Sozialfragen und Menschenrechte

Internationale Drogenbekämpfung: Sondertagung der Generalversammlung – Produzenten und Konsumenten – Gutgemeinte Vorschläge, doch Zurückhaltung bei konkreten Hilfen für die Dritte Welt (8)

(Vgl. auch VN 1/1989 S.28f. zur Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen.)

Neue Herausforderung

Die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs gehört zu den neuen Themen (»new issues«) der Vereinten Nationen. Zu ihnen zählen auch der Umweltschutz, die Bekämpfung des Terrorismus und die Eindämmung von Aids. Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar hat in einem Interview mit dem Westdeutschen Rundfunk anläßlich seines 70.Geburtstags am 19.Januar 1990 von dem »neuen Horizont« gesprochen, der sich mit der Herausforderung durch diese neuen Themen für die Vereinten Nationen abzeichne. Kurze Zeit nach dieser optimistischen, von Pérez de Cuéllar für die neunziger Jahre skizzierten Zukunftsperspektive hatte die Weltorganisation eine erste Gelegenheit zu demonstrieren, ob und wie sie mit dieser neuen Herausforderung fertig wird. Vier Tage lang, vom 20. bis 23.Februar 1990, wurde in New York im Rahmen einer Sondergeneralversammlung – der 17. in der Geschichte der Vereinten Nationen – der Versuch unternommen, der Ächtung des Drogenmißbrauchs neue Dringlichkeit zu verleihen. Während der vergangenen Jahre wurden zwar auf nationaler wie internationaler Ebene schon vielfältige Maßnahmen zur Bekämpfung des ständig wachsenden Rauschgiftproblems ergriffen, aber diese Schritte erreichten bisher nicht den Charakter einer koordinierten, weltweiten Bekämpfungsstrategie. Die dramatische Zuspitzung des Machtkampfes zwischen der Regierung und den Rauschgiftkartellen in Kolumbien während des vergangenen Jahres, die immer stärkere Ausdehnung der Rauschgiftseuche nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch in Europa, sowie schließlich Ende 1989 die US-Intervention in Panama, die dazu diente, den tief in den illegalen Rauschgifthandel verstrickten Diktator des Landes, Manuel Antonio Noriega, zu stürzen und in den USA vor Gericht zu stellen, trugen allesamt dazu bei, dieser Sondertagung der Generalversammlung ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zu verschaffen. Der Präsident Kolumbiens, Virgilio Barco, hatte in einer bewegenden Rede vor der 44.Generalversammlung am 29.September 1989 den Vorschlag zu dieser Sondertagung gemacht. Am 1.November wurde sie mit Resolution 44/16 förmlich beschlossen.

Ist die Tagung den Erwartungen gerecht geworden? Wer den Mechanismus der Vereinten Nationen kennt, hat mit durchgreifenden, gar bindenden neuen Beschlüssen dieser Sondergeneralversammlung nicht gerechnet. Nicht nur, weil dieses Gremium der Uno die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse bekanntlich gar nicht fassen kann, sondern weil die Interessengegensätze zwischen den Produzenten- und Konsumentenländern von Rauschgift zu groß sind, als daß sie quasi im Handstreich mit einer solchen Konferenz überwunden werden könnten. Auch durch die Umfänglichkeit der zum Schluß verabschiedeten Dokumente – die Politische Erklärung und das Globale Aktionsprogramm (enthalten in der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution A/S-17/2 v.23.2.1990) – ließ sich natürlich kein Kenner der Materie täuschen, denn es besagt inhaltlich zunächst einmal noch nichts, daß die Politische Erklärung der Sondergeneralversammlung 30 und das Aktionsprogramm gar 100 Punkte umfaßt. So etwas wirklich durchzulesen, ist auch in diesem Fall nur den zuständigen Fachleuten zuzumuten. Aber mit deren Hilfe wird für den interessierten Laien deutlich, daß sich in dem bürokratischen Kauderwelsch einige bemerkenswerte Annäherungen zwischen Drogenproduzenten und -konsumenten verbergen. Sie erlauben das Fazit, daß diese Sondertagung einer besseren Drogenbekämpfung durchaus ein Stück des Weges geebnet hat. Vor allen Dingen ist der jahrelange lähmende Streit zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern weitgehend überwunden worden; die einen zeigen nun nicht länger mit dem Finger auf die anderen, sondern sind sich einig, daß beide Aspekte des Rauschgiftproblems, Nachfrage und Angebot, gleichermaßen gelöst werden müssen. Wenn man sich vor Augen führt, daß seitens der westlichen Industrie- und Drogenkonsumentenstaaten, namentlich seitens der USA, jahrelang recht einseitig die Produzentenländer zum Sündenbock gestempelt worden sind, dann kann man das auf der New Yorker Zusammenkunft gefundene Eingeständnis, daß Herstellung und Konsum gleichrangige Aspekte des Drogenproblems sind, durchaus als Punktsieg der Produzentenländer charakterisieren. Die ebenso populäre wie simple Sichtweise, daß das Drogenproblem rasch gelöst werden könne, wenn man nur dem Drogenanbau den Garaus mache, ist bei dieser Konferenz zu den Akten genommen worden, wie man überhaupt zu der Ansicht gelangt ist, daß dem Drogenproblem mit der Kriminalisierung allein nicht beizukommen ist.

Gemeinsame Verantwortung

Die Staaten der Dritten Welt, vor allem die Lateinamerikas und der Karibik, legten betont Wert darauf, daß in der Schlußerklärung der Sondergeneralversammlung das Prinzip der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten unterstrichen wurde. Die militärische Intervention der USA in Panama frisch vor Augen, ging es ihnen offensichtlich darum sicherzustellen, daß nicht doch militärische Lösungen für das Drogenproblem akzeptabel werden könnten. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble konnte sich glücklich schätzen, daß die in seiner Rede (Text: S.56ff. dieser Ausgabe) enthaltene Anregung kein Aufsehen erregte, man möge doch einmal über die Aufstellung einer internationalen Polizeitruppe nachdenken, die jenen vom Drogenterror bedrohten Ländern, die dies wünschten, zur Hilfe kommen könnte. Auch Polizeieinheiten, die nur auf Anfrage tätig würden, lösen bei den meisten betroffenen Staaten Assoziationen von Intervention aus. Sieht man von Jamaika ab, dessen Regierungschef schon vor einiger Zeit eine ähnliche Idee eingebracht hatte, fand die Schäubles keinerlei Resonanz während dieser Konferenz in New York, zum Glück auch keine negative.

Das Augenmerk richtete sich auf andere Gesichtspunkte, vor allem wirtschaftliche und finanzielle. Das Stichwort lautet hier: Substitution. Die USA und andere von der Rauschgiftseuche befallene Staaten möchten die Anbauländer der Drogen dazu veranlassen, sich schrittweise auf Ersatzprodukte umzustellen. Dies ist jedoch für die Anbauländer ein schwieriges ökonomisches wie organisatorisches Problem, da ihre Volkswirtschaften zum Teil äußerst abhängig sind vom Anbau der Grundsubstanzen der Rauschgifte, vor allem Kokablättern und Mohn, aber auch von der Produktion der Rauschgifte in den illegalen Labors ihrer Länder. Sie wünschen sich von den Industrieländern als Gegenleistung Garantien für einen verbesserten Zugang zu den Weltmärkten für ihre Produkte, und zwar für möglichst alles, was sie anzubieten haben (»for all goods and services«). Doch die Industriestaaten waren auch bei dieser Sondergeneralversammlung nicht bereit, pauschale Zusagen dieser Art zu geben. Auf diese Weise wäre ja durch die Hintertür wieder die alte Forderung der Dritten Welt nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung auf die Tagesordnung gekommen, die nach jahrelangem Streiten seit einiger Zeit vom Tisch ist.

Es blieb freilich nicht nur bei der Zurückweisung solche weitgehender, pauschaler Vermarktungshilfen durch die Industrieländer. Diese brachten es fertig, sich in den von der Konferenz verabschiedeten Dokumenten jeglicher verpflichtender Zusage im Handelssektor zu entziehen und sich im Bereich finanzieller Hilfe für die zum Teil bitterarmen Anbauländer auf allgemeine Formulierungen zurückzuziehen. So ist bei dieser Sondergeneralversammlung zwar im Prinzip die gemeinsame Verantwortung (»shared responsibilities«) festgeschrieben worden, doch haben die Industriestaaten noch nicht zu erkennen gegeben, was sie sich die koordinierte Drogenbekämpfung außerhalb ihrer nationalen Grenzen kosten lassen wollen. Auf einem anderen Blatt steht, daß inzwischen im bilateralen Bereich die finanziellen Hilfsmaßnahmen für die Erzeugerländer von Drogen angestiegen sind. Die USA haben den Andenstaaten bei der Konferenz von Cartagena Anfang des Jahres größere Beträge in Aussicht gestellt, und auch die Bundesrepublik Deutschland hat in diesem Jahr zusätzlich 100 Mill DM für ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungsmaßnahmen sowie für die Unterstützung von Rauschgiftbekämpfungsbehörden zur Verfügung gestellt. Doch sieht man davon ab, bleibt auch nach der 17.Sondertagung der UN-Generalversammlung ungewiß, ob und wie die Völkergemeinschaft die nötigen han-

delspolitischen und finanziellen Schritte tun wird, ohne die eine weltweite Drogenbekämpfungsstrategie nicht wirksam werden kann. Wahrscheinlich wird auch das nur langsam und geduldig in die Tat umzusetzen sein.

Problem Geldwäsche

Zunächst einmal zehn Jahre haben die Vereinten Nationen für die Drogenbekämpfung veranschlagt, wenn man sich daran orientieren will, daß die Jahre *1991–2000* von der Sondergeneralversammlung zur *Dekade der Vereinten Nationen gegen den Drogenmißbrauch* erklärt wurden. Die Proklamation von Dekaden kostet nichts, und wie man von früheren Dekaden zu anderen Themen weiß, sind ihre Resultate bisweilen dürftig. Allein schon im UN-Rahmen werden die engen Grenzen sichtbar, die einer wirksamen Bekämpfung des Drogenproblems finanziell gezogen sind. Der während der Sondertagung gemachte Versuch, die Vereinten Nationen darauf festzulegen, selbst mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, scheiterte am Einspruch der afrikanischen Staaten, die kein gravierendes Drogenproblem haben und befürchten, daß sie noch mehr an Unterstützung einbüßen, als dies ohnehin schon der Fall ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Mittel für den Fonds der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs (UNFDAC) von knapp über 3 auf 6 Mill DM aufgestockt, also fast verdoppelt. Wenn andere zahlungskräftige Staaten diesem Beispiel folgen, könnte die Arbeit dieser UN-Einrichtung erheblich ausgeweitet werden. Am besten wäre es natürlich, wenn die unter anderem von Bonn unterstützte Idee Realität werden könnte, dem Suchtstoffkontrollfonds Beiträge in Höhe der in den verschiedenen Ländern eingezogenen illegalen Drogenhandelsgewinne zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Profite, die im Rahmen der sogenannten Geldwäsche von den Drogenkartellen durch das internationale Bankensystem geschleust werden und die zu einem erklecklichen Teil konfisziert werden könnten, wenn die Banken aller Länder im Sinne der Vorstellungen der Sondergeneralversammlung kooperierten, wäre eine großzügige Finanzierung der Drogenbekämpfung denkbar. Bundesinnenminister Schäuble wies in New York darauf hin, daß die Bundesrepublik mit Hilfe verbesserter Gewinnabschöpfungsregelungen und einer Vermögensstrafe bald die Möglichkeit haben wird, Drogenhändlern ihre finanzielle Basis weitgehend zu entziehen. Wenn alle Länder ähnliche Wege beschritten, wäre der Weg zum Abschluß bilateraler oder auch multilateraler Verträge über die Zusammenarbeit bei der Abschöpfung illegaler Drogengelder frei.

Notwendig wäre dann auch noch die vollständige Kooperation der chemischen Industrie, wie sie von der Sondergeneralversammlung gefordert wurde. Zur Herstellung von Rauschgiften in den illegalen Labors der Erzeugerländer sind beträchtliche Mengen von Chemikalien nötig, sogenannte ›precursors‹. Dazu gehören vor allem Essigsäure, Aceton und Äthyläther. Sie müßten künftig weltweit einer strengen Exportkontrolle unterworfen werden. Die Bundesrepublik war an dem Geschäft mit diesen chemischen Substanzen bisher maßgeblich beteiligt: mit 12 vH beim Aceton, 7 vH bei der Essigsäure und 5 vH beim Äthyläther. Minister Schäuble sprach von Vorkehrungen Bonns, die künftig verhindern sollen, daß deutsche Chemikalien zur illegalen Drogenherstellung abgezweigt werden. Er kündigte an, daß diese freiwillige Kooperation der chemischen und pharmazeutischen Industrie der Bundesrepublik Deutschland (deren Effektivität von Kritikern freilich bezweifelt wird) dadurch ergänzt werden soll, daß die Bundesrepublik einzelnen Ländern bilaterale Abkommen anbietet. Auf Grund derer könnten dann Ausfuhrgenehmigungen für Chemikalien, die zur Rauschgifterstellung verwendet werden können, nur erteilt werden, wenn das Empfängerland die Einfuhr gestattet. Noch fehlt selbst innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein einheitlicher Standard auf diesem Gebiet.

Konvention noch nicht in Kraft

Diese Sondergeneralversammlung war nicht der erste Schritt der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Rauschgiftmißbrauchs und wird auch nicht der letzte sein. Was diese Konferenz in ihrem am 23.Februar verabschiedeten Schlußdokument vorlegte, war – kritisch betrachtet – nicht sehr viel mehr als eine aktualisierte Zusammenfassung von Forderungen aus früheren Resolutionen und Konventionen. So gesehen hat die Tagung kein neues Terrain geebnet. Noch immer ist ja noch nicht einmal die Wiener Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aus dem Jahre 1988 in Kraft. Zwar haben zahlreiche Staaten sie unterschrieben, aber bisher nur fünf ratifiziert (Bahamas, China, Nigeria, Senegal, Vereinigte Staaten). Wirksam werden kann sie erst, wenn 20 Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit der Völkergemeinschaft in Sachen Drogenbekämpfung wird daran zu messen sein, ob diese Wiener Konvention bald in Kraft treten kann; die Sondergeneralversammlung drückte die Erwartung aus, daß das noch 1990 der Fall sein wird. Doch auch wenn Zweifel angebracht sind, ob das wirklich ausreicht, was diese Konferenz bewerkstelligte, so hätte sie angesichts der komplexen Materie schon eine Menge erreicht, wenn sie der Katalysator dafür wäre, daß die Weltöffentlichkeit jetzt endlich aufgerüttelt wird.

Der Gesamtumsatz des illegalen Drogenhandels im Jahre 1989 wurde auf 800 Mrd US-Dollar geschätzt. Damit rangiert er an zweiter Stelle hinter den noch immer höheren Rüstungskosten, aber bereits vor dem weltweiten Ölumsatz. In Schäubles Rede hieß es: »Einer solchen Konzentration krimineller Macht kann wirksam nur in enger internationaler Abstimmung und Kooperation begegnet werden. Wir haben keine Zeit zu verlieren. Wir müssen diese Sondergeneralversammlung dazu nutzen, um auf diesem Weg ein gutes Stück voranzukommen.« Ob es ein gutes Stück geworden ist, sei dahingestellt. Ein Stück hat man mit Sicherheit geschafft.

Jürgen Kramer □

Menschenrechtsausschuß: 35.–37.Tagung – Rege Inanspruchnahme des Individualbeschwerdeverfahrens – Erfolge und Defizite der Perestroika – DDR zieht Bericht zurück (9)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1989 S.68ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S.16ff.)

Im vergangenen Jahr befaßte sich der 18 in persönlicher Eigenschaft tätige Sachverständige umfassende *Menschenrechtsausschuß* (Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184) auf drei jeweils dreiwöchigen Zusammenkünften mit der Umsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Am Jahresende band der Vertrag 89 Staaten, von denen sich 48 seinem I.Fakultativprotokoll, das Einzelpersonen als Beschwerdeführer zuläßt, unterworfen hatten.

Die 35.Tagung des Gremiums fand vom 20.März bis zum 7.April 1989 in New York statt, die 36.Tagung vom 10. bis 28.Juli in Genf und die 37.Tagung vom 23.Oktober bis zum 10.November ebenfalls in Genf.

35.Tagung

In *Togo* gehen die Paktbestimmungen nationalem Recht vor, erklärte der Vertreter dieses Landes anläßlich der Vorstellung des ersten unter dem Pakt erstatteten Berichts. Einige innerstaatliche Regelungen müßten aber noch im Lichte des Paktes modifiziert werden. Die Fragen der Experten konzentrierten sich auf die Rolle der einzigen Partei Togos, der ›Sammlungsbewegung des Togoischen Volkes‹ (RPT), die Aufgaben und Kompetenzen der nationalen Menschenrechtskommission, die Verwirklichung der Meinungsfreiheit und die Gleichberechtigung der Geschlechter. Mehr Informationen über die Rechtslage sowie eine ausführlichere Schilderung der tatsächlichen Lebensumstände wären nach Ansicht der Experten wünschenswert gewesen; möglicherweise wird ein späterer Bericht diese Lücken schließen können. Insgesamt gewann der Ausschuß aber einen recht positiven Eindruck über die Bemühungen Togos im Menschenrechtsbereich.

Alle Ausschußmitglieder brachten ihre Besorgnis über die Amnestiegesetzgebung *Uruguays* und über die mangelnde Verfolgung der während der Militärherrschaft begangenen Delikte (so Folter und Verschwindenlassen von Personen) zum Ausdruck. Der Staatenvertreter, der den Zweitbericht seines Landes vorlegte, rechtfertigte die kritisierte Gesetzgebung mit der Notwendigkeit, den inneren Frieden wiederherzustellen und die verschiedenen gesellschaftli-