

Waffenregisters zum Ausdruck und ermunterte zu regionalen und subregionalen Anstrengungen. Außerhalb der Vereinten Nationen kam im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten die ›Interamerikanische Konvention gegen die unerlaubte Herstellung von und den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen, Munition und Sprengstoffen‹ zustande. Die Initiative war von Mexiko ausgegangen; in den Vereinigten Staaten stieß sie vor allem auf den Widerstand des einflussreichen Waffenbesitzer-Verbandes ›National Rifle Association‹, der jegliche Beschränkung des Waffenhandels in den USA ablehnt. Am 14. November 1997 unterzeichneten insgesamt 34 der 35 OAS-Mitglieder die Konvention; abseits stehen blieben die USA.

III. Die Generalversammlung befaßte sich auf ihrer 52. Ordentlichen Tagung in zwei am 9. Dezember 1997 verabschiedeten Resolutionen mit der Transparenz im Bereich der Rüstungen. Während Resolution 52/38R, die das Rüstungsregister unterstützte, mit 155 Stimmen bei elf Enthaltungen angenommen wurde, zielte Resolution 52/38B auf die Einbeziehung der Massenvernichtungswaffen in das Register ab. Sie traf auf vergleichsweise geringe Zustimmung und wurde mit 98 Stimmen bei 45 Gegenstimmen und 13 Enthaltungen gebilligt. Während sich China der Stimme enthielt, stimmten die übrigen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – wie auch praktisch alle westlichen Staaten – dagegen. □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Prästabilisierte Harmonie

FRIEDERIKE BAUER

#### Internationale Drogenbekämpfung: Sonder-tagung der Generalversammlung – Aufklärung und Vorbeugung erforderlich – Bekämpfung von Drogenhandel und Geldwäsche

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 2/1990 S. 67f. an.)

»Diese Sondergeneralversammlung war nicht der erste Schritt der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Rauschgiftmißbrauchs und wird auch nicht der letzte sein.« So Jürgen Kramer in dieser Zeitschrift über die jener Frage gewidmete 17. Sondertagung der UN-Generalversammlung im Februar 1990. In der Tat hat das Problem die Weltorganisation seither weiter beschäftigt, und im Spätherbst 1996 beschloß die Generalversammlung, für 1998 eine Sondertagung »zur Bekämpfung der unerlaubten Gewinnung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, des unerlaubten Verkaufs dieser Stoffe, der unerlaubten Nachfrage danach, des unerlaubten Verkehrs damit und der unerlaubten Verteilung dieser Stoffe und damit zusammenhängende Tätigkeiten« anzusetzen. Damit war die Thematik in ihrer ganzen Breite umrissen; die Bezeichnung der Tagung wurde dann aber etwas

vereinfacht, und die Staatenvertreter kamen vom 8. bis 10. Juni dieses Jahres zur *Sondertagung der Generalversammlung zur gemeinsamen Bewältigung des Weltrogenproblems* zusammen. Es war die 20. Sondergeneralversammlung in der Geschichte der Vereinten Nationen.

#### Ohne eckige Klammern

Die Staatenkonferenz zum Weltrogenproblem war etwas besonderes, denn sie hat sich in mancherlei Hinsicht von ähnlichen Veranstaltungen der Vereinten Nationen abgehoben. Zunächst einmal war sie schon äußerlich anders strukturiert. Sie wurde als Sondertagung der Generalversammlung in New York abgehalten und dauerte nur drei Tage. Um alle Vertreter der teilnehmenden Staaten zu Wort kommen zu lassen, zog sich das Plenum bis in den Abend hinein; die letzte Sitzung endete nach 21 Uhr.

Aber auch inhaltlich stach das Sondertreffen hervor: Die Staatengemeinschaft präsentierte sich einig wie selten. Während es sonst im Plenarausschuß, der das Schlußdokument vorbereitet, noch viele eckige Klammern im Entwurf – Meinungsunterschiede also – zu beseitigen gilt, standen dieses Mal die zu verabschiedenden Texte fest, bevor die Konferenz überhaupt begann. Bei den Vorbereitungstreffen hatten sich die Diplomaten schon bei allen strittigen Punkten geeinigt, so daß dieser Ausschuß in New York nur noch der Form halber tagte. Er empfahl dem Plenum, die vorliegenden Entwürfe zu verabschieden; dieses folgte der Vorgabe ohne Murren.

Im Vergleich zu anderen Konferenzen (etwa zur 19. Sondergeneralversammlung unter dem Motto ›Fünf Jahre nach Rio‹ im Juni 1997) verlief die gesamte Tagung äußerst harmonisch. Das mag an der Erkenntnis gelegen haben, daß dem Drogenproblem nur in gemeinsamer Anstrengung beizukommen sei, denn der Handel erstreckt sich mittlerweile über die ganze Welt; dieser ›Wirtschaftszweig‹ funktioniert global. Es mögen aber auch die alarmierenden Zahlen sein, die das Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (United Nations International Drug Control Programme, UNDCP) vorgelegt hat: »Seit 1985 hat sich die Opiumproduktion verdreifacht, die Kokainherzeugung verdoppelt, und in den Industriestaaten explodiert die Herstellung synthetischer Drogen wie Ecstasy und Ice geradezu.« Jedenfalls war man sich einig, daß der grenzenlosen Verbreitung eine globale Antwort entgegengesetzt werden müsse.

#### Problem Herstellung, Problem Nachfrage

Die am Schluß verabschiedeten drei Dokumente enthalten einige neue Elemente, die noch vor wenig Jahren undenkbar erschienen wären: Während sich früher die Drogenabnehmer- und die Erzeugerstaaten regelmäßig gegenseitig die Schuld am steigenden Rauschgiftkonsum zuschoben, einigte man sich dieses Mal auf eine gleichgewichtige und ausgewogene Verantwortung beider Seiten. Präsident Clinton versprach sogar, den Drogenkonsum in den Vereinigten Staaten – dem größten Markt für Rauschmittel – bis zum Jahr 2008 zu halbieren. Vor allem die Andenstaaten dürften dies mit einiger Genugtuung vernommen haben, standen sie doch in



Louise Fréchette ist die erste Stellvertretende Generalsekretärin der Vereinten Nationen; zuvor war sie (seit Juni 1995) Stellvertretende Verteidigungsministerin Kanadas. Die Schaffung des neuen Dienstpostens war Bestandteil des Reformpakets, das Generalsekretär Kofi Annan im vergangenen Jahr geschmürt hatte und das die Generalversammlung im letzten Herbst mit ihrer zweiteiligen Resolution 52/12 billigte (vgl. VN 4/1997 S. 146ff. und VN 1/1998 S. 30f.); die Ernennung der Kanadierin gab Annan am 12. Januar bekannt. Louise Fréchette wurde am 16. Juli 1946 in Montréal geboren, schloß 1970 ein Studium der Geschichte an der dortigen Universität ab und erwarb später ein Diplom am Europakolleg in Brügge. In den diplomatischen Dienst ihres Landes trat sie 1971; vorwiegend war sie in der Folgezeit mit Europa sowie – Ende der achtziger Jahre auch als Staatssekretärin – mit Lateinamerika und der Karibik befaßt. 1972 hatte sie als Angehörige der kanadischen Delegation erstmals an einer Tagung der UN-Generalversammlung teilgenommen; von 1992 bis 1994 war sie Ständige Vertreterin ihres Landes bei der Weltorganisation.

früheren Jahren wegen ihres ausgedehnten Koka-Anbaus immer wieder am Pranger.

Die drei Texte werden zusammengenommen als die ›Globalstrategie‹ im Kampf gegen die Drogen betrachtet:

- die ›Politische Erklärung‹, die als das wichtigste Dokument des Treffens gelten kann, weil sie die entscheidenden Punkte aller anderen Entschlüsse bündelt und mit zeitlichen Vorgaben versieht;
- die ›Erklärung über die Leitlinien zur Reduzierung der Nachfrage nach Suchtstoffen‹ (schon diese Hervorhebung als einzelne Entschlüsse macht deutlich, welchen Stellenwert die Vorbeugung bei dieser Konferenz eingenommen hat);
- die fünfteilige Resolution über ›Maßnahmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Weltrogenproblems‹.

Die drei Dokumente enthalten sechs zentrale Punkte: Die Staatengemeinschaft verpflichtet sich, den Drogenkonsum bis 2008 »signifikant und meßbar« zu senken. Bis zum Jahre 2003 sollen die Staaten wirksame nationale Programme aufgestellt und Gesetze erlassen haben, damit das Zieldatum 2008 eingehalten werden

kann. Als Strategie wird eine Mischung aus Aufklärung und Vorbeugung, aus angemessenen Therapiemöglichkeiten für Abhängige und zielstrebige Verfolgung von Straffälligen empfohlen. Gleichzeitig sollen Anbau und Produktion ebenfalls bis zum Jahr 2008 »eliminiert oder signifikant reduziert« werden. Das soll durch die Vernichtung von Feldern, aber auch durch die Förderung der »alternativen Entwicklung« geschehen. Damit will man den Kleinanbauern von Opium und Cannabis neue wirtschaftliche Perspektiven eröffnen und sie zur Erzeugung anderer Produkte ermuntern, ihre Felder aber nur in Ausnahmefällen mit Herbiziden besprühen (was zum Beispiel häufig in Kolumbien geschieht).

Außer zur Senkung von Produktion und Nachfrage verpflichtet sich die Staatengemeinschaft zu verstärkter Zusammenarbeit der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden. Bis zum Jahre 2003 sollen die Staaten Maßnahmen ergriffen haben, die die Auslieferung von Drogenstraf Tätern, die gegenseitige Hilfe bei ihrer Ergreifung und beim Handel mit Rauschgiften umfassen. Von der Erkenntnis geleitet, daß Drogenhandel und Geldwäsche eng verflochten sind, sollen die Staaten bis 2003 Gesetze gegen diese illegal in den normalen Finanzkreislauf eingebrachten Gelder erlassen. Nach Angaben der Vereinten Nationen verfügen erst 30 vH aller Staaten über solche Regelungen. Schließlich will man auch den rapide steigenden Konsum der sogenannten Designer-Drogen besser kontrollieren. Das gilt als besonders schwierig, weil sie mit relativ wenig Aufwand fast überall hergestellt werden können. Hier setzt man vor allem bei den Grundstoffen an: Chemikalien, die eigentlich legal sind, aber zur Produktion dieser Substanzen benötigt werden. Ihre »Wanderung« über den Globus soll über Ein- und Ausfuhr genehmigungen, die dem Internationalen Suchtstoffkontrollrat in Wien gemeldet werden, besser kontrolliert werden. Schon jetzt unterliegen seiner Aufsicht 22 Substanzen, die im »Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen« von 1988 erfaßt sind (vgl. VN 1/1991 S. 22 und 1/1989 S. 28f.). Bis 2008 will die Staatengemeinschaft der Liste weitere Chemikalien hinzugefügt und die Kontrolle dieser Vorläufersubstanzen verstärkt haben.

Die meisten der in Aussicht genommenen Maßnahmen sind so neu nicht. Die Politik der Drogenkontrolle hat sich mit der Sondergeneralversammlung nicht grundlegend geändert. Neu sind die Zieldaten, die jedem der zentralen Punkte hinzugefügt wurden. Nun liegt es an den einzelnen Staaten, die Zielvorgaben durch entsprechende nationale Gesetzgebung im Verbund mit anderen Staaten zu erfüllen. Auf einen internationalen »Implementierungsmechanismus« hat man verzichtet; statt dessen werden die Staaten aufgerufen, alle zwei Jahre an die Suchtstoffkommission (ein Fachorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen) zu berichten.

#### *Einwände von außerhalb*

Wäre es nach dem Chef des UNDCP in Wien gegangen, hätte die Staatengemeinschaft weitergehende Beschlüsse gefaßt. Exekutivdirektor Pino Arlacchi, in Italien bekannt als kompro-

mißloser Mafia-Gegner, hatte vor der Sondergeneralversammlung einen »globalen Ansatz« unter seiner Federführung gefordert. Er hält es für möglich, den gesamten Anbau von Koka und Opium in den kommenden zehn Jahren zu vernichten, wenn die Staatengemeinschaft wirklich zusammensteht. Als Argumente führt er an, daß der weltweite Anbau sich auf eine überschaubare Fläche erstreckt, die in etwa der Größe Puerto Ricos entspricht. Mit einer Mischung aus modernen, satellitengestützten Kontrollen, gelegentlichen Inspektionen vor Ort und einer konsequenten Entwicklung alternativer Anbauprodukte will er das Problem der Erzeugung an der Wurzel packen. Die Staatengemeinschaft mochte ihm darin allerdings nicht ganz folgen. Bei ihr herrschte wohl die Befürchtung vor, daß Gelder, für das wirtschaftliche Fortkommen der Kleinbauern gedacht, in die falschen Hände geraten könnten, denn der überwiegende Teil von Opium und Koka wird in Afghanistan und Myanmar sowie in Bolivien, Kolumbien und Peru angebaut – in politisch relativ instabilen Staaten also. Arlacchis Ziele wurden deshalb erst einmal zurückgestellt, darüber soll im kommenden Jahr noch verhandelt werden. In New York hat sich die Staatengemeinschaft damit begnügt, seinen »globalen Ansatz« in der politischen Erklärung zu »begrüßen«, ohne jedoch auf Einzelheiten einzugehen.

Die Einigkeit in der Generalversammlung wurde indes außerhalb des UN-Sitzes nicht überall geteilt. In einem offenen Brief an Generalsekretär Annan, der in der »New York Times« großflächig abgedruckt war, sprach sich eine Gruppe von Prominenten gegen die UN-Strategie der Rauschgiftkontrolle aus. Der weltweite Krieg gegen die Drogen sei schädlicher als der Drogenmißbrauch selbst, hieß es in dem Schreiben, das unter anderem die Unterschrift des ehemaligen UN-Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar, des früheren amerikanischen Außenministers George Shultz, des ehemaligen CBS-Moderators Walter Cronkite sowie des Unternehmers und Philanthropen George Soros trug.

Auch viele Nichtregierungsorganisationen (weniger präsent als bei anderen Konferenzen) kritisierten die UN-Strategie, die in erster Linie auf Kontrollen und Verbote setzt. Sie forderten, über die Legalisierung bestimmter Drogen nachzudenken. Diese Debatte fand indes in den Konferenzräumen überhaupt nicht statt, obwohl Staaten wie die Niederlande zum Beispiel bei Cannabis-Produkten eine solche Politik verfolgen. Die Dokumente sind jedoch so formuliert, daß sie »niemandem weh tun«, wie ein Diplomat sagte. Sie überlassen es weitgehend den Staaten, wie sie die niedergelegten Ziele erreichen wollen.

Was bleibt dann von der Sondergeneralversammlung? Die festgehaltene Einigkeit der Völkergemeinschaft, daß Drogenanbau, -herstellung, -handel und -konsum nur in der konzentrierten Aktion aller Länder begrenzt werden können, daß dabei keine Ländergruppe größere Schuld trifft als eine andere und daß alle Staaten in den kommenden zehn Jahren noch größere Anstrengungen unternehmen müssen. Ein Korsett an Ratschlägen, wie das zu bewerkstelligen sei, bilden dafür die Resolutionen, die in New York verabschiedet wurden. □

## *Rassismus der Versicherungen*

CHRISTIANE PHILIPP

### **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 50. und 51. Tagung des CERD – Erstbericht der USA steht noch aus – Kritik am restriktiven Minderheitenbegriff Deutschlands – Frühwarnverfahren – Rückgabe vor Entschädigung bei Ureinwohnern**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1996 S. 175ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Keinen Rückstand bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten nach den Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgelegten Berichte hat der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), wie sein Vorsitzender Ende August letzten Jahres dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitteilte. Im Verzug sind hingegen zahlreiche Staaten, die die fälligen Berichte nicht fristgerecht oder gar nicht eingereicht haben. Spitzenreiter bei den Mahnungen ist Sierra Leone, dessen vierter Bericht seit Jahresbeginn 1976 aussteht und der zu 24 Erinnerungsschreiben führte. Einige Länder lieferten nicht einmal ihren Erstbericht; der der Vereinigten Staaten steht seit Herbst 1995 aus.

1997 hielt das 18-köpfige Sachverständigen gremium zwei dreiwöchige Tagungen in Genf ab; die 50. fand vom 3. bis 21. März statt, die 51. vom 4. bis 22. August. Auf der 50. Tagung gedachten die Experten auch ihres Ende 1996 verstorbenen einstigen Kollegen Karl Josef Partsch; dieser hatte dem CERD zwei Jahrzehnte lang angehört und war der erste Deutsche, der Mitglied eines Expertengremiums der Vereinten Nationen wurde. Auf den beiden Tagungen behandelte der CERD die Umsetzung des Übereinkommens in insgesamt 35 Staaten. Darunter war eine Anzahl von Ländern, die seit Jahren nicht mehr berichtet hatten; in solchen Fällen wird auf ältere Berichte zurückgegriffen und zudem der Dialog mit der Vertragspartei gesucht.

Ende 1997 verzeichnete das Übereinkommen 150 Mitglieder. Unter den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen steht es damit nicht mehr an erster Stelle; mit 191 respektive 161 Ratifikationen haben ihm mittlerweile die Kinderrechtskonvention und das Frauenrechtsübereinkommen den Rang abgelaufen.

#### *50. Tagung*

Großbritannien war zuletzt auf der 48. Tagung behandelt worden (vgl. VN 5/1996 S. 175); die Erörterung verlief in ähnlichen Bahnen. Beim nächsten Mal soll London auch Angaben zur Ahndung rassistischer Vorfälle machen.

In Guatemala dürfte es nach Auffassung des CERD noch eine ganze Weile dauern, bis das Land sich von den Folgen des Bürgerkrieges erholt haben wird. Vor diesem Hintergrund sah er in dem Abschluß von Vereinbarungen zum Schutz der Rechte der Ureinwohner und zwecks Wiederansiedlung entwurzelter Gruppen einen begrüßenswerten Neubeginn, ebenso in der Ein-