im Bankwesen.
- Computergestützte Registrierung von Konten und Eigentum.
- Computergestützte Datenbank zu Vermögen aus dem Drogengeschäft.
- Annahme von Gesetzen zur internationalen gegenseitigen Rechtshilfe und Teilung beschlagnahmter Güter.
- Ausdehnung von Gesetzen zur Beschlagnahme von Eigentum in die 'Tribal Areas' und Azad Jammu & Kashmir.
- Einrichtung eines 'Narcotics Interdiction and Assets Forfeiture Committee'. Das bestehende 'Narcotics Interdiction Committee' sollte erweiterte Kompetenzen erhalten. Solche Komitees sollten auch auf Provinzebene eingerichtet werden.

**Ziel 6: Verstärkte internationale Kooperation**

- Verstärkte Zusammenarbeit mit SAARC und ECO.
- Verbesserte Zusammenarbeit mit Ländern auf bilateraler Ebene zum Beispiel durch Auslieferungsabkommen und Abkommen zur gegenseitigen Rechtshilfe.
- Verbesserte Zusammenarbeit mit den Drogenbehörden der Vereinten Nationen und anderer regionaler Organisationen.

**e. Kosten und Finanzierung**

Die Kosten des Masterplans werden mit Rs. 3,32 Milliarden veranschlagt. Dieser Betrag ist identisch mit dem der bereits 1994 im Achten Fünf-Jahres Plan 1993-98 für Drogenkontrolle vorgesehen war.

Bei den Angaben zu den Kosten ist zu berücksichtigen, daß die Komponente 'Angebotsreduzierung' die bereits laufenden Projekte der Alternativen Entwicklung mit einschließt. Der zusätzliche Mittelbedarf dürfte bei US\$ 10-12 Millionen liegen.

Die Komponente 'Kontrolle des Drogenhandels und der Geldwäsche' berücksichtigt dagegen **nicht** die laufenden und bereits genehmigten Kosten der 'Law enforcement'-Behörden. Alleine die ANF kostet derzeit Rs. 90 Millionen pro Jahr. Bei voller Stärke dürften die Kosten bei fast Rs. 200 Millionen pro Jahr oder Rs. 1 Milliarde über fünf Jahre liegen.

**Tabelle 35: Pakistan – Kosten des Masterplans 1997-2002<sup>690</sup>**

Komponente	Kosten in Rupees	US\$ Äquivalent*	Prozent-anteil
Prävention	577.000.000	14.425.000	17,37
Behandlung und Rehabilitierung	470.000.000	11.750.000	14,15
Angebotsreduzierung	2.035.000.000	50.875.000	61,26
Kontrolle des Drogenhandels und der Geldwäsche	240.000.000	6.000.000	7,22
<b>Kosten insgesamt:</b>	<b>3.322.000.000</b>	<b>83.050.000</b>	<b>100</b>

\*Bei einem Wechselkurs von US\$ 1 = Rs. 40.

<sup>690</sup> Quelle: Entwurf des Masterplans vom November 1996.

Der Anteil der Kosten für 'Law Enforcement' ist also weitaus höher als angezeigt. Wenn der Plan in der jetzigen Form von der Regierung angenommen und die vorgesehen Mittel tatsächlich genehmigt würden, würden für die Reduzierung der Nachfrage dennoch mehr Mittel zur Verfügung stehen als in der Vergangenheit.

Die mögliche Herkunft der Mittel ist nicht klar ausgewiesen. Bei fast jeder Komponente werden als 'Probable Source of Funding' sowohl die NCD, Provinzregierung und Geber angegeben.<sup>691</sup>

## **2. Vorschläge zur Reform des Polizei- und Justizsystems**

Im März 1994 bat die damalige Ministerpräsidentin Benazir Bhutto die Vereinten Nationen, der pakistanischen Regierung dabei zu helfen, Möglichkeiten der Prävention und Kontrolle des organisierten Verbrechens sowie der Stärkung von Institutionen, die sich mit dieser Problematik beschäftigen, zu untersuchen und Vorschläge zu erarbeiten.

Im März/April 1995 wurde dann von der 'Crime Prevention and Criminal Justice Division' (CPCJD) der Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit UNDCP eine Mission unternommen.<sup>692</sup> Es ist fraglich, ob die Empfehlungen der Mission unter den geänderten politischen Bedingungen<sup>693</sup> weiter verfolgt werden. Dennoch ist es sinnvoll, die Empfehlungen dazu, wie die Kontrolle des organisierten Verbrechens verbessert und die Reform des Polizei- und Justizsystems gefördert werden könnten, festzuhalten.

Die CPCJD-Mission war sich darüber im klaren, daß von früheren pakistanischen Regierungen zwischen 1961 und 1990 elf Kommissionen eingesetzt worden waren, die sich mit der Reform des Polizei- und Justizsystems befaßt hatten, ohne daß ihre Empfehlungen befolgt worden wären. Dazu kommen einige Missionen anderer Geber und internationaler Organisationen.

Ausgangspunkt der Mission von 1995 sind die Feststellungen, daß

- die Kriminalität in Pakistan in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat;
- Drogenhandel, Finanzkriminalität, Korruption, Terrorismus und Raub ein Minimum an Organisation verlangen, so daß von organisierter Kriminalität gesprochen werden kann, selbst wenn diese Organisationen bisher weniger raffiniert strukturiert sind als Triaden, Yakuza oder die Mafia;
- die 'Law Enforcement'-Behörden aufgrund ihrer Fragmentierung und Korruption, aber auch wegen der Einmischung politischer Gruppen und Persönlichkeiten selbst ein Teil des Problems sind;
- die 'Law Enforcement'-Behörden und das Justizsystem kaum Glaubwürdigkeit gegenüber der Bevölkerung haben.<sup>694</sup>

Die Mission gab eine Reihe von Empfehlungen, wobei die ersten beiden alleine die Verantwortung der pakistanischen Regierung sind und die anderen von Gebern unterstützt werden könnten<sup>695</sup>:

1. Voraussetzung für jegliche Reformen und Unterstützung von außen sei zum einen die Bereitschaft und Verpflichtung der politischen Führung, der 'professional community' und der pakistanischen Bevölkerung auf Reformen.

---

<sup>691</sup> In einem Entwurf vom Sommer 1996 waren als mögliche Geber nur UNDCP, die USA und die Europäische Kommission genannt worden. Im Entwurf vom November 1996 wurde dies dagegen offen gelassen.

<sup>692</sup> Siehe UNDCP/CPCJD 1995, worauf sich dieses Kapitel stützt.

<sup>693</sup> Absetzung Benazir Bhuttos im November 1996 und Neuwahlen im Februar 1997 mit klaren Verhältnissen im Parlament auf Bundesebene aber unterschiedlichen Konstellationen auf Provinzebene. In der zweiten Hälfte 1997 überwarf sich Ministerpräsident Nawaz Sharif überdies mit dem Justizsystem.

<sup>694</sup> Was in dem Bericht selbst nicht steht, aber von der Mission seinerzeit geäußert wurde, ist, daß ohne grundlegende Reformen mit einem völligen Zusammenbruch des Polizei- und Justizsystems innerhalb der nächsten fünf- bis zehn Jahre gerechnet werden muß. Hier ist zu erwähnen, daß während des Aufenthalts der Mission die Gewalt in Karachi ihren Höhepunkt hatte, was die Auffassung der Mission beeinflußt haben dürfte.

<sup>695</sup> Siehe UNDCP/CPCJD 1995.

2. Die zweite Voraussetzung sei die Modernisierung der über hundert Jahre alten Gesetze, die die Arbeit der Polizei regeln. Diese Modernisierung benötigt keine Unterstützung von außen.
3. Ein Schlüssel für eine nachhaltige Reform des Polizeisystems sei die Unterstützung durch die Bevölkerung. Durch eine Reihe von Workshops könnten sich Polizei und Gesellschaft näherkommen. In ausgewählten Gebieten sollten zudem Modelle des 'community policing' getestet werden.
4. Die Koordination und Kooperation der Vielzahl von 'Law Enforcement'-Behörden müsse effizienter gestaltet werden. Die Verantwortlichkeiten seien zu klären.
5. Die Organisation und Managementstrukturen der Behörden seien zu modernisieren. Dies erfordert einen längerfristigen Lern- und Trainingsprozeß, der auch von Gebern unterstützt werden sollte.
6. Pakistan sollte zusammen mit Gebern Initiativen gegen Finanz- und Wirtschaftskriminalität einleiten. Die Weltbank, die bereits den wirtschaftlichen Reform- und Privatisierungsprozeß unterstützt, wäre dafür besonders geeignet.
7. Ein umfassenderes und gezielteres Anti-Korruptionsprogramm sei erforderlich. Auch hier könnten Geber helfen, Erfahrungen aus anderen Ländern einzubringen und Training unterstützen.
8. Pakistan sollte versuchen – gegebenenfalls mit Geberunterstützung –, die Erklärung von Neapel gegen organisiertes Verbrechen umzusetzen.
9. Verstärktes Training von Beamten sei eine Voraussetzung für effizientere 'Law Enforcement'-Behörden. Die pakistanische Seite sollte ein umfassendes drei- bis sechsjähriges Trainingsprogramm ausarbeiten, das Geber unterstützen könnten.
10. Die Rolle von Frauen sollten durch zwei Studien untersucht werden: Ihre Rolle als Beamtinnen oder Angestellte im 'Law Enforcement'- und Justizbereich und ihr Verhältnis als Bürgerinnen gegenüber dem 'Law Enforcement'- und Justizsystem.
11. Die pakistanische Regierung trüge selbst die Hauptverantwortung zur Beschaffung der nötigen Ausrüstung. Allerdings könnten auch Geber dazu beitragen.

Die Ergebnisse und Empfehlungen der CPCJD-Mission wurden schließlich in das UNDP 'Governance-Programme' für Pakistan 1997-1999 aufgenommen.<sup>696</sup> Der Projektvorschlag 'Strengthening Legal and Judicial Processes' soll über eine Reihe von Workshops helfen, zwischen 'Law Enforcement'-Behörden und Bevölkerung einen Dialog herzustellen und dadurch sowohl das Vertrauen in die Behörden zu verbessern als auch einen nationalen Aktionsplan zu erarbeiten.<sup>697</sup>

## **C. Bewertung der Strategien**

### **1. Umsetzung**

Etwa 20 Jahre lang, von 1976 bis 1996, wurde der Reduzierung der Opiumproduktion Vorrang gegeben. Dafür wurden spezifische Pläne entwickelt, insbesondere der 'Special Development and Enforcement Plan' (SDEP), und in den meisten Mohnanbaugebieten Projekte der ländlichen Entwicklung durchgeführt. Die Gewichtung auf die Reduzierung der Produktion und die Finanzierung der Maßnahmen ist auf die Haltung der Geber, vor allem der USA und UNDCPs, zurückzuführen. Die Strategie war insofern erfolgreich, als die Opiumproduktion drastisch reduziert wurde. Umfangreiche Mittel wurden für Entwicklungsmaßnahmen in den 'Tribal Areas' zur Verfügung gestellt.

---

<sup>696</sup> Siehe UNDP/Pakistan 1996. UNDPs 'Governance Programme' stützt sich auf Aussagen des Achten Fünf-Jahres Plans – 'effecting good governance at all levels' – und des 'Approach Paper' zum Neunten Fünf-Jahres Plans: The plan "... is being prepared at a juncture when there is consensus that good governance must incorporate democratization, devolution, decentralization, community participation, and transparency of state economic dispensation".

<sup>697</sup> Das Projekt soll drei Jahre dauern und US\$ 625.000 kosten. Im November 1997 hatte das Projekt allerdings noch nicht begonnen.

Kohärente Strategien zur Kontrolle des Drogenhandels gab es bisher nicht, statt dessen wurden von zahlreichen Behörden eine Vielzahl von Einzelaktivitäten durchgeführt. Die pakistanische Regierung stellte hierfür mehr Eigenmittel zur Verfügung als für andere Bereiche der Drogenkontrolle. Aber auch im 'Law Enforcement'-Bereich spielen die Geber eine große Rolle. Wichtige Fragen wie die Reform des Polizei- und Justizsystems wurden aber bisher nicht in Angriff genommen.

Obwohl der Drogenkonsum für Pakistan selbst das größte Drogenproblem darstellt, wurden dafür von Gebern die geringsten und von der pakistanischen Regierung so gut wie keine Mittel zur Verfügung gestellt. Auch die dafür zuständigen Behörden sind sehr schwach.

Über den Masterplan werden die Prioritäten neu gesetzt. Für die Reduzierung der Nachfrage sind darin wesentlich mehr Mittel vorgesehen. Obwohl der Plan seit November 1996 vorliegt, wurde er von der Regierung bisher aber noch nicht verabschiedet. Ohne eine Annahme dieses Plans und die Genehmigung der dafür vorgesehenen Mittel macht es für Geber wenig Sinn, größere Mittel für die Drogenkontrolle in Pakistan zur Verfügung zu stellen.

## **2. Entwicklungsrelevanz**

### **a. Masterplan**

Das Masterplan-Projekt wurde zwar von UNDCP unterstützt, aber der vorliegende Entwurf ist vor allem ein Produkt der pakistanischen Seite, wodurch eine größere 'ownership' gegeben ist.

Positiv ist vor allem, daß darin der Reduzierung der Nachfrage Priorität gegeben wird. Dies drückt sich in den beiden ersten Zielen des Plans aus. Die Reduzierung der Nachfrage leidet bisher wie alle Bereiche der sozialen Entwicklung in Pakistan darunter, daß zuwenig Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Entwurf des Masterplans fordert die NCD von der Regierung jene Mittel ein, die im Achten Fünfjahresplan dafür vorgesehen waren. Es bleibt allerdings die Frage, ob die Regierung diese tatsächlich freigeben wird.

Im Hinblick auf das Spektrum der Aktivitäten und die Methoden zur Reduzierung der Nachfrage ist der Entwurf sehr offen und reicht von 'harm reduction' über 'daytop' bis zu Selbstentzug. Dies wird damit begründet, daß es keine Modelle gibt, die überall und in allen Situationen anwendbar sind. Diese Offenheit ist begrüßenswert. Auf der anderen Seite könnte argumentiert werden, daß es in Pakistan bereits Erfahrungen mit kostengünstigen und nachhaltigen Methoden gibt, die bislang lediglich noch nicht evaluiert und dokumentiert wurden. Statt weiterhin mit teuren und wenig nachhaltigen zu Methoden zu experimentieren, könnte man zunächst die bisherigen Erfahrungen untersuchen.<sup>698</sup>

Dem DAPRC käme die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Nachfragekomponenten zu, vor allem nach dem Ende des 'Integrated Drug Demand Reduction Project' (IDDRP). Nach den bisherigen Erfahrungen ist eine gewisse Skepsis angebracht, ob das DAPRC dazu in der Lage wäre.

Die Umsetzung des Masterplans könnte zu sozialer, wirtschaftlicher und politischer Entwicklung beitragen.

Zum einen würde der Masterplan einen Beitrag zur Dezentralisierung leisten. Vor allem im Nachfragebereich ist beabsichtigt, einen großen Teil der Verantwortung an die Provinzen zu delegieren. Hier herrscht allerdings noch Unklarheit im Hinblick auf Rollen und Verantwortlichkeiten. Außerdem ist nicht unbedingt klar, ob die Provinzen zu einer aktiveren Rolle in diesem Bereich bereit und in der Lage wären.

Die Reduzierung der Nachfrage würde zu besserer Gesundheit, nachhaltigeren sozialen Beziehungen und höherer Produktivität führen, das heißt, zu sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung beitragen. Die sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen der vorgeschlagenen Strategien würden über den Drogenbereich hinaus gehen. Daneben wird eine Verbindung zum 'Social Action Programme' gesucht, vor allem zu den Komponenten Basisgesundheit und

---

<sup>698</sup> Diskussion des Autors mit Tariq Zafar, dem Leiter von Nai Zindagi.

Grunderziehung. Außerdem wird auf die mögliche Bedeutung von 'self-employment schemes' für Risikogruppen hingewiesen.<sup>699</sup>

Die vorgeschlagenen und bereits laufenden Maßnahmen der Alternativen Entwicklung leisten bereits Beiträge zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch zur politischen Integration marginaler Gebiete.

In den Bereichen Reduzierung der Nachfrage und Reduzierung des Angebots werden Ansätze vorgeschlagen, die die Partizipation der betroffenen Menschen an Entwicklungsprozessen verbessern würden. Dazu gehört auch die Unterstützung von NROs und 'Community-based Organisations' (CBOs).

In der Anfangsphase des Masterplan-Projekts wurde von UNDCP-Seite Wert darauf gelegt, daß Genderaspekte berücksichtigt werden. Wie zu befürchten war, wurden diese Aspekte schließlich kaum in Erwägung gezogen. Im Zusammenhang mit NRO-Aktivitäten und Trainingsprogrammen finden Frauen hin und wieder Erwähnung. Hier könnten Geber mit ihrer Unterstützung ansetzen, um Genderaspekte bei der Umsetzung des Plans verstärkt einzubringen.

Maßnahmen zur Kontrolle der Geldwäsche und zur Ausbildung der 'Law Enforcement'-Behörden dürften zu 'good governance' beitragen. Allerdings ist dies eng verknüpft mit Bereichen, die außerhalb des Mandats der Drogenbehörden und des Masterplans liegen, nämlich der Kontrolle der Korruption, der Effizienz des Justizwesens und der Reform der Polizei.

#### **b. Vorschlag zur Reform des Polizei- und Justizsystems**

Drogenprobleme, vor allem der Drogenhandel, sind eng verknüpft mit 'Governance'-Problemen. Über Drogenkontrolle kann daher ein Beitrag zur Verbesserung von 'Governance' geleistet werden.

Der tatsächliche Beitrag von 'Law Enforcement'-Aktivitäten zur Verbesserung von 'Governance' und damit zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung war bisher gering. Dies hing vor allem damit zusammen, daß eine Vielzahl von Akteuren beteiligt war, die immer wieder punktuell unterstützt wurden. Bei einem Versagen bestehender Institutionen wurden des öfteren einfach neue gegründet, wobei die alten zumeist bestehen blieben.

Es ist offensichtlich, daß eine erfolgreichere Kontrolle des Drogenhandels und damit verbundener Probleme ohne eine grundlegende Reform des Polizei- und Justizsystems nicht gewährleistet werden kann. Umgekehrt dürfte ohne eine solche Reform auch der Beitrag von Drogenkontrolle zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung in Pakistan begrenzt bleiben.

Der Vorschlag der 'Crime Division' ist insofern interessant, als die Verantwortung vor allem der pakistanischen Regierung gegeben wird und über externe Akteure – CPCJD, UNDP und Geber – lediglich der Prozeß der Reformen angeregt und gegebenenfalls unterstützt würde.

### **3. Ausblick**

Der Entwurf des Masterplans für Drogenkontrolle und die Vorschläge zur Reform des Polizei- und Justizsystems bieten positive Ansätze zu einer verbesserten Politik der Drogenkontrolle, die auch zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen würden. Gefragt ist zunächst die pakistanische Regierung selbst, die eine Entscheidung über die Annahme des Masterplans und die Freigabe der entsprechenden Mittel sowie über die Einleitung einer Reform des Polizei- und Justizsystems treffen müßte.

Aus diesen Vorschlägen ergibt sich ein großer Bedarf an Unterstützung durch Geber. Im Bereich der Reduzierung der Nachfrage kristallisieren sich dabei folgende Prioritäten heraus:

- Evaluierung bisheriger Erfahrungen in der Nachfragereduzierung im Hinblick auf kosteneffektive und nachhaltige Methoden und Modelle. Hier ist eine unabhängige Evaluierung erforderlich, die mit Geberunterstützung am ehesten gewährleistet werden kann.

---

<sup>699</sup> Pakistan Narcotics Control Division 1996: 13-14.

- Stärkung des DAPRC als der zentralen Behörde im Nachfragebereich. Hier besteht ein Bedarf nicht nur an inhaltlicher, sondern auch an Managementberatung. Gegenwärtig unterstützt die Europäische Kommission das DAPRC, wobei die Beratungskomponente bisher nicht sehr erfolgreich scheint. Eine zusätzliche Unterstützung des DAPRC oder anderer Regierungsinstitutionen setzt jedoch die Verabschiedung des Masterplans und die Bereitstellung von Eigenmitteln zur Nachfragereduzierung voraus.
- Unterstützung der Dezentralisierung. In Zukunft sollen die 'Provincial Welfare Departments' eine koordinierende Rolle auf Provinzebene einnehmen und vor allem NROs fördern. Im Drogenbereich haben diese Departments bisher kaum Erfahrung und benötigen erhebliche Unterstützung. Auch hier müssten vor einer zusätzlichen Unterstützung zuerst der Masterplan verabschiedet und Eigenmittel der pakistanischen Regierung bereitgestellt werden.
- Unterstützung gemeindegestützter Nachfragereduzierung. Dabei sollten genderrelevante Maßnahmen auf Gemeindeebene, partizipative Ansätze, Maßnahmen, die über den Drogenbereich hinaus positive Wirkungen auf Entwicklungsprozesse haben gefördert und Kapazitäten von NROs und CBOs gestärkt werden. Dies bezieht sich nicht nur auf 'Drogen-NROs', sondern auch auf andere, die im Rahmen ihrer Arbeit mit Drogenfragen in Berührung kommen.

Zur Stärkung des Bereich 'Law Enforcement'/Kontrolle des Drogenhandels sollte eine Reform des Justiz- und Polizeisystems unterstützt werden. Voraussetzung für eine konkrete Zusammenarbeit wäre jedoch der politische Wille und die Bereitschaft und Fähigkeit der pakistanischen Regierung zu den nötigen Gesetzesreformen. Geber können hier über den politischen Dialog und über Kleinmaßnahmen Überzeugungsarbeit leisten.

Zusätzliche Projekte zur Reduzierung des Angebots sind derzeit keine Priorität. Allerdings sollten Geber die Weiterführung der laufenden Projekte aktiv mitverfolgen, um ihren Erfolg sicherzustellen.

# **TEIL 5: ZUSAMMENFASSUNG, VERGLEICH UND FOLGERUNGEN**

# I. DROGEN- UND ENTWICKLUNGSPROBLEME IN ASIEN

## A. Drogenprobleme

### 1. Anbau von Drogenkulturen

Schätzungen zur illegalen Opiumproduktion in Asien für 1996 schwanken zwischen 2.400 und 5.200 metrischen Tonnen. Die tatsächliche Zahl für 1996 dürfte bei etwa 3.500 Tonnen liegen. Über 95% davon werden in nur zwei Ländern produziert, nämlich Afghanistan und Myanmar. Es ist davon auszugehen, daß Afghanistan nunmehr der weltweit führende Hersteller illegalen Opiums ist.<sup>700</sup> Mit großem Abstand nimmt Laos den dritten Rang ein.

Seit Ende der 80er Jahre hat die Opiumproduktion in Asien stark zugenommen. Entscheidend dafür sind politische Entwicklungen in Afghanistan und Myanmar. Auffällig ist, daß dieser Anstieg

- in Afghanistan mit dem Abzug der Sowjets 1989 begann. Der seither andauernde Bürgerkrieg verstärkte die Fragmentierung des Landes und 'Governance'-Probleme auf allen Ebenen. Der Rückgang internationaler Mittel für den Krieg in Afghanistan wurde nicht von einer entsprechenden Zunahme der Entwicklungshilfe begleitet. Die Rückkehr einer großen Zahl von Flüchtlingen aus Pakistan und dem Iran verstärkte soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprobleme;
- in Myanmar mit der Machtübernahme durch den 'State Law and Order Restoration Council', dem Zusammenbruch der 'Burma Communist Party' und dem Abschluß von Abkommen des SLORC mit ethnischen Widerstandsgruppen seit 1988 zusammenfällt. 1988 wurden außerdem die Grenzen zwischen Myanmar und China geöffnet, was auch den Drogenhandel erleichterte.

In vielen Ländern Asiens wird Cannabis angebaut. Zuweilen wird dagegen vorgegangen, aber im Gegensatz zum Mohnanbau wird Cannabis nicht als ein größeres Problem gesehen. Da ohnehin weder Daten noch Studien zu dieser Thematik vorliegen, wurde auf die Cannabisfrage in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.

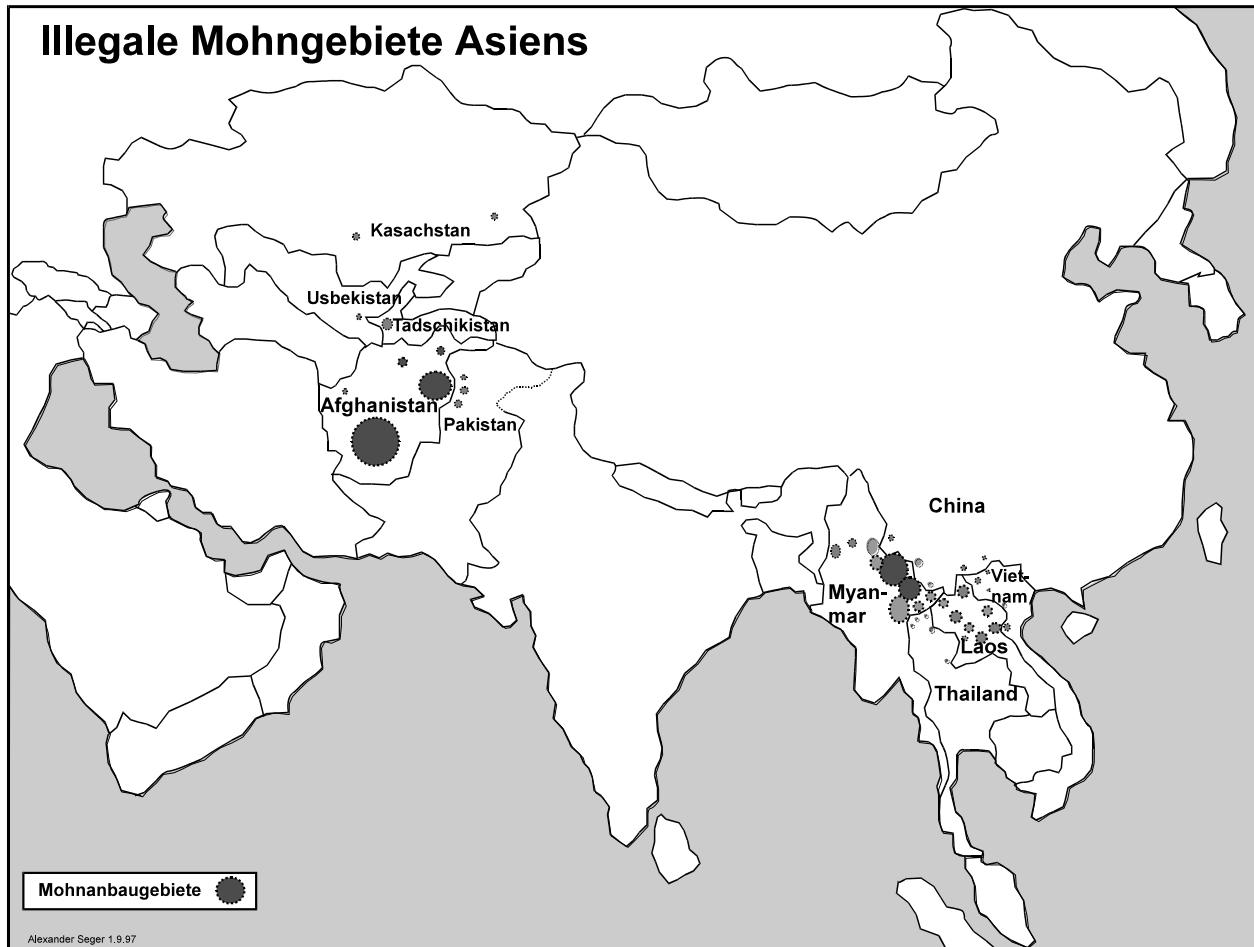
**Tabelle 36: Schätzungen zur illegalen Opiumproduktion in Asien<sup>701</sup>**

	Fläche (ha)	Ertrag (kg/ha)	Produktion	
			Minimum (mt)	Maximum (mt)
China (1995)	0*** - 1.275*	14,9*	0***	19*
Laos (1996)	21.600*** - 25.250*	6,5**/*** - 7,9*	140***	200*
Myanmar (1996)	60.000*** - 163.100*	15,7*	1.000***	2.560*
Thailand (1996)	386*** - 2.170*	12,9*** - 13,8*	5***	30*
Vietnam (1995 für min., 1996 für max.)	2.590*** - 3.150*	4,0*** - 7,9*	10***	25*
Afghanistan (1996)	37.950* - 56.824**	32,4* - 39,6**	1.230*	2.248**
Pakistan (1996)	1.037**/*** - 3.400*	22* - 27**/***	28**/***	75*
Zentralasien****			20	50
		<b>Insgesamt</b>	<b>2.433</b>	<b>5.207</b>

<sup>700</sup> Die verfügbaren Daten zu Myanmar (siehe INL 1997) sind nicht sehr zuverlässig und dürften zu hoch angesetzt sein.

<sup>701</sup> Anmerkung: Indien produzierte 1996 legal etwa 25 mt Opium.

Quellen: \*US-Angaben laut INL (1997), \*\*UNDCP-Untersuchungen, \*\*\*Regierungsangaben, \*\*\*\*Grobe Schätzungen aufgrund diverser Quellen.



In Südwestasien (Afghanistan und Pakistan) wird der Mohnanbau intensiver betrieben als in Südostasien. Mohnfelder in Afghanistan befinden sich auf flachem Land, werden fast immer bewässert, oft mit Traktoren und Zugtieren bewirtschaftet und intensiv gedüngt. Oft werden Arbeiter dazu eingestellt. Die Erträge sind in Afghanistan sehr hoch (über 39 kg Rohopium pro ha 1996 und über 45 kg/ha 1997).

In Südostasien liegen Mohnfelder zumeist an Hängen. Sie werden selten bewässert und Dünger stehen kaum zu Verfügung. Die Arbeitskräfte werden in der Regel von der Familie gestellt. Entsprechend niedrig sind die Erträge in Südostasien, vor allem in Vietnam (4 kg/ha) und Laos (6-7 kg/ha).

Der größte Teil der Opiumproduktion in Asien konzentriert sich auf einige wenige Gebiete: In Afghanistan befinden sich über 85% der Mohnfelder im Gebiet in und um die Provinzen Helmand und Nangarhar. Auch in Pakistan sind nur wenige Täler in den Mohnanbau involviert. In Myanmar sind die meisten Mohnfelder in den Wa- und Kokanggebieten des 'Eastern Shan State' zu finden.

In Laos dagegen ist der Mohnanbau sehr fragmentiert und verteilt sich praktisch über die ganze nördliche Hälfte des Landes.

In Pakistan wird der gesamte Mohnanbau von Pathanen betrieben. Dies gilt auch für Afghanistan mit Ausnahme einiger Gebiete in Badakhshan und Balkh. Im Falle der Pathanen kann kaum von Minderheiten gesprochen werden. In Afghanistan stellen sie die Hälfte der Bevölkerung und in Pakistan mit 13% der Bevölkerung die zweitgrößte Ethnie. Viele der Mohngebiete Afghanistans

<sup>702</sup> Selbst erstellte indikative Karte.

sind im übrigen nicht besonders entlegen. Die meisten befinden sich in der Nähe von Bewässerungssystemen und damit von Ansiedlungen.

Anders verhält es sich in Südostasien. Dort wird der Schlafmohn vor allem von sino-tibetanischen Minderheiten (Hmong, Yao, Akha, Lahu, Haw, Kokang) sowie von Wa, Shan und Berg-Tai in entlegenen Bergregionen angebaut. In Südostasien ist die Opiumproduktion daher verbunden mit Minderheitenfragen.

## **2. Handel und Verarbeitung**

Für Südwestasien gelten folgende Annahmen:

- Der größte Teil des in Afghanistan produzierten Opiums bleibt in der Region und wird vor allem in Pakistan in Form von Heroin und im Iran als Heroin oder Opium konsumiert. Die dafür notwendige Verarbeitung zu Heroin findet im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet statt.
- Der größte Teil der Opiate, die für Europa bestimmt sind, wird in Form von Morphin oder Rohopium vom Südwesten Afghanistans über den Iran in die Türkei geschmuggelt, wo sie zu Heroin verarbeitet werden. Afghanistan ist das Ursprungsland der meisten Opiate, die in Europa konsumiert oder sichergestellt werden. 75% davon sollen durch die Türkei geschmuggelt oder dort zu Heroin verarbeitet worden sein.<sup>703</sup>
- Türkisch-iranische Organisationen mit Verbindungen nach Pakistan und Afghanistan spielen eine große Rolle im internationalen Handel mit Drogen aus Afghanistan.
- Bei einer Opiumproduktion von 2.000 bis 3.000 Tonnen in Südwestasien kann mehr oder weniger schlüssig erklärt werden, was mit den Drogen geschieht (Konsum in der Region, Sicherstellungen, Export und Konsum in anderen Regionen).
- Die Preise für Rohopium sind in Südwestasien recht niedrig. 1996 lagen sie in Afghanistan bei US\$ 25/kg Opium ab Bauer. 1997 stiegen sie in einigen Regionen an und betragen durchschnittlich US\$ 34/kg.<sup>704</sup>

In Südostasien ist von folgendem auszugehen:

- Auch ein großer Teil des dort hergestellten Opiums verbleibt in der Region und wird als Opium oder Heroin konsumiert.
- Die weitaus meisten Heroinlabors dürften sich in Myanmar im Eastern Shan State befinden. Dort wird nicht mehr nur Heroin für die Märkte der Region und den Export hergestellt, sondern es werden zunehmend auch Metamphetamine für die Märkte in Thailand und anderen Ländern Südost- und Ostasiens produziert.
- Während lokale Organisationen und Milizen von Widerstandsgruppen für die Verarbeitung der Drogen und den Transport durch Myanmar – also für einen Teilbereich des Drogengeschäfts – sorgen, ist der Drogenhandel in Südostasien insgesamt größtenteils in der Hand chinesischer krimineller Organisationen, sogenannter Triaden.
- Thailand ist immer noch ein wichtiges Transitland für Drogen aus Myanmar, aber China hat seit Ende der 80er Jahre in dieser Hinsicht an Bedeutung gewonnen. Auch andere Länder der Region (darunter Laos und Vietnam) werden zunehmend für den Transit genutzt.
- Die Preise für Opiate sind seit 1993 um das drei- bis fünffache angestiegen. Ein Bauer erhielt 1996 über US\$ 300/kg, also zwölfmal mehr als ein Bauer in Afghanistan. Der Preisanstieg in Südostasien ist schwer zu erklären.
- Die Daten für Südostasien sind nicht schlüssig. Da die USA als wichtigstes Exportland das Äquivalent von weniger als 100 Tonnen an Opium benötigen<sup>705</sup> und Opiate kaum aus dieser

---

<sup>703</sup> INL 1997: 416.

<sup>704</sup> UNDCP/ROSWA 1997.

Region nach Europa gelangen, sind entweder die Schätzungen zur Opiumproduktion in Myanmar überzogen oder der Konsum innerhalb Südasiens und Chinas wird unterschätzt. Wahrscheinlich trifft beides zu.

### **3. Gebrauch**

In ganz Asien nimmt der Konsum illegaler Drogen zu. Pakistan dürfte seit Ende der 80er Jahre die größte Zahl an Heroinabhängigen weltweit haben. Die Zahl der Menschen, die im Iran Opiate (Opium und Heroin) gebrauchen, scheint ebenfalls relativ hoch zu sein. Sie dürfte nicht weit unter der der USA liegen. In Südwestasien werden Opiate vorwiegend geraucht und selten gespritzt.

In Südostasien liegen die Zahlen zum Drogenkonsum zwar niedriger, insgesamt ist der Drogenkonsum dort aber problematischer einzuschätzen. Heroin – und in Vietnam auch Opium – wird zunehmend injiziert, was schwerwiegende Gesundheitsprobleme, darunter HIV/AIDS, mit sich bringt. Im Hinblick auf die Art der Drogen und die Konsumentengruppen wird die Situation komplexer. In Thailand breitet sich derzeit der Konsum von Metamphetaminen besonders unter Schulkindern stark aus.

Ein großer, wenn nicht der größte Teil der in Asien hergestellten Opiate wird also in den Produktions- oder deren Nachbarländern verbraucht. Während von den 60er bis zu den 80er Jahren die Drogen zumeist exportiert wurden, ist spätestens seit Beginn der 90er Jahre der Konsum der in Asien hergestellten Drogen vor allem ein Problem Asiens selbst geworden.

In einem UNDCP-Bericht wird die Zahl der Opiatabhängigen weltweit auf etwa acht Millionen geschätzt.<sup>706</sup> Die meisten davon dürften in Asien leben.

## **B. Zusammenhänge mit Entwicklungsproblemen**

Die Analyse der Zusammenhänge von Drogenproblemen (Produktion, Handel und Konsum) und Entwicklungsproblemen (Probleme hinsichtlich Grundbedürfnissen/'Human Priority Concerns', Nachhaltigkeit, Partizipation und 'Governance') zeigte, daß monokausale Erklärungen kaum zutreffen. In der Regel führt eine Kombination verschiedener Entwicklungsprobleme zu Drogenproblemen, die in einem Problemkreislauf wiederum Entwicklungsprobleme verstärken.

### **1. Grundbedürfnisse/'Human Priority Concerns'**

#### **a. Grundbedürfnisprobleme als Ursache von Drogenproblemen**

In den Bergregionen Südasiens ist ein Zusammenhang zwischen unmittelbaren Subsistenzproblemen, insbesondere Reisdefiziten, und dem Mohnanbau festzustellen. In Afghanistan besteht ein Zusammenhang zwischen der Zerstörung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten und der Opiumproduktion. Auch in den Mohngebieten Pakistans sind Einkommensmöglichkeiten beschränkt. Armut, oft selbst durch Drogenkonsum verursacht, ist auch eine Ursache für den Kleinhandel mit Drogen.

Physische Gesundheitsprobleme bei geringem Zugang zu Medikamenten und Gesundheitseinrichtungen werden in entlegenen Bergregionen oft als Grund für Drogenkonsum und -abhängigkeit angegeben. Es sind aber eher psychische und psychosoziale Probleme, die zu Drogenkonsum beitragen: In den Bergregionen Südasiens unter anderem verursacht durch soziale Katastrophen, Migration und geringe Entwicklungsperspektiven; in den Städten Südasiens durch schnellen sozialen und wirtschaftlichen Wandel und Umweltstreß, in Pakistan durch soziale Frustrationen, autoritäre Familienstrukturen, Bevormundung, Genderprobleme, geringe Entfaltungsmöglichkeiten, Gewalt und Brutalisierung der Gesellschaft und in Afghanistan durch Gewalt und Krieg, sozialen und religiösen Druck, geringe Entwicklungsperspektiven oder das Leben in Flüchtlingslagern.

---

<sup>705</sup> Dieser könnte schon durch die Produktion von Opium in Mexiko (54 mt) und Kolumbien (63 mt) gedeckt werden (zu diesen Ländern siehe INL 1997).

<sup>706</sup> UNDCP 1997: World Drug Report, 32.

Bildungsdefizite können Drogenprobleme verstärken. In den Bergregionen Südostasiens schränkt der fehlende Zugang zu Bildung die Entwicklungsmöglichkeiten ethnischer Minderheiten ein, so daß Drogenproduktion und -konsum oft als Ausweg gewählt werden. In vielen Gebieten sind auch für Jugendliche mit Schulbildung die Chancen auf einen adäquaten Beruf und Einkommen gering, was zu 'escapism' durch Drogenkonsum beitragen kann.

**Tabelle 37: Mögliche Einnahmen von Bauern aus der Opiumproduktion 1996<sup>707</sup>**

Land	Produktion		Einkommen von Bauern	
	Minimum (mt)	Maximum (mt)	Min. US\$	Max. US\$
Laos (1996)	140	200	35.000.000	60.000.000
Myanmar (1996)	1.000	2.560	250.000.000	750.000.000
Thailand (1996)	5	30	1.250.000	9.000.000
Vietnam (1995 für min., 1996 für max.)	10	25	2.500.000	7.500.000
Afghanistan (1996)	1.230	2.248	25.000.000	56.000.000
Pakistan (1996)	28	75	840.000	3.700.000
<b>Insgesamt</b>	<b>2.413</b>	<b>5.138</b>	<b>314.590.000</b>	<b>886.200.000</b>

**b. Drogenprobleme als Ursache von Grundbedürfnisproblemen**

Auch wenn die großen Profite aus dem Drogengeschäft im Übersee- und Kleinhandel gemacht werden, können die Opiumbauern Asiens zumindest kurzfristig relativ hohe Einnahmen erzielen. Aufgrund der derzeit hohen Preise für Opium in Südostasien und sehr niedrigen in Südwestasien ist die Opiumproduktion in Südostasien wesentlich attraktiver. Die Bauern in Laos ernteten 1996 zehn- bis fünfzehnmal weniger Opium als die in Afghanistan, erhielten insgesamt dafür aber ähnlich viel Geld.

Nimmt man die wahrscheinlichen Produktionszahlen (für Afghanistan über 2.000 Tonnen und für Myanmar weniger als 1.500 Tonnen) betrug das Einkommen der Bauern Asiens 1996 aus dem Mohnanbau um die US\$ 400 Millionen. Auf den ersten Blick scheint sich also die Drogenproduktion zu lohnen.

Die Entwicklungsprobleme, zu denen die Drogenproduktion beiträgt, wiegen aber schwerer:

- Ein großer, wenn nicht der größte Teil der Drogen wird in den Herstellungs- oder Nachbarländern verbraucht. In Laos wird etwa die Hälfte des Opiums in den Produktionsgebieten selbst konsumiert. Thailand, Pakistan und der Iran importieren große Mengen an Opium und Heroin für den Konsum in ihren Ländern. Auch in Myanmar breitet sich der Heroinkonsum zunehmend aus. Für die Opiumbauern und ihre Gemeinden, zumindest aber für die betroffenen Länder insgesamt, verschlechtert sich schon dadurch die Bilanz aus dem Drogengeschäft. Drogenkonsumenten in Pakistan geben jährlich über US\$ 1,2 Mrd. und in Thailand weit über US\$ 100 Mio. für Heroin aus.
- Drogenkonsum führt zu Gesundheitsproblemen. Dabei ist die Verbindung zu HIV/AIDS in Südostasien besonders problematisch. In Südwestasien wird Heroin zumeist geraucht und ist in dieser Hinsicht – zumindest bisher – weniger risikoreich.
- Drogenkonsum trägt zu Bildungsproblemen bei. Vor allem in städtischen Gebieten Südostasiens wird Drogenkonsum mit dem Abbruch der Schulausbildung in Verbindung gebracht.

<sup>707</sup> Quelle: Zur Opiumproduktion siehe die vorige Tabelle. Für Südostasien wurden Preise von US\$ 250 bis 300/kg Opium, für Pakistan US\$ 30-50/kg und für Afghanistan US\$ 20-25/kg angenommen.

- Drogenkonsum verringert Arbeitskraft und Produktivität. In Subsistenzgesellschaften kann dies das Überleben von Familien gefährden und in Städten den Verlust des Arbeitsplatzes oder den Ruin des eigenen Geschäfts bedeuten.

## **2. Nachhaltigkeit**

### **a. Geringe Nachhaltigkeit als Ursache von Drogenproblemen**

In Südostasien kann die Opiumproduktion als Antwort von Minderheiten auf die Verknappung ökologischer Ressourcen interpretiert werden, indem die Verringerung der Erträge aus dem Wanderfeldbau durch den Mohnanbau aufgefangen wird. Insofern ist der Mohnanbau eine Folge der geringen Nachhaltigkeit von Betriebssystemen in Bergregionen.

In Pakistan ist der Mohnanbau zum Teil eine Antwort auf die Fragmentierung des Landbesitzes aufgrund Bevölkerungsdrucks und Erbsystems der Pathanen. Da nur wenig Land zur Verfügung steht, ist dieses System nicht nachhaltig.

In Afghanistan sind die Zusammenhänge wenig klar. Opium wird oft auf den besten Agrarflächen produziert, auch in Gebieten, in denen überdurchschnittlich viel Land zur Verfügung steht. Die Mohnproduktion scheint hier nicht in einem Zusammenhang mit ökologischer Nachhaltigkeit zu stehen.

Drogenkonsum ist in vielen Gebieten Asiens auch ein Ergebnis der Schwächung oder des Auseinanderbrechens sozialer Strukturen, die wiederum oft auf sozialen und wirtschaftlichen Wandel zurückzuführen sind. In diesem Sinne ist Drogenkonsum also eine Folge der geringen Nachhaltigkeit sozialer Strukturen. In Thailand wird die Verbreitung des Drogenkonsums mit der Auflösung traditioneller Werte und Strukturen aufgrund der schnellen sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen erklärt. In den Bergregionen Südostasiens, darunter in Laos, ist Drogenkonsum vor allem dort verbreitet, wo Gemeindestrukturen schwach sind. In Pakistan wird Drogenkonsum unter anderem auf Familienstrukturen zurückgeführt, in denen Gegensätze und Widersprüche inzwischen offener zu Tage treten als früher.

### **b. Drogenprobleme als Ursache geringer Nachhaltigkeit**

In Südostasien verstärkt der Mohnanbau ökologische Probleme, indem er erlaubt, weniger nachhaltige Wirtschaftsweisen fortzusetzen. Die direkten ökologischen Auswirkungen der Opiumproduktion sind beispielsweise im Vergleich zum Anbau von Bergreis allerdings gering.

Drogenprobleme tragen zu Problemen sozialer Nachhaltigkeit bei. Drogenkonsum verstärkt soziale Konflikte. Dies gilt für so gut wie alle Gesellschaften, die untersucht wurden. In vielen Fällen führt dies zur Auflösung von Familien und teilweise ganzer Gemeinden. Auch Drogenhandel steht mit sozialen Konflikten und der Bedrohung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Strukturen in Zusammenhang.

Drogenkonsum wird fast überall mit Verarmung in Verbindung gebracht. Drogenabhängige verwenden einen großen Teil des Familieneinkommens für Drogen. Da Drogenabhängige und ihre Familien in Ländern wie Pakistan, Thailand und Laos zwischen 5 und 10% der Bevölkerung ausmachen, sind die Auswirkungen auf die Gesellschaften dieser Länder insgesamt nicht zu unterschätzen.

Die Drogenproduktion selbst ist wirtschaftlich wenig nachhaltig. Beispiele in Südost- und Südwestasien zeigen, daß Bauern, die Mohn anbauen, sich weniger gut an soziale und wirtschaftliche Entwicklungen anpassen und mit neuen Herausforderungen fertig werden. Es ist davon auszugehen, daß die Opiumproduktion nachhaltige Entwicklungsprozesse blockiert. In keinem Anbauggebiet Asiens hat die Opiumproduktion bisher zu einer Verbesserung nachhaltiger menschlicher Entwicklung geführt.

### **3. Partizipation**

#### **a. Geringe Partizipation als Ursache von Drogenproblemen**

In Südostasien werden Opiumproduktion und Drogenkonsum in Bergregionen zu einem großen Teil auf die Marginalisierung ethnischer Minderheiten zurückgeführt. Dies umfaßt unter anderem den geringen Zugang zu Märkten, Gesundheitseinrichtungen und Schulen und die geringe Einbindung in soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklungsprozesse insgesamt.

Ähnlich verhält es sich in einigen der Mohngebiete Pakistans. Der Bevölkerung in den sogenannten 'Tribal Areas' wird zwar durch die Verfassung eine weitgehende Autonomie gegeben, auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, daß ihnen Partizipations- und Entwicklungsmöglichkeiten verschlossen bleiben.

Geringe Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten für Jugendliche, Integrationsprobleme von Migranten in Städten, die Problematik von Straßenkindern und 'Kindern in besonders schwierigen Umständen' sowie soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit gehören auch in Asien zu den Ursachen von Drogenkonsum und -handel.

#### **b. Drogenprobleme als Ursache geringer Partizipation**

Der illegale Anbau von Drogenkulturen und teilweise auch Drogenkonsum und -handel werden gerade in Südostasien oft mit ethnischen Minderheiten gleichgesetzt. Deren Marginalisierung wird dadurch noch verstärkt.

Drogenkonsum wird in vielen Ländern immer weniger toleriert und führt zur Ausgrenzung von Drogenabhängigen selbst durch ihre Familien.

Drogenabhängige werden in vielen Gesellschaften praktisch ausgeschlossen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sie dazu noch HIV-positiv sind. Berichte dazu gibt es aus Thailand, Myanmar und China.

Über den Drogengebrauch von Männern werden in den meisten Ländern Asiens Genderprobleme verschärft und die Partizipationsmöglichkeiten von Frauen weiter eingeschränkt. Dies trifft für Pakistan zu und in anderer Form auch für Gemeinden in Minderheitengebieten Südasiens.

### **4. 'Governance'**

Die oben genannten Zusammenhänge zeigen, wie vielfältig die Verbindungen zwischen Drogen- und Entwicklungsproblemen sein können. Aber die meisten Menschen und Gemeinden, die sich mit ähnlichen Entwicklungsproblemen wie den genannten konfrontiert sehen, bauen weder Drogenkulturen an, noch handeln sie mit Drogen oder gebrauchen welche. Oft sind es politische Faktoren oder 'Governance'-Probleme, die ausschlaggebend sind.

#### **a. 'Governance'-Probleme als Ursache von Drogenproblemen**

Die kommerzielle Produktion und der Handel von bzw. Schmuggel mit Opiaten in Asien geht auf die Kolonialzeit zurück. Auf dem indischen Subkontinent, Birma und China wurde er im 18. und 19. Jahrhundert durch die Briten gefördert und in Indochina seit dem Ende des 19. Jahrhunderts durch die Franzosen. Während der Indochina-Kriege gaben die Kriegsparteien anderen Zielen höhere Priorität und duldeten oder förderten Drogenproduktion und -handel. Dies gilt vor allem auch für die USA in ihrem Verhältnis zu ihren Verbündeten in Laos sowie zu den Kuomintang in Birma und Thailand. Ein neueres Beispiel ist Afghanistan, wo die USA Drogenproduktion und -handel durch die 'Mujaheddin' akzeptierten. Aus der Geschichte kann deshalb gefolgert werden, daß Drogenkontrolle anderen Zielen und Interessen fast immer untergeordnet wird bzw. Drogenkontrolle zumeist nur dann ernsthaft verfolgt wird, wenn sie auch anderen Interessen dient.

Für Asien insgesamt gilt, daß sich die Mohnfelder in politisch problematischen Gebieten befinden. Neben historischen Erklärungen dafür kann die gegenwärtige Drogenproduktion in Südostasien mit dem Verhältnis zwischen ethnischen Minderheiten und der jeweiligen nationalen Regierung in Zusammenhang gebracht werden. In Laos geht es um die schwierige Beziehung der Regierung zu den Lao Soung, in Vietnam zu den Hmong und Dao, in Thailand ebenfalls zu sino-tibetanischen

Gruppen und in Myanmar um die Beziehungen zwischen dem SLORC und verschiedenen ethnischen Widerstandsgruppen.

Die Pathanen, die in Südwestasien das meiste Opium produzieren, sind keine vergleichbar Minderheit wie die sino-tibetanischen Gruppen und anderen Minderheiten in Südostasien. In Pakistan ist aber die Beziehung zwischen der Regierung und den 'Tribal Areas' schwierig, so daß Drogenproduktion, -verarbeitung und -handel aus politischen Gründen mehr oder weniger geduldet werden.

In Afghanistan bilden die Pathanen keine Minderheit, sondern die Mehrheit der Bevölkerung. Die Opiumproduktion dort hängt mit dem Zusammenbruch von 'Governance'-Strukturen auf allen Ebenen zusammen. Fast alle Gebiete in Afghanistan sind mit großen Entwicklungsproblemen konfrontiert. Die Tatsache, daß aber nur wenige Provinzen und Distrikte Opium produzieren, ist auf die Haltung lokaler Führer in diesen speziellen Gebieten zurückzuführen. Seit Ende 1994 befinden sich etwa die Hälfte und seit September 1996 über 90% der Opiumgebiete unter der Kontrolle der Taliban, die den Mohnanbau bisher tolerierten. Erst im Oktober 1997 sprachen sie ein formelles Verbot des Mohnanbaus aus, wollen dies aber nicht mit Gewalt durchsetzen.

Für Asien insgesamt gilt auch, daß sich Drogenproduktion und -handel dort ausbreiten können, wo Regierungen eine ambivalente Drogenpolitik verfolgen oder der politische Wille zur Drogenkontrolle fehlt. Die zweifelhafte Rolle mancher Militärs und 'Law Enforcement'-Behörden sowie weit verbreitete Korruption erleichtern oder fördern nicht nur Drogenproduktion und -handel. In einigen Ländern laufen selbst 'Drogenhöhlen' unter dem Schutz solcher Institutionen oder ihrer Mitarbeiter. Mehrere Regime in Asien ziehen aus dem Drogengeschäft Nutzen oder haben in der Vergangenheit davon profitiert.

Die geringe Effizienz öffentlicher Institutionen trägt indirekt zur Drogenproblematik bei, indem diese nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen und sozialen Ursachen, die Drogenproblemen zugrunde liegen, zu lösen.

#### **b. Drogenprobleme als Ursache von 'Governance'-Problemen**

Einige Widerstandsgruppen in Myanmar finanzieren sich über die Einkommen aus Drogenproduktion und -handel. Zu einem geringen Teil ist dies wahrscheinlich auch in Laos der Fall. In Afghanistan war bzw. ist der Drogenhandel eine wichtige Einkommensquelle lokaler 'Commanders' und inzwischen der Taliban. In Pakistan trägt die aus Afghanistan importierte 'Heroin-and-Kalashnikov'-Kultur zu Gewalt und Kriminalisierung der Gesellschaft bei.

Das Drogengeschäft fördert Korruption und Klientelstrukturen und schwächt Transparenz und Rechenschaftspflicht. Die Umsätze aus dem Drogenhandel in Asien sind beachtlich. In Pakistan wurde der Umsatz aus dem Heroinhandel 1993 auf US\$ 2,5 Mrd. geschätzt.<sup>708</sup> Daraus ergibt sich ein großes Korruptionspotential. Aufgrund der Illegalität des Geschäfts besteht für Drogenhändler die Notwendigkeit zu korrumpieren, um die Risiken des Geschäfts zu mindern.

Drogenhandel in größerem Umfang erfordert ein Mindestmaß an Kapital, Organisation, nationalen und internationalen Verbindungen sowie an Möglichkeiten zur Investition schwarzer Gelder aus dem Drogengeschäft. Drogenhandel steht daher oft in Verbindung mit organisierter Kriminalität. In Südostasien ist die organisierte Kriminalität in Form der Triaden sehr ausgeprägt. In Pakistan ist dies weniger der Fall. Der Handel von Drogen aus Afghanistan in die Türkei ist wiederum in der Hand international operierender türkisch-iranischer krimineller Organisationen.

Eine Unterwanderung bis hin zur Kontrolle öffentlicher Institutionen durch Drogenhändler oder kriminelle Organisationen ist in den meisten Ländern kaum nachweisbar. Aufgrund allgemeiner Korruption und geringer Transparenz geht aber ein großer Teil der Bevölkerung in vielen asiatischen Ländern davon aus, daß öffentliche Institutionen, einschließlich Polizei, Justiz und Regierungen korrumpiert und in das Drogengeschäft involviert sind. Auch wenn dies so nicht stimmen mag, führt dies zum Vertrauensverlust in öffentliche Institutionen und zur Schwächung ihrer Legitimität.

---

<sup>708</sup> UNDCP 1994b.

In Pakistan wurde der Einfluß der 'Heroinindustrie' trotz eines Umsatzes von US\$ 2,5 Mrd. als mehr oder weniger neutral eingestuft.<sup>709</sup> Andererseits ist das Drogengeschäft ein wichtiger Bestandteil der Schattenwirtschaft in Pakistan mit allen negativen Auswirkungen. Die Bedeutung des Drogengeschäfts auf die Volkswirtschaften Südostasiens ist schwer einzuschätzen. In Laos dürfte dem Export von Opium eine relativ wichtige Rolle zukommen, aber auch dort ist nicht klar, was dies für die Wirtschaft bedeutet.<sup>710</sup>

## **II. DROGENKONTROLLE UND ENTWICKLUNG**

### **A. Zusammenfassung der Strategien der Drogenkontrolle**

#### **1. Reduzierung der Produktion**

In allen drei untersuchten Ländern wurde bisher der Reduzierung des Mohnanbaus Vorrang gegeben. Dabei wurden und werden unterschiedliche Strategien der Alternativen Entwicklung eingesetzt.

Nach Thailand ist Pakistan das Land mit der größten Erfahrung in Alternativer Entwicklung. Mit der in Pakistan seit Mitte der 70er Jahre verfolgten Strategie sollte – anders als in Thailand – die Vernichtung von Mohnfeldern parallel zu Entwicklungsmaßnahmen erfolgen. Alternative Entwicklung war als ein Instrument gedacht, um die Vernichtung von Mohnfeldern politisch akzeptabel zu machen. In der Praxis war dies nicht umzusetzen. Vernichtungsmaßnahmen und Druck auf die Bauern durch die Verwaltung wurden erst zu Beginn der 90er Jahre in kohärenter Weise als Mittel der Drogenkontrolle eingesetzt.

Der Schwerpunkt der Alternativen Entwicklung in Pakistan lag und liegt auf der Verbesserung der Landwirtschaft und der dafür nötigen Infrastruktur. Soziale Entwicklung spielte in den bisherigen Projekten nur eine untergeordnete Rolle. Der Gedanke einer Partizipation der Zielgruppen bei der Planung, Durchführung und Überprüfung von Maßnahmen fand bisher nur im 'Dir District Development Project' und auch dort erst mit Beginn der zweiten Phase 1994 Eingang.

Fast alle Mohngebiete Pakistans wurden bisher durch Projekte der Alternativen Entwicklung erreicht. Im Hinblick auf die Reduzierung der Opiumproduktion kann die Strategie in Pakistan seit Beginn der 90er Jahre als erfolgreich angesehen werden. Mit weniger als 25 Tonnen 1997 ist die Opiumproduktion Pakistans nunmehr von relativ geringer Bedeutung.

Nach einem gescheiterten Experiment Ende der 70er Jahre begannen in **Laos** 1989 erneut Versuche, die Opiumproduktion durch Alternative Entwicklung einzudämmen. Seither wurden in fünf Provinzen derartige Projekte begonnen. Abgesehen von einem von den USA finanzierten Projekt, das auf ländliche Infrastruktur im Gegenzug zu einer Reduzierung des Mohnanbaus setzt, spielen Maßnahmen der sozialen Entwicklung – Grundbildung, Gesundheit und Stärkung von Gemeindeinstitutionen – in den anderen Projekten neben der Verbesserung der Landwirtschaft eine gewichtige Rolle. Alternative Entwicklung bedeutet hier also mehr als die Schaffung alternativer Einkommen. Eine Vernichtung von Mohnfeldern wurde von der laotischen Regierung bislang nicht Betracht gezogen. Während sich der Mohnanbau in Pakistan auf relativ wenige Gebiete konzentriert, bauen in Laos viele Familien in über zehn Provinzen jeweils eine relativ geringe Menge Mohn an. Die bisherigen Projekte konnten daher nur einen Teil der Mohnbauern erreichen. In jenen Gebieten von Laos, in denen seit einigen Jahren derartige Projekte durchgeführt werden, ging die Opiumproduktion 1996 im Vergleich zu 1992 leicht zurück. Insgesamt stieg die Produktion in Laos in diesem Zeitraum aber von 125-130 auf etwa 140 Tonnen an. Dies ist vor allem auf die Verdreifachung des Opiumpreises zurückzuführen.

In Afghanistan wurden von 1989 bis 1996 Maßnahmen zur Rehabilitierung der ländlichen Infrastruktur unterstützt, um damit die Opiumproduktion einzuschränken. Dabei handelte es sich

---

<sup>709</sup> UNDCP 1994b.

<sup>710</sup> In Myanmar dagegen können zahlreiche Aktivitäten im Bau- und Hotelgewerbe in Städten wie Yangon und Mandalay auf Drogengelder zurückgeführt werden. Dies geht oft zu Lasten legaler Geschäfte und der Bevölkerung. In Mandalay sollen in diesem Zusammenhang viele Menschen umgesiedelt worden sein (Maung 1994).

um kurzfristige Interventionen durch Nichtregierungsorganisationen und nicht etwa um umfassende, integrierte und längerfristige Maßnahmen. Der Ansatz der Alternativen Entwicklung kam hier also nicht zum Tragen. Mit relativ geringen Mitteln versuchte man, fünf Provinzen mit einer Zielbevölkerung von bis zu einer Million Menschen, die zwischen 2.000 und 3.000 Tonnen Opium herstellten, zu erreichen. Das Projekt half den Vereinten Nationen, die Drogenfrage auf der Tagesordnung zu halten und wichtige Erfahrungen zu gewinnen, hatte aber keinen Einfluß auf die Drogenproduktion. Mitte 1997 begann ein umfassenderes Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen, wobei die Unterstützung der Alternativen Entwicklung die größte Einzelkomponente ist. Geplant ist, solche Maßnahmen zunächst auf vier Distrikte zu beschränken. Im Vordergrund werden landwirtschaftliche Aktivitäten stehen, aber auch dem Bedarf an außerlandwirtschaftlichen Einkommensquellen soll Rechnung getragen werden. Im Gegenzug sollen sich Bauern verpflichten, ihre Opiumproduktion schrittweise zu reduzieren und bis Projektende ganz zu beseitigen.

Wie erwähnt, lag bzw. liegt der Schwerpunkt in den drei Ländern auf der Reduzierung der Opiumproduktion durch Alternative Entwicklung. Allerdings wurden und werden fast alle dieser Maßnahmen mit Mitteln finanziert, die von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden. In Pakistan ist der Eigenanteil der Regierung an den Kosten mit 10-20% etwas größer als in Laos (weniger als 10%).<sup>711</sup> Die Maßnahmen in Afghanistan sind abgesehen von Ressourcen, die die Zielgruppen selbst einbringen, vollständig außenfinanziert.

In Pakistan dürfte der Schwerpunkt künftig auf die Reduzierung der Nachfrage und die Kontrolle des Drogenhandels verlagert werden. In Laos beinhalten die Projekte der Alternativen Entwicklung bereits Komponenten zur Reduzierung der Nachfrage. In Afghanistan wird wahrscheinlich weiterhin die Kontrolle der Opiumproduktion im Vordergrund stehen.

## **2. Kontrolle des Drogenhandels**

Die Kontrolle des Drogenhandels in Pakistan geht nicht auf eine durchdachte, zusammenhängende Strategie zurück. 'Drug Law Enforcement' besteht aus den Aktivitäten einer Vielzahl von Behörden und Institutionen auf Bundes- und Provinzebene und in den 'Tribal Areas', die zumeist unabhängig voneinander operieren. Erst seit 1995 gibt es ein einheitliches und umfassendes Drogengesetz, das eine konsistente gesetzliche Basis bietet. Auf Kritik von außen antwortete die Regierung des öfteren mit der Schaffung neuer Behörden, die sich des Drogenhandels annehmen sollten. Das größte Hindernis auf dem Wege zu einer erfolgreicherer Strategie ist das Polizei- und Justizsystem selbst. Ohne eine Reform dieses Systems werden alle anderen Maßnahmen Stückwerk bleiben. Bei allen Schwächen ist jedoch anzumerken, daß Pakistan mit die größten Sicherstellungen an Opiaten und Cannabis weltweit meldet und daß Pakistan bisher auf jeden Fall größere Eigenanstrengungen unternommen hat als die anderen hier untersuchten Länder.

Eine Strategie zur Kontrolle des Drogenhandels in Afghanistan ist nicht zu erkennen. Nach Angaben der Taliban gibt es zwar im Taliban-'Innenministerium' eine Abteilung zur Bekämpfung der Drogenkriminalität, in der Praxis gehen aber die zivile und die religiöse 'Polizei' der Taliban eher gegen den Drogenkonsum als gegen die Verarbeitung von Drogen und deren Export vor.

In Laos ist die Kontrolle des Drogenhandels vor allem Aufgabe der Polizei und der Zollbehörde. 1992 wurde innerhalb des Innenministeriums die 'Counter Narcotics Unit' eingerichtet. Auch wenn die Gehälter der Mitarbeiter vom Innenministerium bezahlt werden, wird diese Behörde ansonsten fast vollständig von den USA finanziert. Seit 1995 führt die CNU Zweigstellen in einigen Provinzen. Insgesamt geht die im Masterplan von 1994 vorgesehene Stärkung der Institutionen und der Gesetzgebung sehr schleppend voran.

In Laos wie in Pakistan fällt auf, daß die zentralen Behörden – in Pakistan die 'Anti-Narcotics Force' und in Laos die 'Counter Narcotics Unit' – auf amerikanische Anregung entstanden sind und von den USA finanziell sowie von einigen anderen westlichen Gebern durch Ausrüstung und

---

<sup>711</sup> Quelle: Projektdokumente. Dagegen trägt in Thailand die Regierung inzwischen den größten Teil der Kosten von Projekten der Alternativen Entwicklung selbst. Die letzte Phase des Thai-German Highland Development Programme, beispielsweise, wird zu 72% von der thailändischen Seite finanziert (Quelle: TG-HDP Informationen).

Fortbildung unterstützt werden. Auch beim 'Law Enforcement' spielen Geber also eine wichtige Rolle.

### **3. Reduzierung der Nachfrage**

In Pakistan sind Ausmaß und Trends im Drogenkonsum den Behörden spätestens seit 1986 bekannt, als Untersuchungen zeigten, daß Heroin die bevorzugte Droge geworden war. Trotzdem wurde in diesen Bereich, im Vergleich zur Reduzierung der Opiumproduktion und der Kontrolle des Drogenhandels, am wenigsten investiert. 1988 wurde mit dem 'Drug Abuse Prevention Resource Centre' eine Institution geschaffen, um Maßnahmen zur Prävention und Reduzierung des Drogenkonsums zu verstärken. Diese Institution blieb aber außenfinanziert. Die Regierung steuerte kaum eigene Mittel oder qualifiziertes Personal bei, so daß die Wirkung des DAPRC begrenzt blieb. Unter dem von UNDCP unterstützten 'Integrated Drug Demand Reduction Project' wurden unter anderem gemeindegestützte Ansätze gefördert. Aber auch in diesem Fall blieb das Engagement der Regierung gering. Nichtregierungsorganisationen (NROs) sind im Nachfragebereich aktiv, könnten aber eine noch stärkere Rolle spielen, wenn sie entsprechende Unterstützung von Gebern und der Regierung erhielten. Eine Kehrtwende ist möglich, wenn die Regierung die im Entwurf des Masterplans vorgesehenen Mittel für die Reduzierung der Nachfrage freigibt.

Auch im Bereich der Nachfragereduzierung gab es in Afghanistan bisher keine systematischen Ansätze. UNDCP und einige NROs unterstützen seit einigen Jahren Kleinmaßnahmen, aber bisher ist selbst das Ausmaß des Problems noch nicht bekannt. Das Mitte 1997 begonnene UNDCP-Programm umfaßt auch ein Modul zur Reduzierung der Nachfrage. Dieses ist aber wenig durchdacht und bietet kein Konzept für die nächsten Jahre.

In Laos wurden bisher kaum Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage durchgeführt. Im Kontext von Projekten der Alternativen Entwicklung werden einige Pilotmaßnahmen der gemeindegestützten Prävention unterstützt. Bisher gelang es aber nicht, replizierbare und kosteneffiziente Ansätze zu entwickeln. Der 1994 verabschiedete Masterplan sieht vor, zunächst auf nationaler Ebene Institutionen aufzubauen, die dann Strategien formulieren und deren Umsetzung auf Provinz- und Distriktebene unterstützen sollten. Dies wurde bislang nicht in Angriff genommen.

Lange Zeit wurden Opiumproduktion und Drogenhandel in Asien als Probleme des Westens gesehen. Indem man die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft annahm und mit dieser kooperierte, demonstrierte man Solidarität in der Lösung von Problemen westlicher Industriegesellschaften. Dies mag erklären, warum die Regierungen in den drei untersuchten Ländern nur geringe Eigenmittel zur Reduzierung der Opiumproduktion und der Kontrolle des Drogenhandels einsetzten. Der zunehmende Gebrauch von Drogen in Asien selbst ist aber ein Problem dieser Länder geworden. Dennoch verlassen sich die Regierungen auch hier auf Ressourcen und Initiativen, die von der internationalen Gemeinschaft ausgehen.

### **4. Institutionen der Drogenkontrolle**

Drogenkontrolle ist eine Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Institutionen berührt. In den drei Ländern wurden daher Behörden eingerichtet, die mit der Koordination, Planung und Überprüfung von Strategien und Maßnahmen der Drogenkontrolle betraut wurden.

Der 'Pakistan Narcotics Control Board' war schon 1973 eingerichtet worden, entwickelte sich aber graduell zu einer reinen 'Law Enforcement'-Behörde. 1989 wurde mit der 'Narcotics Control Division' parallel dazu ein Ministerium der Drogenkontrolle etabliert. 1995 wurde der PNCB aufgelöst und die Koordination der Kontrolle des Drogenhandels der 'Anti-Narcotics Force' übertragen.

In Afghanistan wurde 1991 ein Drogengesetz erlassen, durch das unter anderem eine 'State High Commission for Drug Control' gegründet wurde. Solange die Regierung in Kabul die Mohngebiete nicht kontrollieren konnte, hatte diese Kommission ausschließlich repräsentativen Charakter. Die Kommission besteht nach der Einnahme Kabuls durch die Taliban im September 1996 fort und wird nun von einem Taliban geleitet. Obwohl die Taliban-'Regierung' von den Vereinten Nationen nicht anerkannt wird, sieht UNDCP diese Kommission als ihren Partner in Afghanistan an. In der

Provinz Nangarhar wurde 1995 von UNDCP und der damaligen 'Shura' die 'Nangarhar Drug Control and Development Unit' eingerichtet. Auch diese Institution wurde von den Taliban übernommen. UNDCP plant nun, ähnliche 'units' in anderen Provinzen einzurichten. Da die Taliban diese wahrscheinlich als ihre Institutionen ansähen, würden damit von UNDCP Taliban-Institutionen aufgebaut werden, obwohl dies die Vereinten Nationen derzeit untersagen.

In Laos besteht seit 1990 die 'Lao National Commission for Drug Control and Supervision' (LCDC). Während vergleichbare Behörden in Pakistan oder Thailand mehrere hundert Mitarbeiter umfassen, arbeiten bei der LCDC weniger als fünf. Der Masterplan von 1994 schlug eine Stärkung der LCDC und ihres Ständigen Sekretariats vor. Dies wurde als Voraussetzung für die Umsetzung des Masterplans gesehen. Bislang hat sich in dieser Hinsicht aber nichts getan.

## **5. Masterpläne**

Das Prinzip der Erstellung nationaler Rahmenpläne der Drogenkontrolle wird von den Vereinten Nationen seit Mitte der 80er Jahre unterstützt.

In Pakistan wird die Idee eines nationalen Masterplans bereits seit Beginn der 70er Jahre diskutiert. 1983 wurde mit dem 'Special Development and Enforcement Plan' eine Art Masterplan für die Mohngelände erarbeitet und in den folgenden Jahren auch umgesetzt. 1989 wurde dann der Entwurf eines nationalen Plans vorgelegt, aber von der Regierung nicht akzeptiert. Allerdings fanden die wichtigsten Aussagen und Forderungen Eingang in den 'Achten Fünfjahresplan 1993-1998', also den nationalen Entwicklungsplan. Die darin vorgesehen Mittel für Drogenkontrolle wurden aber nicht freigegeben. Seit November 1996 liegt der Regierung ein neuer Entwurf eines Masterplans für Drogenkontrolle vor, der ein Jahr später (November 1997) noch nicht angenommen worden war. Wichtig ist, daß mit diesem Plan die Reduzierung der Nachfrage nach Drogen ein Schwerpunkt der pakistanischen Drogenpolitik werden würde.

In Afghanistan ist unter den gegebenen Umständen nicht an die Formulierung eines Masterplans zu denken. Seit dem Fall des Najibullah-Regimes 1992 werden Entwicklungspläne für bestimmte Regionen oder Sektoren ohnehin eher von den Vereinten Nationen ausgearbeitet. Dies gilt auch für die Drogenkontrolle. In Abwesenheit einer anerkannten und funktionierenden Regierung in Kabul dürfte das von UNDCP ausgearbeitete 'Afghanistan Programme 1997-2000' als Ersatz für einen nationalen Plan der Drogenkontrolle gelten.

In Laos wurde ein Masterplan 1993 ausgearbeitet und 1994 von der Regierung angenommen. Mit der Umsetzung des Plans sollten Institutionen der Drogenkontrolle gestärkt, Maßnahmen der Alternativen Entwicklung ausgedehnt, die Gesetzgebung verbessert und Strategien der Prävention erarbeitet und umgesetzt werden. Fortschritte in der Durchführung des Masterplans werden derzeit evaluiert. Der Plan soll danach angepaßt werden. In einigen zentralen Bereichen fällt eine Bewertung negativ aus:

- Eine zentrale Forderung des Masterplans, nämlich die geforderte Stärkung der 'Lao National Commission for Drug Control and Supervision' und ihres Ständigen Sekretariats ist bisher nicht erfolgt. Die Regierung in Vientiane ist daher nicht in der Lage, Institutionen oder Maßnahmen auf Provinz-, Distrikt- oder Gemeindeebene zu unterstützen. Auch die Verabschiedung einer umfassenden Drogengesetzgebung fand bisher nicht die nötige politische Unterstützung der Regierung.
- Die institutionellen Strukturen zur Reduzierung der Nachfrage sind bisher weder im Gesundheits- noch im Erziehungsministerium geschaffen worden. Die Regierung verfügt daher weiterhin kaum über Kapazitäten zur Reduzierung der Nachfrage.

Über das geplante 'Lao-German Narcotics Control Programme', das mit BMZ-Finanzierung und GTZ-Unterstützung 1998 beginnen soll, könnten einige Schwächen korrigiert werden.

## **6. Subregionale Kooperation**

Seit Beginn der 90er Jahre wurden in Asien unter Vermittlung UNDCPs zahlreiche subregionale Kooperationsabkommen abgeschlossen.

In Südostasien dienten derartige Abkommen UNDCP zunächst dazu, trotz der Isolierung Myanmars Maßnahmen der Drogenkontrolle dort unterstützen zu können. Laos stand der Idee einer subregionalen Kooperation zunächst skeptisch gegenüber. Seit 1991 kooperiert Laos aber mit UNDCP und anderen Staaten der Region im Bereich der Drogenkontrolle und unterschrieb 1995 zusammen mit fünf anderen Ländern einen entsprechenden Aktionsplan.

In Südwestasien wurden solche Abkommen zunächst genutzt, um mit dem Iran kooperieren zu können. Im Mai 1994 wurde sowohl ein 'Memorandum of Understanding' zwischen dem Iran, Pakistan und UNDCP als auch ein Projektabkommen unterzeichnet, das zu einer Stärkung von Kapazitäten zur Kontrolle des Drogenhandels entlang der iranisch-pakistanischen Grenze führte. Die Regierung Afghanistans wurde nicht eingeladen, das Abkommen zu unterzeichnen, da man nicht erwartete, daß die Regierung ihren Verpflichtungen würde nachkommen können.

In der zweiten Jahreshälfte von 1994 arrangierte UNDCP eine Serie von Gesprächen zwischen den pakistanischen und indischen Behörden, um die Kooperation in der Kontrolle des Drogenhandels zu verbessern.

Im März 1995 unterzeichneten die Mitgliedsländer der 'Economic Cooperation Organisation' (ECO), darunter auch Afghanistan und Pakistan zusammen mit UNDCP ein weiteres Kooperationsabkommen.

Diese Beispiele zeigen, daß die Vereinten Nationen auch im Drogenbereich eine wichtige Rolle als Vermittler ('broker') spielen können und daß über das Thema Drogenkontrolle auch mit Regierungen verhandelt werden kann, die ansonsten isoliert oder sich gar – wie im Falle Indiens und Pakistan – feind sind.

Man kann davon ausgehen, daß sich diese Regierungen nicht beteiligen, weil sie Drogen als große Gefahr für die Menschheit oder ihre eigene Bevölkerung sehen, sondern weil sie sich dadurch internationale Anerkennung erhoffen.

Einige dieser Abkommen führten zu konkreten Maßnahmen wie das angesprochene Iran/Pakistan-Projekt zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Drogenhandels.

Subregionale Abkommen könnten aber auch dazu genutzt werden, gemeinsame Standards und Prinzipien zu verabschieden. Gerade die Vereinten Nationen wären dazu berufen, darauf zu drängen, Drogenkontrolle in Einklang mit Prinzipien nachhaltiger menschlicher Entwicklung und Menschenrechten zu bringen. Bislang gibt es diesbezüglich aber keine Bemühungen.

## **B. Entwicklungsrelevanz der Strategien**

### **1. Grundbedürfnisse/'Human Priority Concerns'**

Die bisherigen und geplanten Strategien der Drogenkontrolle in Laos zielen vor allem auf Lao Soung-Minderheiten, die dort das meiste Opium produzieren und auch verbrauchen. Vernichtungsmaßnahmen, die zu einer Verarmung der Bauern hätten führen können, wurden in Mohngebieten bisher nicht durchgeführt. Das wichtigste Instrument in diesem Bereich war und ist Alternative Entwicklung, worüber zunächst die Grundbedürfnisse dieser Minderheiten befriedigt werden sollen. In jenen Gebieten, in denen bereits derartige Projekte durchgeführt wurden, ist dies teilweise gelungen. Die Produktion von Reis für den Eigenbedarf konnte gesteigert werden. Zusätzliche 'cash crops' wurden eingeführt, um die Einkommensquellen zu diversifizieren. Viehzucht und -gesundheit wurden verbessert, um die Risiken von Menschen, die ihre Ersparnisse in die Tierhaltung investieren, zu verringern. Straßen wurden gebaut, um die Vermarktungsmöglichkeiten legaler Produkte zu verbessern. Wichtig waren aber auch die sozialen Entwicklungsmaßnahmen, darunter der Aufbau von Basisgesundheitsdiensten, durch die die Sterblichkeitsraten unter Kindern erheblich gesenkt werden konnten, und die Unterstützung der Grundbildung in Minderheitengebieten.

Über die Stärkung von Gemeindeinstitutionen sollten Zielgruppen befähigt werden, sich bei Drogen- und Entwicklungsproblemen selbst helfen zu können. Dies gilt vor allem für die Reduzierung des Drogenkonsums, was zu eine Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen

Situation in den betroffenen Gemeinden beitragen sollte. Bisher waren solche Maßnahmen wenig erfolgreich.

Mit der Umsetzung des Masterplans würden Projekte der Alternativen Entwicklung nicht nur in andere Provinzen und Distrikte ausgeweitet werden, sondern auch die Regierung in die Lage versetzt werden, derartige Maßnahmen besser zu unterstützen.

Während die Maßnahmen in Südostasien auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen insgesamt zielten, konzentrierten sich die Projekte der Alternativen Entwicklung in Pakistan vorwiegend auf ökonomische Alternativen und die landwirtschaftliche Infrastruktur. Die Projekte verbesserten sicherlich die Lebensbedingungen der Bevölkerung in Bereichen, die von diesen als prioritär gesehen werden. Die Planung und Durchführung von Maßnahmen war in der Regel aber wenig partizipatorisch angelegt, so daß davon auszugehen ist, daß sozial und wirtschaftlich benachteiligte Gruppen, darunter vor allem auch Frauen, von diesen Maßnahmen nur geringen Nutzen hatten. Die Hilfe zur Selbsthilfe wurde nicht gezielt unterstützt. Die Nachhaltigkeit vieler dieser Aktivitäten ist zu bezweifeln.

Die Auswirkungen der Vernichtung von Mohnfeldern auf Armut wurden bisher nicht untersucht. Allerdings halten sich die Vernichtungsmaßnahmen in Grenzen, nachdem es Ende der 80er Jahre zu einigen gewalttätigen Konflikten gekommen war. Die negativen Auswirkungen des 'Enforcement'-Ansatzes auf Grundbedürfnisse dürften daher gering sein und durch die Entwicklungsmaßnahmen mehr als aufgewogen werden.

Eine Reduzierung des Drogenkonsums in Pakistan wäre ein Beitrag zur Armutsminderung. Trotz des Ausmaßes des Drogenkonsums in Pakistan wurde dieser Bereich bisher vernachlässigt. Bei einer Annahme und Umsetzung des Masterplans würde künftig mehr Gewicht auf die Reduzierung der Nachfrage gelegt und damit ein größerer Beitrag zu soziale Entwicklung und zur Befriedigung von Grundbedürfnissen geleistet werden.

Die Wirkungen bisheriger Strategien und Projekte auf Grundbedürfnisse in Afghanistan sind beschränkt. Die von UNDCP zwischen 1989 und 1996 unterstützten Maßnahmen bestanden zumeist aus kurzen Interventionen, die helfen sollten, die ländliche Infrastruktur wiederaufzubauen. Damit mag einigen Gemeinden geholfen worden sein, dringende Bedürfnisse zu befriedigen, aber es handelte sich nicht um eine langfristig angelegte Unterstützung von Entwicklungsprozessen.

Nur in wenigen Gebieten wurden bisher Mohnfelder vernichtet. Nach den Ende 1994 in Nangarhar durchgeführten Maßnahmen wurden die Bauern von der damaligen Nangarhar-'Shura' teilweise kompensiert.

Eindeutig negative Auswirkungen auf das Grundbedürfnis Gesundheit hat die Politik der Taliban, Drogenkonsumenten mit Peitschenschlägen physisch zu bestrafen.

Die unter dem neuen UNDCP Afghanistan-Programm vorgesehenen Maßnahmen könnten in diesem Bereich durch die Erschließung außerlandwirtschaftlicher Einkommensalternativen und die Unterstützung sozialer Entwicklungsmaßnahmen eine größere Wirkung erzielen.

## **2. Nachhaltigkeit**

In Laos wird über Maßnahmen der Alternativen Entwicklung die ökologische Nachhaltigkeit von Betriebssystemen in den gegenwärtigen Siedlungsgebieten verbessert. Über Alternative Entwicklung wird den Bauern geholfen, Entwicklungsprozesse einzuleiten, die auch wirtschaftlich nachhaltig sind. Dies reduziert den Druck seitens der Regierung auf Lao Soung-Gemeinden zur Umsiedlung.

Über 'community development' und 'community-based drug control' sollen Gemeindeinstitutionen und damit auch die Nachhaltigkeit sozialer Strukturen und Gemeinden unterstützt werden. In einigen der bisherigen Projektgebiete gibt es in dieser Hinsicht bereits positive Erfahrungen

In Pakistan halfen Projekte der Alternativen Entwicklung, die landwirtschaftliche Produktivität in Gebieten zu steigern, die aufgrund der kleinen Agrarflächen und einer steigenden Bevölkerung ansonsten wirtschaftlich kaum noch tragfähig gewesen wären. Der Zwang zur Migration aus diesen

Gebieten oder zur Opiumproduktion wurde damit reduziert. Künftig werden sich solche Projekte aber auch mehr mit außerlandwirtschaftlichen Einkommensalternativen beschäftigen müssen.

‘Community Action Projects’ und andere Maßnahmen, die im Rahmen von Programmen zur Reduzierung des Drogenkonsums unterstützt wurden, leisteten einen Beitrag zur Stärkung von Gemeindeinstitutionen und Familien und damit zur sozialen Nachhaltigkeit.

In Afghanistan stellt sich derzeit nicht so sehr die Frage nach der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bestehender Strukturen, sondern eher danach, welche Strukturen wieder hergestellt oder neu aufgebaut werden sollen. Um so wichtiger ist es, Prinzipien wie Menschenrechte, darunter vor allem auch ‘Gender’-Fragen, und die Partizipation der Bevölkerung bereits jetzt einzubringen. UNDCP könnte dies über die geplante Zusammenarbeit mit bzw. den Aufbau von ‘Shuras’ auf Distrikt- und Gemeindeebene unterstützen.

### **3. Partizipation**

Die Maßnahmen der Alternativen Entwicklung in Laos ab 1989 gehörten zu den ersten von außen finanzierten Aktivitäten der ländlichen Entwicklung in Bergregionen. Die dabei unterstützten partizipativen Ansätze, die sich auch im Masterplan wiederfinden, gelten auch für andere Organisationen, die inzwischen in ähnlichen Gebieten arbeiten.

Durch die seit 1989 verfolgten Strategien der Drogenkontrolle haben sich die Partizipationsmöglichkeiten ethnischer Minderheiten an sozialen und wirtschaftlichen Prozessen erheblich verbessert und zwar nicht nur aufgrund der direkten Projektwirkungen in bestimmten Zielgebieten, sondern auch indem gezeigt wurde, daß es möglich ist, in Minderheitengebieten zu arbeiten.

Durch die 1996 erfolgte Änderung des Drogenartikels im Strafgesetzbuch machen sich Menschen, die Drogen gebrauchen, strafbar. Dies dürfte ihre Ausgrenzung verstärken und den Zugang zu ihnen im Rahmen von Maßnahmen der Nachfragereduzierung erschweren.

In Pakistan gehörten die Projekte der Alternativen Entwicklung zu den ersten Maßnahmen, die in den ‘Tribal Areas’ durchgeführt wurden. Der Zugang der Bevölkerung dieser Gebiete zu Entwicklungsressourcen wurde damit verbessert. Zu den am meisten benachteiligten Gruppen in diesen Gebieten gehören die Frauen. Einige der Projekte sahen zwar frauenspezifische Aktivitäten vor. Ihre Wirkung blieb aber begrenzt. Im Bereich der Nachfragereduzierung haben einige Nichtregierungsorganisationen gezeigt, daß die Position der Frauen gestärkt werden kann. Dieses Potential ist noch lange nicht ausgeschöpft.

Das neue Drogengesetz von 1995 verlangt, daß Drogenkonsumenten registriert und behandelt werden. Der Zwang zur Registrierung verstärkt ihre Ausgrenzung und erschwert den Zugang zu ihnen.

Die bisher in Afghanistan nicht nur von UNDCP sondern auch von anderen Organisationen verfolgten Ansätze zur Rehabilitierung ländlicher Infrastruktur waren nicht geeignet, die Partizipation der Zielgruppen zu verbessern. Dies scheint sich nun zu ändern. Aufgrund einer Entscheidung des UN-Generalsekretärs sind außerdem alle Projekte der Vereinten Nationen verpflichtet, die Partizipation von Frauen zu einer Vorbedingung zu machen. Dies gilt auch für Maßnahmen der Drogenkontrolle, auch wenn sich UNDCP damit noch schwertut.

Die Politik der Taliban gegenüber Drogenkonsumenten ist nicht nur dazu gedacht, diese physisch zu bestrafen, sondern auch, sie öffentlich zu demütigen und zu marginalisieren.

### **4. ‘Governance’**

Der wichtigste Beitrag bisheriger Strategien zu ‘Governance’ in Laos war sicherlich, daß damit zu einer Verbesserung der Lage von Minderheiten beigetragen wurde. Statt auf repressive Maßnahmen zu setzen, die zu Konflikten geführt hätten, verfolgte die Regierung mit UNDCP-Unterstützung einen ‘weichen’ und partizipativen Entwicklungsansatz.

Mit der Annahme des Masterplans wurde eine kohärente, nachprüfbar Politik der Drogenkontrolle verabschiedet. Die Umsetzung des Plans würde zudem zu ‘Governance’

beitragen, in dem die Effizienz öffentlicher Institutionen, die Entwicklungsorientierung der Drogenpolitik und die Rechtsstaatlichkeit gestärkt und Wirtschaftsreformen gegen Risiken wie den Einfluß von Drogengeldern und der Geldwäsche geschützt würden. In einigen entscheidenden Teilen wurde aber der Masterplan bislang nicht verwirklicht, so daß die tatsächliche Wirkung begrenzt blieb.

Die bisherige Drogenpolitik in Pakistan mit ihrem Schwerpunkt auf Alternativer Entwicklung führte zu einer stärkeren Integration der 'Tribal Areas'. Während der sowjetischen Präsenz in Afghanistan halfen diese Maßnahmen außerdem, die 'Tribal Areas' relativ stabil zu halten. Ende der 80er Jahre führte die Vernichtung von Mohnfeldern zu gewalttätigen Konflikten. Dieser Ansatz wurde danach aufgegeben. Seither werden Vernichtungsmaßnahmen nur begrenzt durchgeführt. 'Enforcement' bedeutet vor allem Druck der Behörden auf Bauern während der Zeit des Säens.

Das im Januar 1995 als Dekret eingeführte und inzwischen vom Parlament angenommene Drogengesetz vergrößert die Rechtssicherheit. Allerdings ist darin die Todesstrafe für den Drogenhandel vorgesehen.

Die Verabschiedung und Umsetzung des Entwurfs des Masterplans würde klare und nachvollziehbare Vorgaben für die Drogenpolitik der nächsten Jahre bieten. Mehr Ressourcen für die Reduzierung der Nachfrage würden bedeuten, daß die Regierung größeren Wert auf soziale Entwicklung legt.

Der wichtigste Beitrag zu 'Governance' wäre aber mit einer Reform des Polizei- und Justizsystems verbunden. Darauf wird auch im Entwurf des Masterplans Bezug genommen.

Abgesehen davon, daß die Taliban den Drogenkonsum als unislamisch verfolgen, sind Strategien der Drogenkontrolle in Afghanistan derzeit so gut wie identisch mit dem UNDCP Afghanistan-Programm. Über dieses Programm könnte ein Beitrag zu 'Governance' geleistet werden, es könnte aber auch negative Auswirkungen haben.

Die Taliban benötigen internationale Anerkennung. Eine Kooperation mit UNDCP wäre für sie ein wichtiger Schritt, um einer solchen Anerkennung näher zu kommen. Dies bietet UNDCP einen gewissen Hebel, um auch Änderungen im Hinblick auf 'Gender'-Fragen und Menschenrechte einzufordern. Über die Maßnahmen der Alternativen Entwicklung könnte UNDCP zur Verankerung partizipativer Entscheidungsprozesse und zur Schaffung zivilgesellschaftlicher Institutionen auf Gemeinde- und Distriktebenen beitragen. Ähnlich wie UNDP in anderen Provinzen, bemüht sich auch UNDCP um einen Ansatz, durch den Gemeinden einen Rat für Entwicklungsfragen, eine 'Development Shura', gründen. Die Räte benachbarter Gemeinden bilden Föderationen, die dann wiederum Vertreter in eine 'District Development Shura' entsenden. Falls es gelingt, derartige Prozesse und Institutionen nachhaltig zu verankern, wären dies Beispiele dafür, wie 'Governance' von unten herauf aufgebaut werden könnte.

UNDCP und Geber, die Afghanistan besuchen, könnten in ihren Gesprächen mit den Taliban deren Rolle im Drogenhandel problematisieren. Erste Erfahrungen zeigen, daß die Taliban darauf reagieren. Eine Selbstverpflichtung der jeweiligen Machthaber, keine Vorteile aus dem Drogengeschäft zu beziehen, sollte eine Mindestvoraussetzung sein, bevor Organisationen in einem bestimmten Gebiet in Afghanistan Maßnahmen der Drogenkontrolle unterstützen.

Das UNDCP-Programm hätte negative Auswirkungen, wenn 'Gender-' und Menschenrechtsfragen und Entwicklungsprinzipien zugunsten schneller Ergebnisse im Drogenbereich vernachlässigt würden. Damit würden auch die Bemühungen anderer Organisationen unterlaufen. Dasselbe gilt, wenn UNDCP entgegen der gegenwärtigen Politik der Vereinten Nationen Taliban-Institutionen aufbaut.

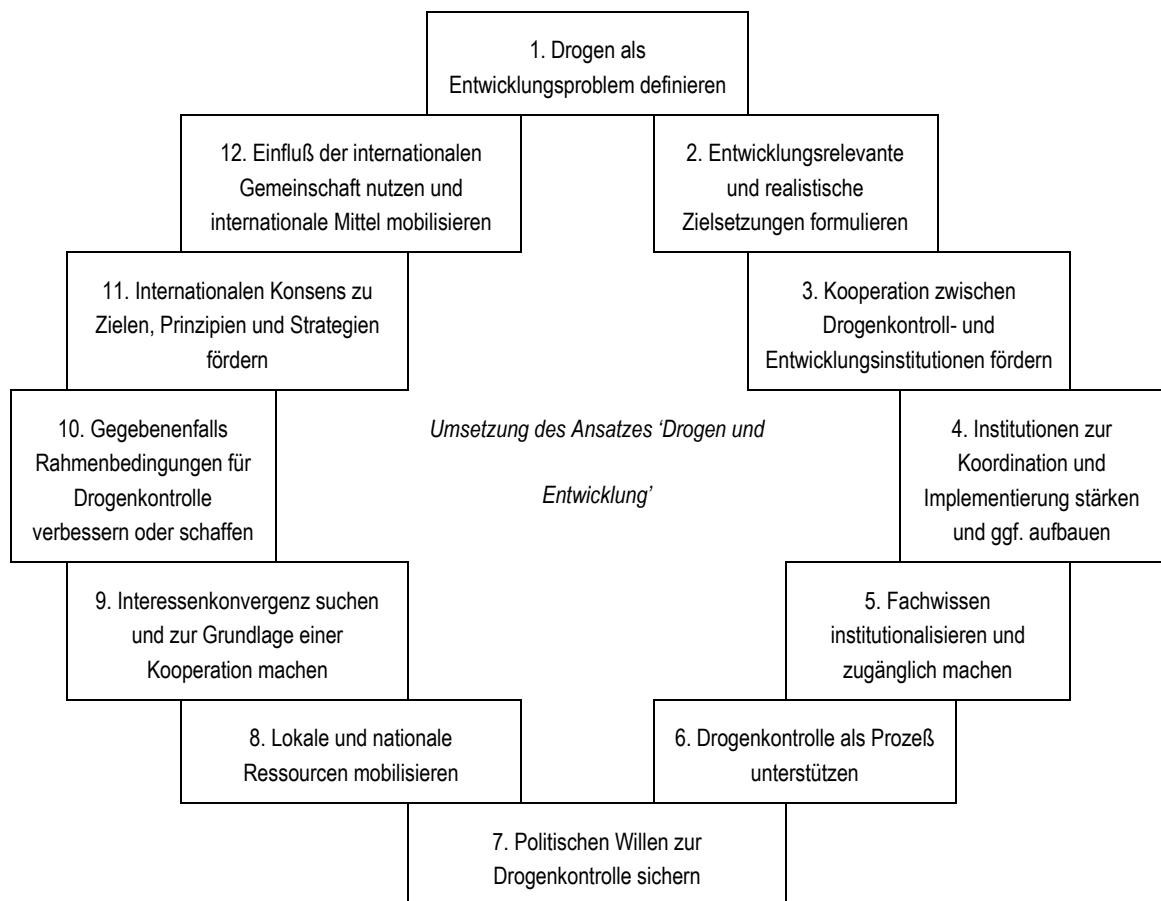
### III. FOLGERUNGEN: WEGE ZUR UMSETZUNG EINER ENTWICKLUNGSORIENTIERTEN DROGENPOLITIK IN ASIEN

Der Vergleich der drei Länder zeigt, daß es sich bei Drogen um Probleme handelt, die mit Grundbedürfnis-, Nachhaltigkeits-, Partizipations- und ‘Governance’-Problemen, also mit Problemen nachhaltiger menschlicher Entwicklung in enger Verbindung stehen. Teilweise wurde über Drogenkontrolle ein Beitrag zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung geleistet. Das gilt vor allem für Maßnahmen der Alternativen Entwicklung.

In den drei untersuchten Ländern liegen Pläne, Strategien und Projektvorschläge vor, die entwicklungsrelevant sind, das heißt, die verstärkt zu einer Befriedigung von Grundbedürfnissen, zu größerer Nachhaltigkeit, mehr Partizipation und besserer ‘Governance’ beitragen könnten. Das Problem ist bisher die Umsetzung dieser Strategien. Daher stellt sich die Frage, wie eine entwicklungs-orientierte Politik der Drogenkontrolle in Asien nicht nur geplant, sondern auch implementiert werden kann.

Das folgende Schaubild enthält zwölf Punkte, die dazu beitragen könnten und die im Anschluß erläutert werden.

**Schaubild 15: Wege zur Umsetzung des Ansatzes ‘Drogen und Entwicklung’<sup>712</sup>**



<sup>712</sup> Eigener Entwurf.

1. Drogenprobleme sollten als Entwicklungsprobleme analysiert werden und nicht nur als ein Problem der Kontrolle von Substanzen. Dazu gehört, daß Entwicklungsprinzipien festgelegt werden, die auch für Strategien der Drogenkontrolle gelten, und daß entsprechende Indikatoren bestimmt werden, um Fortschritte messen zu können.
2. Aufgrund dieser Problemanalyse sollten entwicklungsrelevante und realistische Ziele und Strategien der Drogenkontrolle formuliert werden. Nachhaltige menschliche Entwicklung sollte zum erklärten Ziel werden. Der Erfolg von Drogenkontrolle sollte daran gemessen werden, in welchem Maße Drogen als Entwicklungsprobleme einer bestimmten Gesellschaft gelöst oder gemindert werden. Drogenkontrolle wird dadurch genauso machbar wie andere Entwicklungsmaßnahmen.
3. Drogen als Entwicklungsprobleme sind eine Querschnittsaufgabe und nicht nur Aufgabe spezialisierter Organisationen der Drogenkontrolle. Entwicklungsinstitutionen (darunter NROs, gemeindegestützte Organisationen, staatliche und öffentliche Institutionen sowie Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit) müssen in diesem Bereich kooperieren. Bisher scheiterte die Kooperation zwischen Entwicklungsinstitutionen und Institutionen der Drogenkontrolle zumeist an Ressortdenken und gegenseitigen Berührungängsten. Ein praktischer Weg, um diese Probleme zu überwinden, wäre, Komponenten der Alternativen Entwicklung oder der gemeindegestützten Drogenkontrolle ('CBDC') verstärkt in andere Projekte der Entwicklungszusammenarbeit oder in die Programme von NROs zu integrieren.
4. Auch dort wo Institutionen zu einer Kooperation bereit sind, gibt es nur wenige, die in der Lage sind, entwicklungsrelevante Maßnahmen der Drogenkontrolle zu unterstützen. Dies gilt sowohl für koordinierende Institutionen der Drogenkontrolle als auch für Trägerorganisationen, die Maßnahmen vor Ort unterstützen sollen. Auf beiden Ebenen besteht Bedarf an einer Stärkung solcher Institutionen.
5. Das Fachwissen zur Drogenkontrolle muß institutionalisiert und verbreitet werden. Obwohl sich einige Länder und Organisationen seit Jahren mit Drogenkontrolle beschäftigen und obwohl bereits zahlreiche Projekte durchgeführt wurden, wurden bisherige Erfahrungen kaum verarbeitet und aus ihnen Lehren gezogen. Institutionen, die systematisch darüber informieren könnten, welche Strategien und Maßnahmen in der Vergangenheit erfolgreich waren und welche gescheitert sind, gibt es so gut wie nicht. Es ist also wichtig, entsprechende Ressourcen aufzubauen bzw. bestehende zu stärken und zu vernetzen und relevante Informationen zugänglich zu machen. Gleichzeitig sollten anwendbare und praktikable Instrumente entwickelt werden, die kooperierenden Institutionen helfen können, Maßnahmen der Drogenkontrolle zu unterstützen.<sup>713</sup>
6. Drogenkontrolle ist genausowenig wie nachhaltige menschliche Entwicklung ein konkretes Ereignis, sondern ein Prozeß. Dies ist zu berücksichtigen, wenn Strategien entworfen oder Indikatoren bestimmt werden. So erfüllt beispielsweise Alternative Entwicklung nicht nur die 'mechanische' Funktion einer Reduzierung der Opiumproduktion in einem bestimmten Gebiet, sondern initiiert auch Prozesse und Dynamiken, deren Wirkungen darüber hinaus gehen. Bei der Beurteilung von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung wird dies in der Regel übersehen. Ähnliches gilt für Maßnahmen im 'Law Enforcement'-Bereich, die sich zumeist auf die Durchführung von Fortbildungskursen oder die Lieferung von Ausrüstung beschränken. Daß mit solchen Maßnahmen auch Prozesse unterstützt werden können, die zu besserer 'Governance' beitragen, wird kaum wahrgenommen. Kleinmaßnahmen und der politische Dialog zwischen den beteiligten Akteuren können den Prozeß der Drogenkontrolle manchmal stärker fördern als aufwendige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.
7. Drogenkontrolle erfordert den politischen Willen der Regierungen in Asien. Gerade weil Drogenprobleme Entwicklungsprobleme ihrer eigenen Gesellschaft sind, müssen diese

---

<sup>713</sup> Beispielsweise gibt es keine praktischen Richtlinien zur Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Alternativen Entwicklung. Mit Ausnahmen (siehe UN/ESCAP 1995a) gilt dies auch für 'community-based drug control'.

Regierungen Eigenverantwortung übernehmen und können nicht die Initiative und den größten Teil der Finanzierung der internationalen Gemeinschaft überlassen. Der politische Wille zeigt sich vor allem darin, daß sie dafür sorgen, daß Regierungen, Verwaltungen, Parteien, Sicherheitsorgane und andere öffentliche Institutionen aus dem Drogengeschäft keinen Nutzen ziehen, daß sie eine klare und transparente Drogenpolitik formulieren und daß sie die nötigen Institutionen aufbauen.

8. Der politische Wille zeigt sich aber vor allem darin, daß Regierungen Ressourcen aus den nationalen Budgets einbringen, und zwar auch in entwicklungsrelevante Maßnahmen. Größere Ressourcen für Drogenkontrolle sind dann gerechtfertigt, wenn Drogenkontrolle als Investition in nachhaltige menschliche Entwicklung und nicht nur in die Kontrolle von Substanzen gesehen wird.
9. Drogenkontrolle gilt unter anderem deshalb als ein schwieriges Feld, weil nicht nur unterschiedliche, sondern oft auch gegensätzliche Interessen einer Vielzahl von Akteuren davon betroffen sind. Drogenkontrolle kann dann erfolgreich sein, wenn sie auf die Konvergenz von Interessen baut. Bei Alternativer Entwicklung wird dies besonders deutlich: Drogenkontrolle durch Alternative Entwicklung kommt den Interessen der internationalen Gemeinschaft entgegen, die Drogenproduktion und -konsum reduzieren möchte, denen von Gebern und Trägerorganisationen, da Alternative Entwicklung allgemeinen Entwicklungsprinzipien folgt, denen von Regierungen in Asien, die damit mehr Ressourcen für Entwicklungsmaßnahmen erhalten und ihre Beziehungen zu marginalisierten Gruppen verbessern können, und schließlich denen der Menschen in drogenproduzierenden Gebieten, die Zugang zu Entwicklungsressourcen erhalten. Maßnahmen der 'Community-based drug control' könnten eine ähnliche Funktion bei der Reduzierung des Drogenkonsums erfüllen. Im Bereich der Kontrolle des Drogenhandels könnten Maßnahmen, die auf eine Verbesserung von 'Governance' abzielen, ebenfalls auf eine größere Konvergenz von Interessen bauen als repressive 'Law Enforcement'-Maßnahmen.
10. Die Unterstützung von Maßnahmen der Drogenkontrolle wird oft an eine Reihe von Vorbedingungen geknüpft, darunter den politischen Willen der nationalen und lokalen Machthaber, die Kontrolle des jeweiligen Gebiets durch die Regierung, Sicherheit, die Existenz lokaler Trägerstrukturen etc. Gleichzeitig findet die Drogenproduktion gerade in politisch problematischen Gebieten statt, in denen diese Voraussetzungen nicht oder nur mit Einschränkungen gegeben sind. Anstatt eine Zusammenarbeit von vornherein auszuschließen, sollten nationalen Regierungen in Kooperation mit der internationale Gemeinschaft den Prozeß der Drogenkontrolle damit beginnen, die Voraussetzungen für Drogenkontrolle zu verbessern bzw. zu schaffen. In Ländern, in denen es keine anerkannte und funktionierende Regierung gibt oder eine Zusammenarbeit mit der Regierung schwierig ist, sollte die internationale Gemeinschaft möglichst direkt mit den Zielgruppen zusammenarbeiten.
11. Die internationale Gemeinschaft spielt bei der Formulierung und Umsetzung von Strategien der Drogenkontrolle in Entwicklungsländern eine bedeutende Rolle. Vor allem die Geber und die Vereinten Nationen sollten diese Rolle nutzen, um einen internationalen Konsens zu einer entwicklungsorientierten Drogenpolitik zu formen. Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen Mitte 1998 bietet dafür Gelegenheit.
12. Drogenkontrolle ist einer der wenigen Bereiche, bei denen der Entwicklungszusammenarbeit eine überproportionale Bedeutung zukommt. Der Einfluß, den die Geber direkt oder über die Vereinten Nationen auf die Drogenpolitik in Entwicklungsländern ausüben, steht in keinem Verhältnis zu den geringen Mitteln, die für konkrete Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Wenn Drogenkontrolle nicht nur zu einer Kontrolle von Substanzen, sondern zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen soll, ist es erforderlich und gerechtfertigt, die Mittel dafür beträchtlich zu erhöhen.

# LITERATUR

### **Zeitungen und Zeitschriften:**

Bulletin on Narcotics	New York.
Entwicklung und Zusammenarbeit	Frankfurt.
KPL (Khao San Pathet Lao)	Vientiane, Laos.
Süddeutsche Zeitung	München.
The Bangkok Post	Bangkok, Thailand.
The Far Eastern Economic Review	Hongkong.
The Friday Times	Lahore, Pakistan
The Frontier Post	Peshawar, Pakistan.
The Muslim	Rawalpindi, Pakistan.
The Nation	Bangkok, Thailand.
The Nation (Pakistan)	Lahore, Pakistan.
The News	Islamabad, Pakistan.
The Vientiane Times	Vientiane, Laos.

### **Technische Berichte der folgenden Projekte:**

Afghanistan Drug Control and Rural Rehabilitation Project (ADCRP), UNDCP AFG/89/580.	Afghanistan.
Dir District Development Project (DDDP), UNDCP PAK/87/374-5 (Phase 1), UNDCP PAK/94/820 (Phase 2).	Pakistan.
Integrated Drug Demand Reduction Project (IDDRP), UNDCP.	Pakistan.
Integrated Highland Development Pilot Project (Phalavek Project), UNDCP LAO/89/550.	Laos.
Thai-German Highland Development Programme (TG-HDP), GTZ.	Thailand.
Xieng Khouang Highland Development Programme, UNDCP Projekte LAO/90/551-553.	Laos.

### Aufsätze, Berichte und Bücher:

Adams, N./ McCoy, A.W. (Hg.)	1970	Laos: War and Revolution.	New York/ Evanston/ London.
Ahmed, Akbar S. (Hg.)	1990	Pakistan – The Social Sciences' Perspective.	Karachi.
Alting von Geusau, L.	1986	Dialectics of Akhazanh: The interiorization of a perennial minority group. In: McKinnon/Bhruksasri, 241-278.	
Arney, George	1990	Afghanistan – The definitive account of a country at crossroads.	London.
Asia Institute of Technology	1989	Survey of Narcotics Plantations Using Spot Data – First Report.	Bangkok.
Asia Institut of Technology	1990	Survey of Narcotics Plantations Using Spot Data – Final Report.	Bangkok.
Ba Thaug	ca. 1993	Community Drug Control Programme Myitkyina – The Union of Myanmar. (Unveröffentlichter Bericht).	Myitkyina.
Bakhsh Rais, R.	1993	Afghanistan and the Regional Powers. In: Asian Survey 33 (9), 905-922.	
Barney, G.L.	1957	The Meo of Xieng Khouang Province. (Mimeo.)	Minnesota.
Batson, W.	1991	After the Revolution: Ethnic Minorities and the New Lao State. In: Zasloff/Unger, 133-158.	
Bazant, W./ Hussain, A.K./ Niaz, K./ Rehman, N.	1993	Integrated Demand Reduction Project: Moving Towards Success (Bericht für IDDRP).	Nairobi.
Behr, H.G.	1985	Von Hanf ist die Rede – Kultur und Politik einer Droge.	Reinbek.
Behr, H.G.	1987	Organisiertes Verbrechen.	Frankfurt/ Berlin.
Berridge, V./ Edwards, G.	1987	Opium and the People.	New Haven/ London.
Bhruksasri, W./ Manaerasert et al.	1991	Heroin Addiction in Mon Ya (Bericht für Norwegian Church Aid).	Bangkok.
Bisiou, Y.	1994	Les Monopoles des Stupéfiants (Thèse pour le doctorat en droit, Paris X Nanterre).	Paris.
Bittmann, C.	1987	Lexikon der Rausch- und Genußgifte.	Wien/ München/ Zürich.
BMZ	1992	Ländliche Entwicklung in den 90er Jahren – Ein Weg zur Armutsbekämpfung (BMZ Aktuell).	Bonn.

BMZ	1993	Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens. (BMZ Aktuell).	Bonn.
BMZ	1995	Konzept Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ Aktuell).	Bonn.
BMZ	1995a	Die Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit. (BMZ Aktuell).	Bonn.
BMZ	1995b	Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept (BMZ Aktuell).	Bonn.
BMZ	1996	Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik 1996.	Bonn.
Boase, R.	1995	Public Administration Reform in the Lao People's Democratic Republic (Bericht für UNDP Laos).	Vientiane.
Bohle, H.G./Graner, E.	1997	Arme Länder – Reiche Länder. Eine Untersuchung über Nachhaltigkeit und den Reichtum der Nationen. In: Geographische Rundschau 49 (1997) H. 12 (Dezember), 735-742.	
Bohnet, M.	1992	Die Rahmenbedingungen müssen verändert werden. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 33 (12), 14-17.	
Boonwaat, L.	1995a	The Integration of Demand Reduction by the Community in the Context of an Integrated Rural Development Project in the Lao PDR (Bericht für Projekt LAO/89/550 für das 'Expert Forum on Demand Reduction in Hanoi').	Vientiane.
Boonwaat, L.	1995	The Link Between Anti-Opium Law Legislation, Enforcement, Project Activities and the Reduction of Opium Production and Addiction in the Project Zone (Bericht für Projekt LAO/89/550).	Vientiane.
Booth, M.	1996	Opium – A History.	London.
Brailsford, G.	1990	Opium Crop Substitution Programme Achin District, Nangarhar 1989. (Bericht für AfghanAid).	Peshawar.
Brown, A.	1991	Report on the Status and Role of Women (Bericht für Projekt LAO/89/550).	Vientiane.
Buddenberg, D.	im Ersch.	Illicit Drugs and Drug Policies in Pakistan.	London.
Bukhari, Maqsooma	1993	Capital Punishment in Pakistan.	Lahore.
Bundeskriminal- amt	1995	Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland 1995.	Wiesbaden.
Bundesministeriu m für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit/ Bundesministeriu m des Innern (Hg.)	1990	Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan.	Bonn.

Burgh, Chris Van der	1995	Youth Health Status and Behaviour: Some Views 'Out of Africa' and a Suggested Model for Health Promotion Strategies and Intervention (Paper for the International Youth Sports Management Symposium, Hongkong, May 1995).	Johannesburg.
Burney, N./ Mahmood, Z./ Shabbir, T.	1991	Human Development Report for Pakistan (Bericht für UNDP).	Islamabad.
Caroe, Olaf	1992	The Pathans (Erstdruck 1958).	Karachi.
CB-DAC Core Team	1997	Review of the Implementation of Community-based Drug Abuse Control (TG-HDP internal paper no. 204).	Chiang Mai.
Centlivres, P.	1997	De la Violence dans la Crise Afghane. In: L'Homme 144 (oct-déc.), 51-67.	
Chagnon, J.	1994	Chipping Away the Glass Ceiling.	Vientiane.
Chazée, L..	1994	Guide Pratique pour le Développement des Communautés Rurales du Laos.	Vientiane.
Chazée, L.	1995	Atlas des Ethnies et du Sous-Ethnies du Laos.	Bangkok.
Chew, M.	1994	Human Rights in Singapore – Perceptions and Problems. In: Asian Survey 34 (11), 933-948.	
Chindarsi, N.	1986	Hmong Shamanism. In: McKinnon/Bhruksasri, 187-194.	
Choudhury, G.W.	1993	The Last Days of United Pakistan.	Karachi/ Oxford.
Christensen, A.	1995	Aiding Afghanistan – The Background and Prospects for Reconstruction in a Fragmented Society (Bericht für SIDA).	Kopenhagen.
CIA	1992	CIA Report on Heroin in Pakistan – Sowing the wind (nachgedruckt in 'The Friday Times, August 26 – September 1, 1993').	
CND	1995	Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking.	Wien.
CND	1996	Crops from which Drugs are Extracted and Appropriate Strategies for their Reduction (E/CN.7/1996/11).	Wien.
CND	1997a	Draft Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction (NAR/CL.3/1997).	Wien.
CND	1997b	Illicit Drug Traffic and Supply, including reports of subsidiary bodies of the Commission – Poverty Eradication (E/CN.7/1997/CRP.11).	Wien.
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement	1990	Projet de Développement Intégré des Sociétés Paysannes dans la Région de Kasi (unveröffentlichter Projektbericht).	Paris.

Cooper, R.	1984	Resource Scarcity and the Hmong Response.	Singapore.
Cossée, O.	1993	Report on the Studies carried out upon Poppy Cultivation in Afghanistan (Bericht für MADERA).	Peshawar.
Craiggs, D.	1993	UNDCP Participation in Afghanistan Rehabilitation Strategy (Bericht für UNDCP).	Islamabad.
Dang Van Nghiem/Chu Thai Son/Luu Hung	1993	Les Ethnies Minoritaires du Vietnam.	Hanoi.
DAPRC	1992	Press Kit.	Islamabad.
DAPRC	1995	Country Paper Pakistan (Bericht für das 'Expert Forum on Demand Reduction in South and Southwest Asia, New Delhi, 6-10 March 1995').	Islamabad.
DEA	1993	Money Laundering in Southwest Asia.	Washington.
DEA	1994	How to hold your own in a drug legalization debate.	Washington.
DEA	1994b	Asian Money Movement Methods.	Washington.
Dessallien, Ch.	1991	Social Implications of the New Economic Mechanisms in Laos (Bericht für UNDP).	Vientiane.
Deutscher, E./ Jahn, T./ Moltmann, B. (Hg.)	1995	Entwicklungsmodelle und Weltbilder (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung).	Frankfurt.
Dietrich, I.	1994	Das Konzept der Alternativen Entwicklung. In: Entwicklung und Ländlicher Raum 28 (4), 8-11.	
Donner-Reichle, C.	1995	Hoffnungsvolle Ansätze auf dem Weltsozialgipfel. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 36 (5/6), 124-125.	
Duang Deuane Bounyavong/ Kham Pin Phiathab	1995	The Trafficking of Children in the Lao PDR (Bericht für UNICEF).	Vientiane.
Dupree, L.	1997 <sup>(4)</sup>	Afghanistan.	Karachi.
Escoffier-Fauveau, C.	1994	Opium Addiction in Luang Namta and Bokeo Provinces (Bericht für Norwegian Church Aid).	Vientiane.
European Commission	1996	EU-ASEAN Relations: A Growing Partnership.	Brüssel.
Evans, G.	1995	Lao Peasants under Socialism & Post-socialism.	Chiang Mai.
Faath, S.	1993	Die gesellschaftliche Debatte um Menschenrechte und Demokratie im arabischen Raum. In: Tetzlaff (Hg.), 187-214.	
Feingold, D.	1970	Opium and Politics in Laos. In: Adams, N.S./ McCoy, A. , 322-339.	

Fraser, C.	1994	Communication and Social Mobilization for Drug Abuse Control – What Prospects? (Bericht für UNDCP Management).	Wien.
Galtung, F.	1994	Zum Beispiel Korruption.	Göttingen.
Gebert, R.	1995	Community-based Drug Abuse Control at the TG-HDP (TG-HDP Internal Paper 192).	Chiang Mai.
Gebert, R.	1995a	Drug Demand Reduction in Houay Xai District, Bokeo Province, and Long District, Luangnamtha Province: Situation and Proposals for Activities under the Project (Bericht für Norwegian Church Aid).	Vientiane.
Geddes, A.	1994	Vegetable Based High Value Irrigated Cropping Systems for Dir District (Bericht für DDDP).	Timergara.
George, S.	1994	Die Weltbank und ihr Konzept von good governance. In: Hippler, J. (Hg): Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt.	Hamburg.
Goodman, J.	1996	Meet the Akhas.	Bangkok.
Gorospe-Ponce, E./ Kroll, C./ Suhling, O./ Wald, H.J. (Hg.)	1990	Verbrechen, Gewinne, Opfer – Das Drogenproblem in Süd- und Südostasien (Arbeitsmaterialien für den landeskundlichen Unterricht, Heft 16).	Bad Honnef.
Götz, R./ Halbach, U.	1996	Politisches Lexikon GUS.	München.
Government of Laos	1991	Draft Constitution of the Lao PDR submitted to the 6th session of the People's Supreme Assembly, Vientiane 13-15 August 1991.	Vientiane.
Government of Laos	1994	Outline Public Investment Program 1994 – 2000.	Vientiane.
Government of Laos/ Committee for Planning and Cooperation/ NSC	1995	Basic Statistics about the Socio-economic Development in the Lao PDR 1975-1995.	Vientiane.
Government of Laos/ Committee for Planning and Cooperation/ NSC	1995a	Expenditure and Consumption Survey and Social Indicator Survey (1992-1993).	Vientiane.
Government of Laos/CPC/ National Statistics Centre	1995b	Lao Census 1995 – Preliminary Report 2.	Vientiane.
Government of Laos/Ministry of Agriculture and Forestry	1990	Tropical Forestry Action Plan (First Phase).	Vientiane.

Government of Laos/Ministry of Economy, Planning and Finance	1991	Basic Statistics about the Socio-economic Development in the Lao PDR for 15 years (1975-1990).	Vientiane.
Government of Laos/Ministry of Economy, Planning and Finance	1992	Basic Statistics about the Socio-economic Development in the Lao PDR 1991.	Vientiane.
Government of Myanmar/ Ministry of Border Areas and National Races Development	1992	Measures Taken for Development of Border Areas and National Races (1989-1992).	Yangon.
Government of NWFP (Pakistan) / Bureau for Statistics	1994	F.A.T.A. Development Statistics.	Peshawar.
Government of NWFP (Pakistan) / Special Development Unit	1996	Pakistan Opium Poppy Crop Survey 1995-96.	Peshawar.
Government of Pakistan/ Narcotics Control Division/ UNDCP	1991	Masterplan for Narcotics Control.	Islamabad.
Government of Pakistan/ Narcotics Control Division	1994	National Survey on Drug Abuse in Pakistan 1993.	Islamabad.
Government of Pakistan/ Narcotics Control Division	1996	Drug Abuse Control Master Plan for Pakistan 1997-2002 (Entwurf von November 1996).	Islamabad.
Government of Pakistan/Planning Commission	1983	Special Development and Enforcement Plan for the Opium Producing Areas of Pakistan.	Islamabad.
Government of Pakistan/PNCB	1988	A Study on the Effectiveness of Drug Law Enforcement in Pakistan's Judicial System.	Islamabad.
Government of Thailand	1996	The Eighth National Social and Economic Development Plan (1997-2001).	Bangkok.
Government of Thailand /ONCB	ohne Datum	Office of the Narcotics Control Board	Bangkok.
Government of Thailand /ONCB	1992	National Strategy for Drugs Control (1992-1996).	Bangkok.

Government of Thailand /ONCB	1994	Drug Abuse Survey (Summary)	
Government of Thailand /ONCB	1996	National Narcotics Control Plan (1997-2001).	Bangkok.
Government of the USA/ Department of Agriculture	1992	Thailand Opium Yield Project 1991-1992.	Beltsville.
Government of the USA/ Department of Agriculture	1993	Southeast Asia Opium Yield Project 1993.	Beltsville.
Government of the USA/ Department of Agriculture	1995	Burma Opium Yield Project 1995.	Beltsville.
Government of the USA/ Department of State	1996	1995 Country Report on Human Rights Practices: Burma.	Washington.
Government of the USA/The White House	1994	National Drug Control Strategy. Executive Summary.	Washington.
Grandstaff, T.	1979	The Hmong, Opium and the Haw. In: Journal of the Siam Society 67 (2) July, 70-79.	
GTZ	1991	Where there is no participation.....	Eschborn.
GTZ/Muang Sing Integrated Food Security Programme	1995	Report on the Muang Sing Socio-Economic Baseline Survey April-May 1995.	Sing.
Gunn, G.	1982	Theravadins and Commissars: The State and National Identity in Laos. In: Stuart-Fox, 76-100.	
Gunn, G.	1988	Political Struggle in Laos (1930-1954)	Bangkok.
Gunn, G.	1990	Laos in 1989. Quiet Revolution in the Marketplace. In: Asian Survey XXX (1), 81-87.	
Guo Huijun	1990	Swidden Cultivation and Cash Crops in Southern Yunnan, China – A Case Study of Agroecosystem Sustainability.	Kunming/ Honolulu.
Haas, H.J. de	1994	Möglichkeiten der Rauschgiftbekämpfung über Maßnahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. In: Entwicklung und ländlicher Raum 28 (4), 32.	
Haider, S.M. (Hg.)	1994	Pakistan, Central Asia and the Region.	Lahore.

Hamm, B.	1994	Das Menschenrecht auf Entwicklung: Leere Versprechungen oder Pflicht? In: Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.): Jahrbuch Frieden 1995, 98-108.	München.
Hanisch, R.	1994	Struktur- und Entwicklungsprobleme Südostasiens. In: Nohlen/Nuscheler 1994, 54-113.	
Harborth, H.J.	1993	Sustainable Development – dauerhafte Entwicklung. In: Nohlen/Nuscheler (eds), 231-249.	
Hauff, M./Pfister-Gaspary, B. (Hg.)	1984	Entwicklungspolitik, Probleme, Projektanalysen und Konzeptionen.	Saarbrücken/ Ft.Lauderdale.
Hoare, P./Ireson, R.	1994	In-Depth Evaluation (Bericht für Projekt LAO/89/550).	Vientiane.
Holtz, U.	1995	Bilanz der Entwicklungspolitik – Erfolge und Fehlschläge. In: Kaiser/Schwarz, 403-417.	
Holtz, U.	1995a	Zu einem neuen Paradigma von Entwicklung. In: EPD-Entwicklungspolitik 11/95, 17-21.	
Holtz, U./ Kulesa, M. (Hg.)	1995	Korruption als Entwicklungshindernis (Teile 1 und 2) (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung Hefte D11 und D12).	Bonn.
Hsam, Kam Noan	1995	A Note on Traditional Opium Detoxification in the Lao PDR (Bericht für Projekt LAO/89/550).	Vientiane.
Human Rights Commission of Pakistan	1995	State of Human Rights in Pakistan in 1994.	Lahore.
Human Rights Commission of Pakistan	1996	State of Human Rights in Pakistan in 1995.	Lahore.
Hurd, A./Masty, S.	1991	Opium Poppy Cultivation Nangarhar Province Afghanistan 1990 (Bericht für UNFDAC).	Peshawar.
Hussain, Mushahi /Hussain, Akmal	1993	Pakistan – Problems of Governance.	Lahore.
IDDRP	1994	National Workshop on the Role of Women in Prevention of Drug Abuse (Workshop Report).	Islamabad.
Illy, H.	1994	Darf die Bank politisch argumentieren? Der 'Governance'-Diskurs der Weltbank. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 35 (5/6), 128-130.	
INCB	1992	Report of the International Narcotics Control Board for 1992, pages 1-7.	Wien.
INCB	1995	Effectiveness of the International Drug Control Treaties. Supplement to the Report of the International Narcotics Control Board for 1994.	New York.
INL	1996	International Narcotics Control Strategy Report.	Washington.

INL	1997	International Narcotics Control Strategy Report.	Washington.
INM	1993	Illicit Opium Poppy Cultivation in Southeast Asia: The Environmental Consequences.	Washington.
INM	1993a	International Narcotics Control Strategy Report.	Washington.
INM	1995	International Narcotics Control Strategy Report.	Washington.
Institute for Southeast Asian Studies (Hg.)	1984	Territorial Power Domains, Southeast Asia and China.	Singapore.
Ireson, C./ Ireson, R.	1991	Ethnicity and Development in Laos. In: Asian Survey XXXI, 10, 920-937.	
Ireson, R.	1990	Hmong Farming Systems and Social Organization in Nong Het District, Xieng Khouang (IFAD Report).	North Caulfield/ Australia.
Ireson, R.	1993	Consultant's Report on Community Development (Bericht für Projekt LAO/89/550)	Vientiane.
Ireson, W.R.	1995	Hmong Demographic Changes in Laos: Causes and Ecological Consequences. In: Sojourn 10 (2), 198-232.	
Jalalzai, M.K.	1994	Central Asia – Political Situation and Economic Opportunities.	Lahore.
Johnson, S.	1992	Laos in 1991 – Year of the Constitution. In: Asian Survey XXXII (1), 82-87.	
Joo-Jock, L./ Vani, S. (Hg.)	1984	Armed Separatism in Southeast Asia.	Singapore.
Kaiming, S.	1986	Modern China – A Topical History 1840-1983.	Beijing.
Kaiser, K./ Schwarz, H.P. (Hg.)	1995	Die Neue Weltpolitik.	Bonn.
Kapila, M./ Templer, G./Winter, E.	1995	Review of British Aid to Afghanistan (Bericht für die 'Overseas Development Administration').	London.
Kaul, I.	1984	Zur staatlichen Budgetpolitik in der Initialphase autozentrierter Entwicklung – Untersuchungen über die Entwicklungserfahrungen der Demokratischen Volksrepublik Laos. In: Hauff/Pfister-Gaspary, 235 -250.	
Kaul, I.	1993	Menschliche, nicht wirtschaftliche Entwicklung. Vorschläge zur Neuorientierung der Entwicklungspolitik. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 34 (12), 316-318.	
Kennedy, Ch.	1987	Bureaucracy in Pakistan.	Karachi/ Oxford etc.

Khan, Mushtaq A.	1989	Potential Use of the Black Economy: A case study of bearer schemes in Pakistan (NDFC Research Report Series, Report No. 38).	Karachi.
Khazanov, A.M.	1995	The Ethnic Problems of Contemporary Kazakhstan. In: Central Asian Survey 14 (2), 243-264.	
Kline, G.	1994	Democracy, Community and Human Development. In: Journal of Third World Studies. Americus 11 (1), 224-244.	
Körner, W.	1989	Der Neue Drogenreader.	Frankfurt.
Kunstaedter, P. (Hg.)	1967	Southeast Asian Tribes, Minorities and Nations.	Princeton.
Lao Peoples' Revolutionary Party	1994	Resolution on Rural Development.	Vientiane.
Larsen, P.	1993	Follow-up Mission on Marketing and Economic Activities (Bericht für Projekt LAO/89/550).	
LCDC	1993	Proposal for a Comprehensive Drug Control Programme (3 Vol.)	Vientiane.
LCDC	1996	Results of the 1996 Opium Cultivation Survey.	Vientiane.
Le Failler, Ph.	1995	Le 'Coût Social' de L'Opium au Vietnam – La Problématique des Drogues dans le Philtre de L'Histoire. In: Journal Asiatique CCLXXIII (1), 239-264.	
LeBar, F./ Hickey, G./ Musgrave, J.K.	1964	Ethnic Groups of Mainland Southeast Asia.	New Haven.
Lee, G.Y.	1982	Minority Policies and the Hmong. In: Stuart-Fox.	
Leftwich, A.	1993	Governance, democracy and development in the Third World. In: Third World Quarterly 14 (3), 605-624.	
Leisinger, K./ Hösle, V. (Hg.)	1995	Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte Welt und die erste Welt im Dialog.	München.
Leisinger, K.M.	1995	Gouvernance oder: "Zu Hause muß beginnen, was leuchten soll im Vaterland." In: Leisinger/Hösle, 114-172.	
Lemoine, J.	1972	Un Village Hmong Vert du Haut-Laos.	Paris.
Lemoine, J.	1986	Yao Religion and Society. In: McKinnon/Bhruksasri, 195-211.	
Leroy, B.	1991	L'Europe de Douze face à la demande de stupéfiants. (Etude pour la Commission des Communautés Européennes (Doc CEC/LUX/V/E/1/28/91).	

Lindholm, Ch.	1990	Leadership Categories and Social Processes in Islam: The Cases of Dir and Swat. In: Ahmed, Akbar S., 47-60.	Karachi.
Lintner, B.	1993a	Burma – Struggle for Power. In: Jane's Intelligence Review. October 1993 – Asia, 466-471.	
Lintner, B.	1993	The Politics of Drug Trade in Burma (IOCPS Occasional Paper No. 33)	Nedlands/ Western Australia.
Lintner, B.	1994	Burma in Revolt. Opium and Insurgency Since 1948.	Bangkok.
Lintner, B.	1994a	Myanmar's Chinese Connection. In: International Defense Review 11, 23-26.	
Lintner, B.	1995	The Drug Trade in Southeast Asia. In: Jane's Intelligence Review, Special Report No 5.	
Littooy, S.	1993	Opium Poppy Cultivation Survey Report. Vietnam Drug Abuse Control Masterplan Formulation Exercise. (Bericht für UNDCP).	Hanoi.
Luther, H.	1983	Socialism in a Subsistence Economy: the Laotian way.	Bangkok.
Ma, M.	1994	Prospects for Agricultural Development: A Summary of Selected World Bank Studies. In: Pham, Chi Do (Hg.), 131-146.	
Mahbubani, K.	1993	An Asian Perspective on Human Rights and Freedom of the Press. In: Media Asia 20 (3), 159-166.	Singapore.
Maley, W./Saikal, Fazel Haq	ca. 1993	Political Order in Post-Communist Afghanistan. (Draft study).	Campbell.
Malik, Nasrullah Jan	1994	Proposal for High Value Cropping Systems for Dir District Development Project (Bericht für DDDP).	Timergara.
Manich, M.L.	1967	History of Laos.	Bangkok.
Maule, R.B.	1991	The Opium Question in the Federated Shan States 1931-1936: British Policy Discussions and Scandal.	
Maung, Mya	1994	On the Road to Mandalay – A Case Study of the Sinonization of Upper Burma. In: Asian Survey 34 (5), 447-459.	
McCoy, A.	1974	The Politics of Heroin in Southeast Asia.	New York.
McKinnon, J./ Bhruksasri, W. (Hg.)	1986 <sup>(2)</sup>	Highlanders of Thailand.	Oxford.
McKinnon, J./ Vienne, B. (Hg.)	1989	Hill Tribes Today – Problems in Change.	Bangkok.
Meer, C. van der	1987	Problems and Progress in Crop Replacement Programmes in Burma, Pakistan and Thailand 1972-1987 – A Review. In: UNDP/UNFDAC, 25-57.	

Merrem, G./ Schiefer, W./ Seger, A.	1994	Die Entwicklung des Drogenanbaus und -handels aus Sicht der Vereinten Nationen. In: Entwicklung und Ländlicher Raum 28 (4), 3-7.	
Moinet, B.	1991	Opium Rouge.	Paris.
Mottin, J.	1980	The History of the Hmong.	Bangkok.
Nadelmann, E.	1992	Thinking Seriously About Alternatives to Drug Prohibition. In: Daedalus 123 (3)	
Nai Zindagi	1994	Recovery (Issue X October 1994).	
Nakabuttra, A.	1995	Lessons Learned and Consideration on Community-based Drug Abuse Prevention and Control (TG-HDP Internal Paper No. 191).	Chiang Mai.
Nathan/Berger Inc.	1992	Opium Subsector Survey (Bericht für USAID).	Arlington.
Navaratnam, V. et al. (Hg.)	1983	Opiate Drug Consumption Patterns in Asia: Report of a Regional Workshop.	Kuala Lumpur.
Neher, C.	1994	Asian Style Democracy. In: Asian Survey 34 (11), 949-961.	
New York Times	1988	US Says Laos Government is Deeply Involved in Drugs. In: The New York Times 11 May 1988.	
Newman, R.K.	1995	Opium Smoking in Late Imperial China: A Reconsideration. In: Modern Asian Studies 29 (4), 765-794.	
Niaz, Kamran	1995	Community Action Projects – Final Report (Bericht für IDDRP).	Islamabad.
Nohlen, D. (Hg.)	1989 <sup>2</sup>	Lexikon Dritte Welt .	Reinbek.
Nohlen, D./ Nuscheler, F. (Hg.)	1993 <sup>3</sup>	Handbuch der Dritten Welt – Ban 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien.	Bonn.
Nohlen, D./ Nuscheler, F. (Hg.)	1994 <sup>3</sup>	Handbuch der Dritten Welt – Band 7: Südasien und Südostasien.	Bonn.
Nowak, M.	1993	Menschenrecht auf Entwicklung versus menschenrechtliche Entwicklungszusammenarbeit. In: Tetzlaff (Hg.), 215-226.	
Nuscheler, F.	1993a	Menschenrechte und Entwicklung – Recht auf Entwicklung. In: Nohlen/Nuscheler (Hg.), 269-286.	
Nuscheler, F.	1995	Reiche Welt und arme Welt. In: Kaiser/Schwarz, 123-132.	
Ockey, J.	1995	Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand. In: Modern Asian Studies 28 (2), 251-277.	
Odell, M./ Robert, L. a.o.	1990	Opium Poppy Eradication: Development, Dependency and Self-Reliance (Bericht für USAID).	Washington.

Olcott, M.B.	1995	Central Asia – The Myth of 'Tsentral'naia Aziia'. In: Current Affairs Digest 9, May 1995, 93-116.	Lahore.
Olesen, A.	1995	Islam and Politics in Afghanistan.	Chippen-ham.
Owens, G.P./ Clifton, J.H.	1972	Poppies in Afghanistan (Bericht für USAID).	Kabul.
Peace Corps (Hg.)	1991	Cultural Introduction Lao People's Democratic Republic.	Seattle.
Petersen, Ph.	1995	Security Policy in Post-Soviet Central Asia. In: European Security 4 (1), 133-219.	London.
Pham, Chi Do (Hg.)	1994	Economic Development in Lao PDR: Horizon 2000.	Vientiane.
Phongpaichit, Pasuk/ Baker, C.	1996	Thailand's Boom.	Chiang Mai.
Phongpaichit, P./ Piriyarangsan, S.	1994	Corruption and Democracy in Thailand.	Bangkok.
PNCB	1988	A Study on the Effectivness of Drug Law Enforcement in Pakistan's Judicial System.	Islamabad.
Porter, D.	1994	Wheeling and Dealing. HIV/AIDS and Development on the Shan State Borders.	Canberra.
Poshyachinda, V.	1993	Drug Injecting and HIV Infection Among the Population of Drug Abusers in Asia. In: Bulletin on Narcotics 45 (1), 77-90	New York.
Power, R.	1993	Rapid Assessment of the Drug Injecting Situation in Hanoi & Ho Chi Minh City, Vietnam (Bericht für UNDCP).	Hanoi.
Project AFG/89/580	1993a	Baseline Survey in Nangarhar Canal Command Area.	Peshawar.
Project AFG/89/580	1994a	Baseline Survey Helmand Province, Afghanistan.	Peshawar.
Project AFG/89/580	1994	Baseline Survey Nangarhar Province Afghanistan.	Peshawar.
Project LAO/89/550	1995	Project Performance Evaluation Report for 1995.	Vientiane.
Project PAK/87/375	1991	Socio-Economic Survey of Poppy Growing Areas in Dir District.	The Hague.
Project PAK/94/820	1996	Project Performance Evaluation Report 1996.	Timergara.
Quaglia, G.	1985	Briefing on the Buner Agricultural Development Project (Bericht für UNFDAC).	Buner.
Rais, Rasul Bakhsh	1994	War Without Winners. Afghanistan's Uncertain Transition After the Cold War.	Karachi/ Oxford etc.

Raof, Sahibzada Ali Khan	1991	Poppy Cultivation in Northwest Frontier Province (NWFP) – Its Past, Present and Future. (Bericht für USAID).	Islamabad.
Raof, Sahibzada Ali Khan	1992	The Masterplan Approach to Drug Abuse Control – Pakistan's Quest and Solution (Bericht für "Technical Consultations on Drug Issues in Southwest Asia, Islamabad, September 1992").	Islamabad.
Reins, T.	1991	Reform, Nationalism and Internationalism. The Opium Suppression Movement in China and the Anglo-American Influence, 1900-1908. In: Modern Asian Studies 25 (1), 101-142.	
Renard, R.	1992	Socio-economic and Political Impact of Production, Trade and Use of Narcotic Drugs in Burma (Entwurf des Berichts für UNRISD).	Chiang Mai.
Renard, R./ Singhanetra- Renard, A./ Kampe, K.	1994	Twenty Years of Highland Health and Educational Development (Bericht für das UNDCP/ONCB Seminar: "Two Decades of Thai-UN Cooperation in Highland Development and Drug Control, Chiang Mai, 20-22 June 1994").	
Rerkasem, Kanok	1994	Sustainable Agriculture (Bericht für das UNDCP/ONCB Seminar: "Two Decades of Thai-UN Cooperation in Highland Development and Drug Control, Chiang Mai, 20-22 June 1994").	
Rettie, J.Y.	1992	The Opium Trade: A Kokang Perspective. In: Thai-Yunnan Project Newsletter 15 (Dec), 17-19.	
Roongruangsee, Chaiwat	1994	Development of Community Institutions and Network: Village Organization in the Highland Development Process (Bericht für das UNDCP/ONCB Seminar: "Two Decades of Thai-UN Cooperation in Highland Development and Drug Control, Chiang Mai 20-22 June 1994").	
Roux, H.	1954	Quelques Minorites Ethniques du Nord-Indochine. In: France-Asie X (92-93), 135-420.	Saigon.
Rubin, B.	1996	The Fragmentation of Afghanistan.	Lahore.
Salzer, W.	1994	Entwicklung statt Opium. In: Entwicklung und Ländlicher Raum 28 (4), 16-20.	
Schoemaker, A.	1991	A Description of the Lives and Work of Some Women in Villages of Dir District.	Wageningen.
Schröder, B.	1993	Heroin.	Hamburg.
Scott, J.G.	1932	Burma and Beyond.	London.
Seccombe, R.	1995	Squeezing the Balloon: international drugs policy. In: Drug and Alcohol Review 14, 311-316.	
Seger, A.	1991	The Drug Problem in the Province of Bokeo (Bericht für UNDCP und LCDC).	Vientiane.
Seger, A.	1991a	The Drug Problem in the Province of Oudomsay (Bericht für UNDCP und LCDC).	Vientiane.

Seger, A.	1991b	The Drug Problem in the Province of Phongsali (Bericht für UNDCP und LCDC).	Vientiane.
Seger, A.	1991d	Opium Production in the District of Muang Hom, Province of Vientiane. (Bericht für UNDCP und LCDC).	Vientiane.
Seger, A.	1992	The Drug Problem in the Province of Louang Namtha (Bericht für UNDCP und LCDC).	Vientiane.
Seger, A.	1995	Drogen und Entwicklung in Afrika. In: Institut für Afrika-Kunde (Hg.): Afrika Jahrbuch 1994, 50-60.	Opladen.
Seger, A.	1996	Drugs and Development in the Central Asian Republics (unveröffentlicher Bericht für die GTZ).	Bonn.
Seger, A.	1997	Strategievorlag Drogen & Entwicklung in Afghanistan (unveröffentlicher Bericht für die GTZ).	Bonn.
Seger, A.	1997a	Strategievorlag Drogen & Entwicklung in Pakistan (unveröffentlicher Bericht für die GTZ).	Bonn.
Seger, A.	1997b	Drogen, Kriminalität und politische Entwicklung in Zentralasien. In: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Aktuelle Analysen Nr. 38/1997.	Köln.
Seger, A.	1997c	Strategievorlag Drogen & Entwicklung in Südostasien (unveröffentlicher Bericht für die GTZ).	Bonn.
Seger, A./ Halden, S.	1991	Lao/UNDCP/NCA Project Identification Mission to Bokeo, Lao PDR (Bericht für LCDC, NCA und UNDCP).	Vientiane.
Shui Meng, Ng	1991	Social Development in the Lao People's Democratic Republic: Problems and Prospects. In: Zasloff/Unger, 159-183.	
Simmonds, R.	1989	Report on Mission to Pakistan – Support to Law Enforcement Sector (Bericht für UNFDAC).	Wien.
Simmonds, R./ Raof, Sahibzada Ali Khan	1992	Report on Mission to Pakistan – Support to Drug Law Enforcement (Bericht für UNDCP).	Wien.
Smith, M.	1991	Burma – Insurgency and the Politics of Ethnicity.	London/ New Jersey.
Smith, M. et al.	1992	Why People Grow Drugs – Narcotics and Development in the Third World.	London.
Snelder, H.	1996	Strengthening Special Development Unit (Bericht für the SDU).	Peshawar.
Spencer, C.P./ Navaratnam, V.	1981	Drug Abuse in East Asia	New York.
Spielmann, H.	1989	Bisherige und künftige Aktivitäten zur Verringerung des Drogenkonsums in Pakistan (unveröffentlicher Bericht für die GTZ).	o.O.

Statistisches Bundesamt	1990	Länderbericht Pakistan.	Wiesbaden.
Steinberg, D.	1984	Constitutional and Political Bases of Minority Insurrections in Burma. In: Joo-Jock/Vani, 49-80.	
Stimson, G.	1994	HIV Infection and Injecting Drug Use in the Union of Myanmar (Bericht für UNDCP)	
Stuart-Fox, M.	1986	Laos – Politics, Economics and Society.	London/ Boulder.
Stuart-Fox, M. (Hg.)	1982	Contemporary Laos: Studies in the Politics and Society of the Lao People's Democratic Republic.	New York.
Stuart-Fox, M.	1995	The French in Laos, 1887-1945. In: Modern Asian Studies 29 (4), 111-139.	
Sudaprasert, K./ Kampe, K.	1991	Educationally Disadvantaged in Laos (Bericht für UNDP/Vientiane).	Vientiane.
Swedish Committee for Afghanistan	1993	Farming Systems in Afghanistan – Summary.	Peshawar.
Tapp, N.	1989	Sovereignty and Rebellion. The White Hmong of Northern Thailand.	Singapore/ Oxford/ New York.
Tasker, R.	1987	Chasing the Red Dragon. In: FEER 13 August 1987, 28-31.	
Tetzlaff, R.	1995	Die Forderung nach besserem Staatsverhalten. 'Good Governance' – eine berechnete, aber heikle Forderung der Weltbank. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 36 (5/6), 140-142.	
Tetzlaff, R. (Hg.)	1993	Menschenrechte und Entwicklung (Reihe Eine Welt der Stiftung Frieden und Entwicklung).	Bonn.
Thamm, B.G.	1989	Drogenfreigabe – Kapitulation oder Ausweg?	Hilden.
Thayer, N.	1993	Diverted Traffic. Indochina supplants Thailand as conduit for Burma's drugs. In: FEER 156 (11), 18/3/93.	
Thong Panh Kousonsavath	1990	Farming Systems Analysis: An Integrating Course for Introduction into the Nabong College Curriculum.	Vientiane/ Honolulu.
Thung, Heng	1974	The 1974 Survey of Poppy Growing Regions of North and Central Laos (USAID/ORRA)	
Tirmizi, Jamshed	1992	A Rapid Appraisal of the Spatial and Social Organization of the Poppy Growing Side Valleys of the Panjkora (Bericht für DDDP).	Timergara.
Tishkov, V.	1995	'Don't kill me, I'm a Kyrgyz': An anthropological analysis of violence in the Osh ethnic conflict. In: Journal of Peace Research 32 (2), 133-149.	

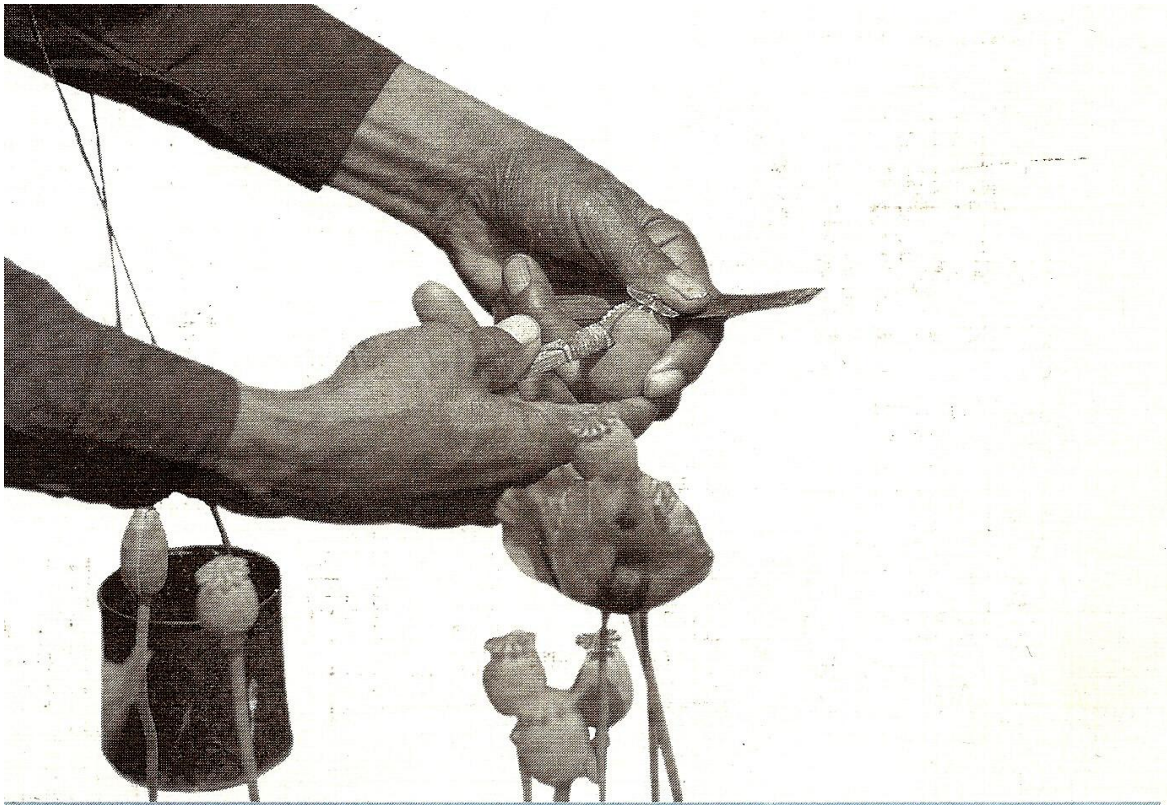
Tomuschat, Ch.	1995	Globale Menschenrechtspolitik. In: Kaiser/Schwarz, 361-371.	
Tullis, L.	1991	Handbook of Research on the Illicit Drug Traffic.	New York.
Tullis, L.	1995	Unintended Consequences – Illegal Drugs and Drugs Policies in Nine Countries.	Boulder/ London.
UN/ESCAP	1995	Community-based Drug Demand Reduction – Report on five demonstration projects.	New York.
UN/ESCAP	1995a	Community-based Drug Demand Reduction and HIV/AIDS Prevention – A manual for planners, practitioners, trainers and evaluators.	New York.
UN/ESCAP	1995b	Manila Declaration on the Agenda for Action on Social Development in the ESCAP Region.	
UNDCP	1992	UNDCP in the Lao PDR.	Wien.
UNDCP	1993	Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control (TIP 5).	Wien.
UNDCP	1993a	Indigenous People and Drug Abuse (TIP 6).	Wien.
UNDCP	1994a	Bangkok Declaration made at the 1994 Non-Governmental Organizations World Forum on Drug Demand Reduction.	Bangkok.
UNDCP	1994b	Drugs and Development.	Wien.
UNDCP	1994c	Women and Drug Abuse (TIP 7).	Wien.
UNDCP	1995	Afghanistan 1996-1998 – Programme Outline	Wien.
UNDCP	1995a	Amphetamine-Type Stimulants – A Global Review.	Wien.
UNDCP	1995b	Expert Forum on Demand Reduction in South and Southwest Asia (New Delhi, 6-10 March 1995)	Wien.
UNDCP	1995c	Fund of the United Nations International Drug Control Programme.	Wien.
UNDCP	1996	Subregional Drug Control Cooperation Programme for Central Asia.	Wien.
UNDCP	1996a	The Social Impact of Drug Abuse (UNDCP Technical Series No. 2).	Wien.
UNDCP	1996b	Expert Forum on Demand Reduction in Southeast Asia and the Pacific (Hanoi 11-15 December 1995) (Draft report).	Wien.
UNDCP	1997	World Drug Report.	Oxford.
UNDCP	1997a	Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking.	Wien.
UNDCP/CPCJD	1995	Report of the United Nations Mission to Pakistan on Organized Crime Including and Assessment of the Capacities of the Police and other Law Enforcement Agencies to Deal with it.	Wien.

UNDCP/ROSWA	1994	Afghanistan Opium Poppy Survey 1994.	Islamabad.
UNDCP/ROSWA	1994b	The Illicit Opiate Industry of Pakistan – Summary.	Islamabad.
UNDCP/ROSWA	1995	Afghanistan Opium Poppy Survey 1995	Islamabad.
UNDCP/ROSWA	1996	Afghanistan Opium Poppy Survey 1996.	Islamabad.
UNDCP/ROSWA	1997	Afghanistan Opium Poppy Survey 1997 (vorläufiger Bericht).	Islamabad.
UNDCP/Thailand	1995a	Background Brief UNDCP Sub-regional Programme in East Asia.	Bangkok.
UNDCP/Thailand	1995b	Sub-regional Action Plan for Drug Control.	
UNDP	1991	Human Development Report.	New York.
UNDP	1992	Human Development Report.	New York.
UNDP	1993	Human Development Report.	New York.
UNDP	1993a	Country Strategies for Social Development. The Experience of Pakistan.	New York.
UNDP	1994	Human Development Report.	New York.
UNDP	1994a	Report of the Fifth Round Table Meeting for the Lao People's Democratic Republic.	Genf.
UNDP	1995	Human Development Report.	New York.
UNDP	1995a	Strengthening Capacity in Policy Formulation and Management of Ethnic Minority Development in Vietnam (Draft Project Document).	Hanoi.
UNDP	1995b	UNDP's Myanmar Human Development Initiative: An Assessment.	New York.
UNDP	1996	Human Development Report.	New York.
UNDP	1996a	Governance for Sustainable Human Development (Draft report).	New York.
UNDP	1997	Human Development Report.	New York.
UNDP/Afghanistan	1993	Afghanistan Rehabilitation Strategy-Action Plan for Immediate Rehabilitation (VI vol.).	Kabul.
UNDP/Afghanistan	1996	Information Note – UNDP Assistance to Afghanistan 1997-98.	Islamabad.
UNDP/Afghanistan	1997	Poverty Eradication and Community Empowerment. Afghanistan PEACE Initiative 1997- 1999.	Islamabad.
UNDP/Afghanistan	1997 a	Room to Manoeuvre: Study on Women's Programming in Afghanistan.	Islamabad.
UNDP/CPCJB/ UNICRI	1995	Report of Mission to the Kyrgyz Republic on Crime Prevention and Reduction 3-19 September 1995.	Bishkek.
UNDP/Pakistan	1996	UNDP for Pakistan 1997-1999. Request for Resources for Advanced Programming.	Islamabad.

UNDP/ UNFDAC (Hg.)	1989	Recommendations of the Second UNDP/UNFDAC Regional Seminar on Replacement of Opium Poppy Cultivation (Swat, Pakistan, 13-17 November 1993).	Swat.
UNDP/ UNFDAC (Hg.)	1987	Regional Seminar on Replacement of Opium Poppy Cultivation (December 14-19, 1987 Chiang Mai)	Chiang Mai.
UNDP/UNFPA Executive Board	1996	Country Programmes and Related Matters/ Assistance to Myanmar – Note by the Administrator.	New York.
UNDP/UNFPA/ UNICEF	1995	Poverty Elimination in Vietnam.	Hanoi.
UNFDAC	1986	Drug Problems and Development (Staff paper prepared for the OECD Ad Hoc Meeting on the Role of Development Agencies in Narcotics Reduction), May 1986.	Wien.
UNFDAC	ca. 1988	Second Masterplan for Highland Development and Drug Abuse Control (Draft)	Bangkok.
UNFDAC	ca. 1988	The United Nations Fund for Drug Abuse Control.	Wien.
UNFDAC	1990	UNFDAC Policy for the Control and Elimination of Illicit Supply of Narcotic Drugs (unveröffentlichter Bericht).	Wien.
UNIDATA	1992	Afghanistan – Helmand Province: A Socio- economic Profile (unveröffentlichter Bericht).	Peshawar.
United Nations	1996	Afghanistan Consolidated Appeal for Assistance 1997.	New York.
UNO/Education Sector Support Project	1994	The Status of Education in Afghanistan.	Peshawar.
UNRISD	1995	Illicit Drugs: Social Impacts and Policy Options (UNRISD Briefing Paper No. 2 prepared for the World Summit for Social Development).	Genf.
USAID	1993	Helmand-Arghandab Valley Irrigation System – A Change Assessment.	Islamabad.
USAID/Pakistan	1992	Socio-Economic Profile of Bajaur Agency.	Islamabad.
USAID/Pakistan	1993	Socio-Economic Profile of Mohmand Agency.	Islamabad.
Vietnam National Drug Control Programme	1995a	Vietnam Drug Control Masterplan – Summary	Hanoi.
Vietnam National Drug Control Programme	1995	Vietnam Drug Control Masterplan.	Hanoi.
Vietnam/ CEMMA/ UNDP	1995	Framework for External Assistance to Ethnic Minority Development.	Hanoi.

WADA	1994	National Directory of Drug Treatment and Rehabilitation Services (Bericht für IDDRP und ILO, Pakistan).	Islamabad.
Walker, A.R.	1986	The Lahu People: An Introduction. In: McKinnon/Bhruksasri, 227-237.	
Walker, W.O.	1991	Opium and foreign Policy – the Anglo-American Search for Order in Asia (1912-1954).	Chapel Hill/ London.
Waller, P.	1993	Die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Tetzlaff (Hg.), 53-78.	
Waseem, Mohammad	1994	Politics and the State in Pakistan.	Islamabad.
Weggel, O.	1987	Indochina: Vietnam. Kambodscha. Laos.	München.
Weir, A.	1993a	Afghanistan Strategy Report (Bericht für UNDCP).	Islamabad.
Wekkin, G.	1982	The Rewards of Revolution: Pathet Lao Policy Towards the Hill Tribes Since 1975. In: Stuart-Fox (Hg.). (Nachdruck in Peace Corps 1991).	
Westermeyer, J	1982	Poppies, Pipes and People: Opium and its Use in Laos.	Berkely.
White, P.	1985	The Poppy. In: The National Geographic February 1985, 143-188.	
Wiant, J.	1984	Insurgency in the Shan State. In: Joo-Jock/Vani, 81-110.	
Wijeyewardene, G. (Hg.)	1990	Ethnic Groups across National Boundaries in Mainland Southeast Asia	Singapore.
Wissing, T.	1993	Die gegenwärtige Diskussion über die Kriterien bei der staatlichen Vergabe von Entwicklungshilfe. (Magisterarbeit) .	Bonn.
Wolff, J.H.	1995	Noch einmal zum Weltsozialgipfel. Sechs Argumente gegen die 20/20-Initiative von UNDP. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 36 (2), 47-50.	
Wolfrum, R.	1993	Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien. In: Europa Archiv 48 (23), 681-690.	Bonn.
World Bank	1989	Women in Pakistan. An Economic and Social Strategy.	Washington.
World Bank	1991	Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper.	Washington.
World Bank	1992	Governance and Development.	Washington.
World Bank	1993	Governance: The World Bank's Experience.	Washington.

World Bank	1993a	Lao People's Democratic Republic Environmental Overview.	Washington.
World Bank	1994	World Development Report 1994	New York.
World Bank	1995	Lao PDR Social Development Assessment and Strategy.	Washington.
World Bank	1995a	Lao PDR Agricultural Sector Memorandum.	Washington.
World Bank	1995b	Viet Nam Poverty Assessment and Strategy.	Washington.
Wright, J.	1991	The Balancing Act. A History of Modern Thailand.	Bangkok.
Yang Dao	1975	Les Hmong du Laos face au développement.	Vientiane.
Yang, Dali L.	1993	Illegal Drugs, Policy Change, and State Power: The Case of Contemporary China. In: Journal of Contemporary China 4 (Fall), 28.	
Yao Jianguo	1991	Yunnan: Drogenfahnder im Einsatz. In: Beijing Rundschau 34, 18-24.	
Yousaf, Mohammad	1991	Silent Soldier. The man behind the Afghan Jihad.	Lahore.
Yousaf, Mohammad/Adkin, M.	1992	The Bear Trap. Afghanistan's untold story.	Lahore.
Zasloff, J./Unger, L. (Hg.)	1991	Laos: Beyond the Revolution	London.
Zhao Zhiming	1996	A Review of Chinese-Myanmar Cross-border Drug Demand Reduction and HIV/AIDS Prevention Project (Office of Yunnan Province Narcotics Control Committee – Review Meeting 18-20 March 1996).	Kunming.
Zingel, W.P.	1994	Pakistan. In: Nohlen/Nuscheler 1994, 302-335.	Bonn.
Zingel, W.P.	1994	Struktur- und Entwicklungsprobleme Südasiens. In: Nohlen/Nuscheler 1994, 14-53.	



© Alexander Seger, Bonn 1998