

# Der mühsame Weg zum Kompromiss

Bei den Vereinten Nationen werden jedes Jahr zahlreiche Resolutionen und Beschlüsse verhandelt. Wie diese Verhandlungen verlaufen, ist von außen oft schwer nachzuvollziehen. Und doch folgen sie einem bestimmten Muster und bieten auch der Zivilgesellschaft Möglichkeiten, sich einzubringen.



**Katrin Erlingsen**, geb. 1980, leitet die politische Arbeit der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung (DSW) in Deutschland.

✉ [katrin.erlingsen@dsw.org](mailto:katrin.erlingsen@dsw.org)

Der Sitzungskalender der Vereinten Nationen ist seit dem letzten Jahr durcheinandergeraten. Das Corona-Virus macht Verhandlungen in den üblichen Formaten derzeit unmöglich oder erlaubt sie nur eingeschränkt. Denn wenn sich Vertreterinnen und Vertreter von 193 Mitgliedstaaten in New York oder anderswo treffen, kann das erheblich dazu beitragen, das Virus weltweit zu verbreiten. Das Risiko steigt zusätzlich, wenn an den Sitzungen nicht nur die Diplomateninnen und Diplomaten vor Ort teilnehmen, sondern auch Gesandte aus den Hauptstädten, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und anderer Organisationen.

Aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen musste die Sitzung der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW), die im März 2020 für zwei Wochen in New York tagen sollte, auf ein Minimum reduziert werden. Dabei sollte mit tausenden Teilnehmerinnen und Teilnehmern das 25-jährige Jubiläum der vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing gefeiert werden. Im Jahr 2019 nahmen an der Sitzung der CSW mehr als 5000 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, 2000 Delegierte der Mitgliedstaaten und 86 Ministerinnen und Minister teil.<sup>1</sup>

Zentrale Aufgabe der Kommission ist es, darüber zu wachen, wie die Erklärung und Aktions-

plattform von Beijing<sup>2</sup> umgesetzt wird, die im Jahr 1995 bei der Weltfrauenkonferenz in Beijing verabschiedet wurde.<sup>3</sup> In der Aktionsplattform wurde unter anderem festgeschrieben, dass jeder Mensch selbst über den eigenen Körper bestimmen kann. Zudem soll jeder Mensch das Recht, die Informationen und die Mittel haben, um frei und verantwortlich darüber entscheiden zu können, ob, wann und wie viele Kinder er oder sie bekommen möchte. Diese Rechte werden unter dem Begriff ›sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte‹ zusammengefasst.<sup>4</sup> Hierunter werden auch Themen wie sexuelle Selbstbestimmung, umfassende Sexualaufklärung für Kinder und Jugendliche sowie der Zugang zu Verhütungsmitteln und sicheren Schwangerschaftsabbrüchen diskutiert.

Wann immer der Terminus ›sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte‹ bei den UN auftaucht, ist es in der Regel absehbar, dass es zu langen und konfliktträchtigen Debatten kommen wird – so auch bei den Verhandlungen während der jährlichen Sitzung der CSW. Ziel dieser Verhandlungen ist es, sich auf ›vereinbarte Schlussfolgerungen‹ (agreed conclusions) zu einem jährlich wechselnden Schwerpunktthema zu einigen. So sollen neue Impulse für die Umsetzung der Beschlüsse von Beijing gegeben und zugleich die darin enthaltenen internationalen Normen weiterentwickelt werden.

## Vom Vorentwurf zur Vereinbarung

Doch wie entstehen diese vereinbarten Schlussfolgerungen, wie werden sie verhandelt und wie können sich zivilgesellschaftliche Organisationen in diesen Prozess einbringen? Um den Prozess vom Vorentwurf bis zur Vereinbarung anschaulicher zu

<sup>1</sup> UN Women, UN Commission on the Status of Women Delivers Roadmap on Ensuring Women's Social Protection, Mobility, Safety, and Access to Economic Opportunities, 22.3.2019, [www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/press-release-csw-63-delivers-roadmap-on-ensuring-womens-social-protection](http://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/press-release-csw-63-delivers-roadmap-on-ensuring-womens-social-protection)

<sup>2</sup> Beijing Declaration and Platform for Action, UN Women, 2014, [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa\\_e\\_final\\_web.pdf?la=en&vs=800](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf?la=en&vs=800)

<sup>3</sup> UN Women, A Brief History of the Commission on the Status of Women, [www.unwomen.org/en/csw/brief-history](http://www.unwomen.org/en/csw/brief-history)

<sup>4</sup> Positionspapier Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRGR), Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, Berlin, September 2019, [www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/10/SRGR\\_final\\_web.pdf](http://www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/10/SRGR_final_web.pdf)

machen, wird im Folgenden ein Beispiel verwendet: Wie wurde ›umfassende Sexuaufklärung‹ (comprehensive sexuality education) in den vereinbarten Schlussfolgerungen der CSW im Jahr 2018 aufgegriffen? Es soll dabei nicht darum gehen, detailliert zu erläutern, worin sich die unterschiedlichen Formulierungen unterscheiden oder auf welche Quellen sie sich beziehen. Vielmehr soll verdeutlicht werden, welche Stadien ein Text während der Verhandlungen durchläuft.

Da die Verhandlungen auf Englisch stattfinden, sind auch die folgenden Textbeispiele auf Englisch. Für Fachtermini wie ›vereinbarte Schlussfolgerungen‹ werden in Klammern die geläufigen englischen Übersetzungen angegeben (agreed conclusions). Diese werden im UN-Kontext auch von Deutschsprachigen häufiger verwendet als die deutschen Übersetzungen.

Innerhalb der UN gibt es eine Vielzahl an Gremien und Verhandlungsprozessen, die jeweils unterschiedlichen Regeln folgen. Vieles, was hier am Beispiel der CSW erläutert wird, lässt sich aber auf andere Gremien übertragen.

Ausgangspunkt für die Verhandlungen ist ein ›Vorentwurf‹ (zero draft), der einige Wochen bis Monate vor der eigentlichen Sitzung an die Mitgliedstaaten weitergegeben wird. Er wird vom ›Prä-

In Verhandlungen ist es oft schwerer, etwas in einen Text hinein zu verhandeln als etwas heraus zu verhandeln. Für die später stattfindenden Verhandlungen ist es daher wichtig, dass zentrale Anliegen schon im Bericht des Generalsekretärs und auch im Vorentwurf enthalten sind.

Im Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahr 2018 wurde Sexuaufklärung (blau hervorgehoben) in folgendem Paragraphen thematisiert:<sup>6</sup>

45 (t) Increase financial investments in quality, affordable and accessible health-care facilities and support services for rural women and girls; take measures to reduce maternal mortality rates in rural areas and increase access to quality care before, during and after childbirth; and provide comprehensive sexuality education;

Im Vorentwurf wurde dies folgendermaßen aufgegriffen:<sup>7</sup>

12 (y) Take measures to reduce maternal mortality rates in rural areas and increase access to quality care before, during and after childbirth; and provide comprehensive sexuality education; (Based on E/CN.6/2018/3, para 45 (t))

## Innerhalb der UN gibt es eine Vielzahl an Verhandlungsprozessen, die unterschiedlichen Regeln folgen.

sidium‹ (Bureau) der Kommission erstellt, dem Vertreterinnen und Vertreter der fünf Regionalgruppen angehören. Deutschland gehört zur Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Western European and Other States – WEOG).<sup>5</sup> Das Präsidium wird dabei von UN Women unterstützt. Eine wichtige Quelle für den Vorentwurf sind sowohl die bereits im Rahmen der UN im Konsens ›vereinbarte Sprache‹ (agreed language) als auch ein Bericht des UN-Generalsekretärs zum jährlich wechselnden Thema der Verhandlungen.

Der Bericht des Generalsekretärs wurde als Quelle angegeben, da es bis zu diesem Zeitpunkt keine vereinbarte Sprache bei der CSW gab, in der der Begriff der umfassenden Sexuaufklärung verwendet wird.

Die Nummerierung am Beginn des Absatzes (12(y)) weist darauf hin, um was für eine Art Paragraph es sich handelt. In vielen UN-Beschlüssen gibt es zwei unterschiedliche Arten von Paragraphen: ›einleitende Paragraphen‹ (Preambular Paragraphs – PPs) und ›operative Paragraphen‹ (Operative Paragraphs – OPs). Die PPs beschreiben meist den Hintergrund, aus dem sich Maßnahmen ableiten lassen. So werden unter anderem vergangene Beschlüsse bekräftigt, der Zusammenhang zwischen zwei Themen anerkannt, Ungleichheiten festgestellt, Besorgnis über eine Situation zum Ausdruck gebracht und ein bestimmtes Verhalten verurteilt oder begrüßt. In den OPs werden hingegen Maßnahmen angekündigt, auf die sich die Staaten einigen.<sup>8</sup> Die Überlei-

<sup>5</sup> UN, Department of General Assembly and Conference Management (DGACM), [www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups](http://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups)

<sup>6</sup> UN Doc. E/CN.6/2018/3 v. 20.12.2017.

<sup>7</sup> Challenges and Opportunities in Achieving Gender Equality and the Empowerment of Rural Women and Girls, Draft Agreed Conclusions, Commission on the Status of Women, New York, 2.2.2018, [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw62%20draft%20agreed%20conclusions%20-%20text%20presented%20by%20the%20csw62%20bureau.pdf](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw62%20draft%20agreed%20conclusions%20-%20text%20presented%20by%20the%20csw62%20bureau.pdf)

<sup>8</sup> United Nations, Editing of Resolutions at the United Nations, [www.un.org/en/ga/second/72/editingguidelines.pdf](http://www.un.org/en/ga/second/72/editingguidelines.pdf)

tung zwischen OPs und PPs schafft oft ein ›Chapeau‹, in dem festgehalten wird, wer aufgefordert wird, Maßnahmen umzusetzen, etwa Regierungen auf allen Ebenen, aber auch zivilgesellschaftliche Gruppen. Im Fall des zitierten Vorentwurfs war Paragraf 12 dieser Chapeau. In den Unterabsätzen (a) bis (gg) folgten die handlungsanweisenden OPs.

Wie bereits erwähnt, führt der Themenkomplex sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte, zu dem auch die umfassende Sexualerziehung gehört, bei den UN oft zu lebhaften Debatten. So auch bei der Frauenrechtskommission im Jahr 2018. Um die Debatte über den Vorentwurf zu strukturieren, bat das Präsidium die Mitgliedstaaten, ihre Kommentare in schriftlicher Form einzureichen und dabei möglichst konkrete Formulierungsvorschläge zu machen. Die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in New York fordern hierfür in der Regel Weisungen von den Regierungen in den Hauptstädten an. Dort sprechen sich oft mehrere Ministerien in einer Ressortabstimmung ab, bevor sie die Weisungen an ihre Vertretung nach New York schicken.

Wenn die Europäische Union (EU) gemeinsam verhandelt, wie bei der CSW der Fall, müssen die Textvorschläge zudem zwischen den EU-Mitgliedstaaten koordiniert werden. Die Vertretung der EU in New York reicht das Ergebnis der Koordinierung dann beim Präsidium der Kommission ein.

Nachdem die Frist für die Kommentierung abgelaufen ist, stellt das Präsidium die eingegangenen Vorschläge in einem ›kompilierten Text‹ (compilation text) zusammen. Dieser Text wird durch viele eckige Klammern schnell unleserlich und sehr lang – in diesem Fall wurden aus dem sechsseitigen Vorentwurf 83 Seiten. Aus »and provide comprehensive sexuality education« entstand Folgendes:

12 (y) [...] [Indonesia DELETE; United States DELETE; Nauru DELETE; Jamaica DELETE; and provide comprehensive [Philippines ADD: age-appropriate] sexuality education] [New Zealand, Australia, Canada, Iceland, Switzerland ADD: in accessible formats to all adolescents and young people in and out of school]; [African Group; Arab Group; Nicaragua; Russian Federation; Holy See DELETE para]

Während Jamaika, Nauru und die USA vorschlugen, »and provide comprehensive sexuality education« aus dem Paragrafen zu streichen, schlugen die Philippinen vor, »altersgerecht« zu ergänzen, während Neuseeland, Australien, Kanada, Island und die Schweiz eine ausführlichere Ergänzung am Ende des Paragrafen vorschlugen. Die Afrikanische Gruppe, die Arabische Gruppe, Nicaragua, Russ-

land und der Heilige Stuhl hingegen schlugen vor, den gesamten Paragrafen zu löschen. Außerdem schlugen einige Staaten ergänzende (y.1, y.2, ...) oder alternative (y.alt) Paragrafen vor oder wollten das Thema in einem anderen Paragrafen unterbringen:

12 (d.8) [Canada, Iceland, Liechtenstein, New Zealand, Australia ADD: Promote tailored laws, policies and programs that provide all rural women and girls with the support, resources and opportunities they require in order to manage their own sexual and reproductive health and exercise their sexual and reproductive rights, [...] including through the provision of comprehensive sexuality education, [...]; (New language, based partly on E/CN.6/2018/3 Paragraf 39 and ICPD Programme of Action para 7.3)]

Basierend auf dem Kompilationstext findet im nächsten Schritt erneut eine Ressortabstimmung und im Falle der EU-Mitgliedstaaten eine EU-Koordinierung statt. Hier wird festgelegt, welche Änderungsvorschläge unterstützt, abgelehnt oder nicht kommentiert werden sollen. Dieses Vorgehen wird teilweise auch mit anderen gleichgesinnten Regierungen abgestimmt, um möglichst eine gemeinsame Position einnehmen zu können, wenn die ›informellen Verhandlungen‹ (informals) beginnen. Um die Verhandlungen zu erleichtern, bringt das Präsidium zudem oft eine ›überarbeitete Version‹ (Revised Version 1 – Rev 1) des Textes heraus, in dem erste Kompromissvorschläge gemacht werden.

Im verwendeten Beispiel wurde in der überarbeiteten Version der Vorschlag 12 (d.8) aufgegriffen. Da der Text umstrukturiert wurde, hat der Paragraf die Nummer 55 (fff) erhalten. Dies deutet zudem darauf hin, dass diese Version weiterhin erheblich länger ist, als der Vorentwurf: 31 Seiten lang.

55 (fff.) (d.7, d.8) Promote tailored laws, policies and programs that provide all rural women and girls with the support, resources and opportunities they require in order to manage their own sexual and reproductive health and exercise their sexual and reproductive rights, including the right to decide freely and responsibly on the number, spacing and timing of children and to enter into marriage only with free and informed consent, and to have the information and means to do so, including through the provision of comprehensive sexuality education, and amend or repeal any laws or policies that violate women and girls' reproductive rights, including third party authorization laws and policies that allow the administration of forced medical procedures;

Die informellen Verhandlungen beginnen meist deutlich vor der offiziellen Sitzung der Kommission und bevor die Delegierten aus den Hauptstädten anreisen. In den oft vielstündigen Vorverhandlungen gehen die Diplomattinnen und Diplomaten den Text

Mitglieds des Präsidiums gefragt, mit unterschiedlichen Verhandlungsformaten sowie unzähligen Gesprächen im Plenum und hinter den Kulissen zu einer Lösung zu kommen. Je weiter dieser Prozess fortschreitet, umso schwieriger wird es, ihn von außen nachzuvollziehen.

Der Kompromiss, der im Jahr 2018 zur Sexualaufklärung gefunden wurde, war schließlich folgender:

## Nichts ist beschlossen, bis nicht der Text als Ganzes beschlossen ist.

Absatz für Absatz durch, erläutern ihre Änderungsvorschläge, unterstützen die Vorschläge anderer, schlagen Kompromisse vor und zeigen auf, wo für sie rote Linien verlaufen.

Aus diesen Verhandlungen nimmt das Präsidium sowohl ein Stimmungsbild als auch konkrete Textvorschläge mit, aus denen überarbeitete Versionen mit neuen Kompromissvorschlägen (Rev 2, Rev 3, ...) entstehen. Auf deren Basis beginnt der Prozess dann erneut. Im Laufe dieser Verhandlungsrunden reisen die Delegierten aus den Hauptstädten an. Dadurch verändert sich die Verhandlungsdynamik, denn sie bringen Perspektiven und Positionen ein, die nicht immer eins zu eins mit denen der Ständigen Vertretungen übereinstimmen.

In der überarbeiteten Version wurde folgender Vorschlag gemacht:

55 (yy). Develop and introduce age-appropriate, evidence-based, scientifically accurate mandatory curricula at all levels of education covering comprehensive information on sexual and reproductive health and rights, responsible sexual behavior, prevention of early pregnancy and sexually transmitted diseases;

46 (oo) Develop policies and programmes with the support, where appropriate, of international organizations, civil society and non-governmental organizations, giving priority to formal, informal and non-formal education programmes, including scientifically accurate and age-appropriate comprehensive education, relevant to cultural contexts, that provides adolescent girls and boys and young women and men in and out of school, consistent with their evolving capacities, and with appropriate direction and guidance from parents and legal guardians, with the best interests of the child as their basic concern, information on sexual and reproductive health and HIV prevention, gender equality and women's empowerment, human rights, physical, psychological and pubertal development and power in relationships between women and men, to enable them to build self-esteem and informed decision-making, communication and risk reduction skills and to develop respectful relationships, in full partnership with young persons, parents, legal guardians, caregivers, educators and health-care providers, in order to, inter alia, enable them to protect themselves from HIV infection and other risks;<sup>9</sup>

Wenn sich die Delegierten schließlich auf einen Paragraphen einigen, wird dieser unter Zustimmungsvorbehalt (Ad Referendum – AD REF) angenommen. So verringert sich nach und nach die Zahl der Paragraphen, die verhandelt wird. Letztlich gilt aber, dass nichts beschlossen ist, bis nicht der Text als Ganzes beschlossen ist. Je größer die Konflikte rund um ein Thema sind, desto länger dauern die Verhandlungen und umso mehr ist das Geschick der Verhandlungsleitung beziehungsweise eines

## Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft

Der beschriebene Prozess ist ein zwischenstaatlicher. Bei der CSW haben Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft keinen Zugang zu den Verhandlungsräumen, außer sie sind Mitglied einer Regierungsdelegation. Die verschiedenen Versionen der Texte sind nicht online verfügbar. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Zivilgesellschaft nicht in die Verhandlungen einbringen kann. Zwar gibt es Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die nur wenig Wert darauf legen, die Zivilgesellschaft einzubinden. Andere Staaten sind hierfür jedoch sehr offen, laden Vertreterinnen und Vertreter der

<sup>9</sup> UN Women, Challenges and Opportunities in Achieving Gender Equality and the Empowerment of Rural Women and Girls, Agreed Conclusions, New York 2018, [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw-conclusions-62-en.pdf?la=en&vs=4713](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw-conclusions-62-en.pdf?la=en&vs=4713)



Zivilgesellschaft in die Regierungsdelegationen ein und greifen gern auf ihr Fachwissen zurück – so auch die deutsche Bundesregierung.

Wenn sich die Zivilgesellschaft dazu entscheidet, sich in Verhandlungsprozesse bei den UN einzubringen, bietet es sich an, einige Dinge zu beachten.

Zunächst sollten sich die Beteiligten darüber im Klaren sein, mit welchem Ziel sie sich in welche Verhandlungen einbringen wollen und zu welchen Themen sie Expertise beitragen können. Die Texte, die bei der CSW verhandelt werden, decken ein sehr breites Spektrum ab und es ist sehr schwer, zu allen Themen die aktuellen Debatten und die vereinbarte Sprache zu kennen. Wenn jemand zum Beispiel vor allem Expertise im Bereich sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte hat, kann es ratsam sein, sich hierauf zu fokussieren.

Zudem ist es sinnvoll, im Verbund zu arbeiten. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gibt es zivilgesellschaftliche Koalitionen, die sich zu verschiedenen Verhandlungsprozessen zusammenfinden. Bei der CSW schließen sich etwa in der Gruppe für die Rechte der Frau (Women's Rights Caucus) Organisationen aus der ganzen Welt zusammen, die sich für ähnliche Positionen einsetzen, Informationen austauschen und gemeinsame Empfehlungen erarbeiten. So kann die inhaltliche Arbeit effizienter gestaltet, auf eine breitere Basis gestellt und zahlreiche Regierungen erreicht werden. In solche Verbünde können sich Interessierte auch dann einbringen, wenn sie nicht zu den Verhandlungen anreisen können.

Zeit ist ein wichtiger Faktor bei der Erarbeitung von Empfehlungen. Daher sollten folgende Fragen berücksichtigt werden: Wann findet die Sitzung statt? Wann beginnen die Vorverhandlungen? Wann ist mit dem Vorentwurf zu rechnen und wie sind die Fristen für die Ressortabstimmungen sowie die EU-Koordinierung? Die Kommentierungsfristen sind gerade für EU-Mitgliedstaaten oft sehr eng gesetzt. Wird der richtige Moment verpasst, kann die fundierteste Empfehlung zu spät kommen.

Empfehlungen sollten möglichst konkret sein und optisch erkennbar in den aktuellen Textentwurf eingefügt werden. So können sie gut und schnell aufgegriffen werden. Es kann auch hilfreich sein, abgestufte Optionen anzubieten, die im Verlauf der Verhandlungen aufgegriffen werden können – von der idealen Option über Kompromissvorschläge bis hin zur absoluten roten Linie. Die Vorschläge sollten begründet sein und mit einem Hinweis versehen werden, in welchem UN-Dokument bereits eine ähnliche Sprache vereinbart wurde und wie sie weiterentwickelt werden könnte.

Zudem ist es wichtig, dass Empfehlungen die richtigen Personen erreichen. Daher sollte in Erfahrung gebracht werden, welches Ministerium die Federführung für die Verhandlung hat und welche Ministerien zuliefern. Für die CSW hat zum Beispiel das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Federführung. Zu Fragen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte stimmt es sich eng mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ab. Daher ist es sinnvoll, Empfehlungen an die zuständigen Referentinnen und Referenten im BMFSFJ und im BMZ zu schicken.

## Die Bedeutung von Ergebnissen

Auf Basis der bei den Vereinten Nationen vereinbarten Normen und Beschlüsse können zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit ihre Regierungen zur Rechenschaft ziehen und sich für bessere Lebensverhältnisse einsetzen. Um die Brücke zwischen der UN-Ebene und der Arbeit vor Ort zu bauen, ist es wichtig, dass die Zivilgesellschaft bei Verhandlungen präsent sein kann und dass Staaten die Zivilgesellschaft einbinden und ihnen damit Verhandlungsräume eröffnen.

Verhandlungen bei den Vereinten Nationen sind selten einfach. Einen Konsens zu finden, der für 193 Mitglieder tragbar ist, war schon immer kompliziert. In den vergangenen Jahren wird dieser



Teilnehmerinnen und Teilnehmer feiern das Verhandlungsergebnis. Die 63. Sitzung der CSW endete mit einem starken Bekenntnis der UN-Mitgliedstaaten, den Zugang von Frauen und Mädchen zu sozialen Sicherungssystemen, öffentlichen Dienstleistungen und nachhaltiger Infrastruktur zu sichern und zu verbessern.

UN PHOTO/RYAN BROWN

Prozess aber dadurch zusätzlich erschwert, dass es gewichtige Akteure unter den Mitgliedstaaten gibt, die den Multilateralismus, das UN-System und die Menschenrechte an sich infrage stellen.<sup>10</sup>

Gerade in diesen Zeiten ist es außerordentlich wichtig, dieses System zu erhalten, indem es weitergelebt wird. Hierzu gehört, dass Staaten Verhandlungen ernst nehmen und die notwendigen personellen Ressourcen in sie investieren. Es gilt, Koalitionen und Allianzen für den Multilateralis-

## Es gilt, Koalitionen und Allianzen für den Multilateralismus zu schmieden, um gemeinsam für Prinzipien einzustehen.

mus zu schmieden, die über die eigene Region oder Komfortzone hinausgehen, um gemeinsam für Prinzipien einzustehen. Ziel muss es sein, auch in langen und schwierigen Verhandlungen bereits vereinbarte Sprache, Normen und Menschenrechte zu schützen – und wo immer möglich weiterzuentwickeln. Denn einen alternativen Ort gibt es nicht, um globale Normen zu entwickeln, die Menschenrechte weltweit zu schützen und gemeinsame Lösungen für globale Probleme zu vereinbaren.

Die derzeitige COVID-19-Pandemie macht deutlich, wie wichtig es ist, einen solchen gemeinsamen

Ort zu haben. Zugleich wird offensichtlich, wie fragil dieses System ist und wie sehr es untergraben wird, wenn zum Beispiel der frühere US-Präsident Donald Trump die Zahlungen an die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation – WHO) einstellte und den Austritt bekannt gab. Zugleich stellt sich die Frage, wie die Vereinten Nationen funktionieren und wie Beschlüsse gefasst werden können, wenn keine normalen Sitzungen möglich sind. Auch bei den UN werden zurzeit virtuelle und digitale Verfahren erprobt. Der Sicherheitsrat und die Generalversammlung haben auf diesem Wege bereits Beschlüsse gefasst. Diese neuen Methoden werden die in diesem Artikel beschriebenen Verhandlungsdynamiken und die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft erheblich verändern. Von zentraler Wichtigkeit ist es, dass das System der Vereinten Nationen durch diese neue Arbeitsweise nicht dauerhaft geschädigt wird.

Die CSW wird im März dieses Jahres virtuell tagen. Mitgliedstaaten, die unter normalen Umständen zivilgesellschaftliche Organisationen in ihre Delegationen integrieren, sollten Wege finden, um diese auch bei virtuellen Verhandlungen einzubinden. Dies wird für alle Beteiligten herausfordernd: Sie werden sich nicht nur an unterschiedlichen Orten, sondern auch in unterschiedlichen Zeitzonen befinden. In der COVID-19-Pandemie ist jedoch deutlich geworden, wie viel möglich ist, wenn neue Formate und Techniken genutzt werden. Diese Techniken und Formate sollten auch genutzt werden, um die Zivilgesellschaft in Veranstaltungen wie die CSW einzubinden. Der Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) in Genf hat im Jahr 2020 gezeigt, wie es gehen kann, und auch bei den Vereinten Nationen in New York wird darüber nachgedacht, wie die Einbindung gelingen kann. Es sollten zudem Lösungen gefunden werden, um die Expertise von zivilgesellschaftlichen Organisationen weiter in die Verhandlungen einfließen zu lassen. Hier liegt die Verantwortung vor allem bei den Mitgliedstaaten.

Die Pandemie wird an vielen Orten als Vorwand genutzt, um die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft weiter einzuschränken. Umso wichtiger ist es, dass Staaten wie Deutschland auch im Rahmen der UN zeigen, dass zivilgesellschaftliche Partizipation möglich ist – und den mühsamen Weg zum Kompromiss erleichtern kann.

### English Abstract

Katrin Erlingsen

**The Tedious Path to Compromise** pp. 23–28

Every year, member states negotiate numerous resolutions at the United Nations. Although the process of coming to an agreement might seem opaque from the outside, the negotiations follow a certain structure and provide opportunities for engagement from global civil society. Using the example of comprehensive sex education in a text adopted by the Commission on the Status of Women (CSW) in 2018, the article sheds light on this process. Furthermore, it underlines why it is important for states and civil society to engage in these processes in times where voices questioning the United Nations are getting louder.

*Keywords: Frauen/Frauenrechte, Mitgliedschaft, Pandemie, UN-Dokument/Resolution/Bericht, Zivilgesellschaft, Women/Women's Rights, Membership, Pandemic, UN Document/Resolution/Report, Civil Society*

<sup>10</sup> Siehe hierzu Tanja Brühl, *Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?*, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2019, S. 3–8.