

Kurbalija, Jovan; Höne, Katharina

Research Report

Hybride Diplomatie: Wie COVID-19 internationale Verhandlungen verändert

Global Governance Spotlight, No. 1/2021

Provided in Cooperation with:

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Kurbalija, Jovan; Höne, Katharina (2021) : Hybride Diplomatie: Wie COVID-19 internationale Verhandlungen verändert, Global Governance Spotlight, No. 1/2021, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/247495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hybride Diplomatie: Wie COVID-19 internationale Verhandlungen verändert

Jovan Kurbalija
Katharina Höne

Im März 2020 kam die Diplomatie zum Erliegen. Die UN-Sitzungsräume wurden geschlossen, die Diplomaten gingen in den Lockdown. Ein Jahr später, im April 2021, wütet die Pandemie zwar immer noch, aber die Diplomatie ist quicklebendig.

Die Diplomatie passte sich an die neuen Gegebenheiten an und hat sich als unverzichtbar für den Umgang mit Krisen und Konflikten in einer interdependenten Welt erwiesen. Die Pandemie beschleunigte Veränderungen, die schon in den letzten zwei Jahrzehnten an Dynamik gewonnen hatten, da die Digitalisierung die beiden wichtigsten Pfeiler der Diplomatie - Kommunikation und Information - grundlegend verändert hat.

Im Zusammenspiel von Präsenz- und Online-Dynamik ist eine hybride Diplomatie entstanden, die eine Anpassung der diplomatischen Abläufe in multilateralen Organisationen, diplomatischen Diensten und Botschaften weltweit erforderlich macht. Diplomaten*innen müssen mit neuen Kompetenzen und Methoden vertraut gemacht werden, zum Beispiel mit dem Einsatz von Videokonferenzsystemen oder der Moderation von Online-Besprechungen, und sie müssen für Fragen der Cyber- und Datensicherheit sensibilisiert werden.

Diplomatie zwischen Kontinuität und Wandel

Die gegenwärtigen Veränderungen sollten in die lange Geschichte der Diplomatie eingeordnet werden, die durch das Zusammenspiel von Kontinuität und Wandel gekennzeichnet ist. Kontinuität bestand im

Hinblick auf die Kernfunktion der Diplomatie, die Steuerung der wechselseitigen Abhängigkeit von Gesellschaften durch Verhandlungen und Kompromisse. Wandel trat auf in der Art und Weise, wie Diplomatie durch Fortschritte in der Kommunikationstechnologie - von den ersten Rauchzeichen über Telegraf und Telefon bis hin zum Internet - praktiziert wird.

Während die Kernfunktionen der Diplomatie nach einer anfänglichen Schockphase weiterliefen, führte die Pandemie zu großen Veränderungen in der Art und Weise, wie Diplomatie betrieben wird.

Große Herausforderungen an die Diplomatie während der Pandemie

Wie hat sich die Diplomatie im letzten Jahr konkret angepasst? Um diese Frage zu beantworten, ist es wichtig, die Veränderungen in der diplomatischen Praxis hin zu Videokonferenzen und die damit verbundenen Herausforderungen zu betrachten, die oft auch Innovationen in Bezug auf das diplomatische Protokoll und die Verfahren erforderten.

Das Ende der „Korridor-Diplomatie“? Veränderungen in der alltäglichen diplomatischen Praxis

Der Mangel an menschlichem Kontakt wird oft als Hauptmanko der digitalen Interaktion genannt. Es ist eine Binsenweisheit, dass Diplomatie von menschlicher Interaktion abhängt und dass echte Diplomatie in Korridoren und informellen Kontexten stattfindet. Es

ist nicht überraschend, dass der Mangel an informellen Gelegenheiten zur Begegnung von Diplomaten*innen als eine der größten Herausforderungen in den ersten Monaten der Pandemie genannt wurde. Diese informellen Gelegenheiten sind oft entscheidend, um Verhandlungen voranzutreiben und Lösungen für scheinbar unlösbare Probleme zu finden.

„Korridor дипломатии“ hat sich bereits zunehmend in den Online-Bereich verlagert, bevor die Pandemie die Diplomaten*innen zwang, sich in viel größerem Maße auf die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu stützen. WhatsApp-Gruppen für den informellen Austausch gibt es schon seit vielen Jahren. Sie beruhen in der Regel auf dem Vertrauen und dem sozialen Kapital, das sich unter den Diplomaten*innen bei der traditionellen Interaktion von Angesicht zu Angesicht entwickelt hat. Dies ist eine der wichtigsten Lehren für die Praxis der Diplomatie: Um Vertrauen und soziales Kapital insgesamt aufzubauen, sind physische Präsenz und persönliche Interaktion erforderlich. Darauf aufbauend können virtuelle Kontakte, die mit gelegentlichen persönlichen Treffen verbunden werden, die Kontinuität der diplomatischen Praxis sicherstellen.

„Zoom-Diplomatie“ - Verhandlungen per Videokonferenz

Wie bereits erwähnt, sind informelle, physische Gelegenheiten entscheidend für diplomatische Verhandlungen. Es ist aber auch klar, dass das Fehlen dieser Gelegenheiten nicht bedeuten muss, dass die Verhandlungen komplett zum Erliegen kommen. Videokonferenzen können genutzt werden und werden auch genutzt.

In konzeptioneller Hinsicht wirken sich Videokonferenzen auf die zeitliche und räumliche Dimension von Verhandlungen aus. Erstens wird damit die Annahme widerlegt, dass Verhandlungen gleichzeitig mit allen Teilnehmer*innen am selben Ort geführt werden müssen – sie können auch geografisch getrennt stattfinden. Zweitens können Verhandlungen asynchron verlaufen, wenn Videokonferenzen in Verbindung mit anderen IKT-Anwendungen eingesetzt werden, z. B. bei der Erstellung gemeinsamer Dokumente mit Hilfe der Änderungsverfolgung. Diese konzeptionellen Neuerungen werfen daher viele Fragen auf, insbesondere wenn politisch heikle Themen verhandelt werden.

In der Praxis brachte der zunehmende Einsatz von Videokonferenzen eine Reihe von Herausforderungen mit sich. Die drei größten Schwierigkeiten, die von Diplomaten*innen angesprochen wurden, waren: die Bewältigung technischer Probleme, die Klärung von Sicherheitsfragen und die Anpassung an Veränderungen in der Kommunikations- und Verhandlungsdynamik. Weitere praktische Herausforderungen waren Probleme mit der Internetverbindung und Schwierigkeiten mit Übersetzungsdiensten.

Schließlich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Verhandeln per Videokonferenz auch Aus-

wirkungen auf Inklusion und Transparenz hat. Der verstärkte Einsatz von IKT wird zwar in der Regel mit größerer Transparenz in Verbindung gebracht, erste Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass diese beiden Aspekte nicht automatisch miteinander verbunden sind. So mussten beispielsweise neue Formate für das Briefing der Medien nach Konferenzen entwickelt werden, die in einigen Fällen nicht die gleiche Art von unmittelbarem Zugang für Journalist*innen ermöglichen.

Veränderungen bei der diplomatischen Vertretung, beim Protokoll und bei den Verfahren

Länder legen viel Wert auf symbolische Aspekte der Repräsentation - von Flaggen und Insignien bis hin zu Botschaftsgebäuden. Repräsentation ist eine stark ritualisierte diplomatische Aktivität, die wohl nicht digitalisiert werden kann. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass einige neue Praktiken der Online-Repräsentation entwickelt werden. Bei der Eröffnung der 75. UN-Generalversammlung im September 2020 wurde die Repräsentationsfunktion der Diplomatie durch zwei Elemente hervorgehoben: Videobotschaften der Staats- und Regierungschefs, die sich visueller Elemente und Symbolik bedienten, und die sehr begrenzte Anzahl von physisch anwesenden Vertreter*innen in der Halle der UN-Generalversammlung in New York. Wie zu erwarten wurden in den vorab aufgezeichneten Videobotschaften Flaggen und andere Insignien verwendet. Einige Länder nutzten auch die Gelegenheit, visuelle Hintergrundelemente zu verwenden und die Sprecher*innen sorgfältig zu platzieren.

Das diplomatische Protokoll gibt Regeln vor, die Hierarchie und Förmlichkeit signalisieren. Man denke dabei beispielsweise an die Sitzordnung oder die Reihenfolge, in der die Delegierten bei einem hochrangigen Treffen ankommen. Virtuelle und Hybrid-Konferenzen werfen zusätzliche protokollarische Fragen auf. Kommerzielle Videokonferenzplattformen sorgen für Spannungen, da sie von vornherein auf flache Hierarchien bei den Beteiligten ausgelegt sind. Vereinfacht ausgedrückt: Die derzeitigen Videokonferenzplattformen erlauben es nicht, Sitzordnungen zu erstellen oder VIPs besondere Beachtung zu schenken.

Internationale Organisationen, wie z. B. die UN, bedienen sich detaillierter Verfahren, um ihre Arbeit zu organisieren und Regeln für die Vorlage von Vorschlägen und Änderungsanträgen, für die Reihenfolge von Redner*innen und Wortbeiträgen, für Anträge zur Geschäftsordnung und für die Beschlussfassung festzulegen. Für Online-Konferenzen fehlen ihnen jedoch spezifische Verfahrensvorschriften. Anfänglich sorgte dies bei den meisten Organisationen für Unsicherheit und führte dazu, dass Konferenzen und Sitzungen nicht stattfanden oder verschoben wurden.

Während sich einige Geschäftsordnungen problemlos auf Online- und Hybrid-Konferenzen übertragen ließen, war dies bei anderen schwieriger. Insbesondere Entscheidungsfindung und Abstimmung erwiesen sich als strittig. Die UN-Generalversammlung griff auf

das sogenannte Umlaufverfahren (silence procedure) zurück, das es erlaubte, Resolutionen im Konsens zu verabschieden, solange kein formeller Einspruch beim Vorsitz erhoben wurde. Der UN-Sicherheitsrat, der zu Beginn der Pandemie für seine Lähmung kritisiert wurde, bediente sich des schriftlichen Abstimmungsverfahrens, um seine Arbeit fortzusetzen. Der Menschenrechtsrat - um ein drittes Beispiel zu nennen - tagte zunächst virtuell und entwickelte dann die Modalitäten für eine spezielle Form der hybriden Tagung unter Einhaltung von Abstandsregeln. Insgesamt waren internationale Organisationen in der Lage, sich durch eine kreative Interpretation der bestehenden Regeln anzupassen.

Die Rolle von Botschaften und diplomatischen Zentren verändert sich

Die Verlagerung der diplomatischen Aktivitäten von Botschaften hin zu Minister*innen und Staatsoberhäuptern begann schon vor Jahrzehnten mit der „Telefondiplomatie“. Sie verstärkte sich im digitalen Zeitalter und erst recht während der COVID-19-Pandemie. Die Länder begannen sich zu fragen, ob sie wirklich eine Person ‚vor Ort‘ brauchen, wenn diese in ihrer Wohnung sitzt, anstatt sich vor Ort mit anderen zu treffen. Es gibt jedoch klare Argumente für die ständigen Vertretungen und multilateralen Zentren wie New York, Genf, Wien und Addis Abeba. Erstens wird die Verlagerung hin zu hybriden Interaktionen die Relevanz und Exklusivität der physischen Interaktion nur noch verstärken, da z.B. Krisensituationen in der Regel besser vor Ort bewältigt werden können. Zweitens haben viele Staaten nicht die Kapazität, die komplexe multilaterale Agenda aus der Ferne zu verfolgen. Drittens gibt es große Zeitunterschiede zwischen vielen Hauptstädten und den wichtigsten multilateralen Zentren. Daher sollten die diplomatischen Vertretungen den Forderungen nach Kürzungen im Namen der Kostenreduzierung trotzen.

Beteiligung der Entwicklungsländer

Die Verlagerung in den Online-Bereich eröffnete, zumindest theoretisch, eine Möglichkeit für mehr Inklusion, da die Teilnahme keine Reisen und Entsendung großer Delegationen zu Verhandlungen im Ausland er-

fordert. Jetzt ist es möglich, Fachwissen von „zu Hause“ zu mobilisieren und auf ein größeres Netzwerk von Fachleuten zurückzugreifen. Bislang entsteht jedoch generell der Eindruck, dass die Online-Interaktion die Inklusion nicht wesentlich verbessert hat und dass Entwicklungsländer bei Online-Konferenzen vor größeren Herausforderungen stehen als bei Präsenzveranstaltungen. Dafür gibt es viele Gründe, unter anderem die schwache Telekommunikationsinfrastruktur. In vielen Entwicklungsländern waren Diplomaten*innen beispielsweise aufgrund des Lockdowns gezwungen, in ihre Wohnungen umzuziehen, wo sie teils Probleme mit instabiler Energieversorgung und Internetverbindung hatten. Zudem sind Entwicklungsländer oft nicht in der Lage, die in ihrer Botschaft vorhandene Ausstattung auf die Wohnungen ihrer ins Ausland entsandten Diplomaten*innen auszuweiten. Insgesamt besteht die große Sorge, dass Haushaltskürzungen in Verbindung mit Verzögerungen bei der Besetzung freier Stellen und der Verschiebung von Tagesordnungspunkten von 2020 auf 2021 zu einer Situation führen, in der es für Diplomaten*innen aus Entwicklungsländern immer schwieriger wird, sicherzustellen, dass ihre Stimmen gehört und ihre Interessen berücksichtigt werden.

Was kann getan werden?

Ein ‚Meeting-Toolkit‘ für die hybride Diplomatie entwickeln

Ein Jahr Erfahrung bietet eine ausreichende Grundlage, um ein Meeting-Toolkit zu erstellen, das bei der Auswahl der am besten geeigneten Tagungsmethode für bestimmte Verhandlungen oder andere diplomatische Aktivitäten helfen würde. Dieses Meeting-Toolkit sollte unter anderem folgende Kriterien berücksichtigen: politische Relevanz, rechtliche und verfahrenstechnische Anforderungen, Einbeziehungsgrad verschiedener Akteure und Vertrauensbildung sowie emotionale Aspekte. Anhand dieser Kriterien können die Organisator*innen von Konferenzen entscheiden, wann und wie sie Online-, Hybrid- und Präsenzveranstaltungen durchführen.

Zum Beispiel werden heikle Friedensgespräche am ehesten von Angesicht zu Angesicht geführt, wie es bei den Friedensgesprächen zu Syrien, Libyen und Jemen der Fall war, die sogar während der Pandemie in Genf stattfanden. Komplexe Friedensgespräche machen jedoch in manchen Fällen „proximity talks“ ohne direkte Interaktion zwischen den Konfliktparteien erforderlich - so geschehen bei den Friedensgesprächen in Dayton zum Bosnienkrieg. Damals wurden die Konfliktparteien am selben Ort - in Dayton - untergebracht, ohne direkt miteinander zu verhandeln.

Online-Konferenzen ohne physische Anwesenheit sind gut geeignet, um Informationen auszutauschen und z.B. nationale Delegationen mit Diaspora- und Expatriate-Expertise zu versorgen. Eine sinnvolle Verknüpfung von Online- und Präsenzveranstaltungen wäre ein Weg, um Dynamik in die Verhandlungen zu bringen.



Hybrid-Konferenzen würden eine breitere Beteiligung von Fachleuten und der Zivilgesellschaft ermöglichen.

Wie in diesen und anderen Fällen würde das Meeting-Toolkit für diplomatische Dienste und internationale Organisationen hilfreich sein, um zumindest die Verwirrung über die verschiedenen Tagungsmodalitäten zu beseitigen und im besten Fall die optimale Modalität für Verhandlungen und andere diplomatische Prozesse zu finden.

Eine Plattform für Online-Tagungen und -Konferenzen: Ein virtuelles Zuhause für die UN und die globale Diplomatie

Die Verlagerung der Arbeit der UN und anderer diplomatischer Aktivitäten in den Online-Bereich warf die Frage auf, ob offizielle Tagungen und Konferenzen auf privaten Online-Plattformen wie Zoom, Voov, Teams oder Webex abgehalten werden sollten.

Analog zu den physischen UN-Tagungsorten in New York, Genf, Wien, Nairobi und anderen Zentren sollten diplomatische Plattformen für Online-Konferenzen einen ähnlichen Status haben. Sie sollten Räume sein, in denen sich alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt in einem sicheren, inklusiven und legalen Rahmen treffen können, wie es das Völkerrecht vorsieht. Zusätzlich zu den symbolischen und rechtlichen Aspekten sind die bestehenden Online-Konferenzplattformen nicht an das spezifische diplomatische Protokoll und die UN-Verfahren angepasst.

Eine Lösung wäre, eine UN-Online-Konferenzplattform zu entwickeln, die allen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten wie der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und lokalen Gemeinschaften zugänglich sein sollte. Die Daten und Aufzeichnungen von Online-Tagungen sollten außerhalb der Zugriffsmöglichkeiten jeder nationalen Gerichtsbarkeit gespeichert und geschützt werden. Ähnlich wie physische UN-Tagungsorte sollten auch Online-Tagungsplattformen durch diplomatische Privilegien und Immunitäten geschützt sein.

Idealerweise sollte diese Online-Tagungs- und -Konferenzplattform als Open-Source-Projekt entwickelt werden, das den Vereinten Nationen, internationalen Organisationen und Mitgliedstaaten eine technische und funktionale Kontrolle über den Online-Raum ermöglicht, in dem sie sich treffen und beraten. So wie Länder Baumaterialien, Möbel und künstlerische Objekte zu den UN-Gebäuden beigesteuert haben, kann und sollte die Online-Tagungsplattform unter Mitwirkung von Ländern, Unternehmen und Bürger*innen entwickelt werden. Eine solche Plattform kann zu

einem virtuellen Zuhause für die UN und die globale Diplomatie werden.

Kapazitätsaufbau und Schulung

Hybride Diplomatie erfordert umfassende Anpassungen bei den internationalen Organisationen und diplomatischen Diensten. Organisatorische Strukturen sollten angepasst werden, um neue Formen des Engagements und der Interaktion zu ermöglichen. Im Rahmen der Ausbildungsmaßnahmen sollten neue Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden, einschließlich Moderation, Verhandlungen und Berichterstattung bei dieser neuen Art von Tagungen und Konferenzen. Darüber hinaus müssen Diplomaten*innen für Fragen der Cyber- und Datensicherheit sensibilisiert werden.

Ursprünglich wollten viele Diplomaten*innen so schnell wie möglich wieder zum „Normalzustand“ zurückkehren. Doch eine Reihe von neuen Ansätzen und Techniken in der Diplomatie, die zunächst als „Notlösungen“ gedacht waren, werden auch weiterhin bestehen bleiben. Insgesamt wird die diplomatische Praxis dadurch besser werden.

Autor*innen

Jovan Kurbalija | Direktor der DiploFoundation und Leiter der Geneva Internet Platform. 2018-2019 war Kurbalija Direktor und Co-Lead der Hochrangigen Gruppe für digitale Zusammenarbeit (High Level Panel on Digital Cooperation) des UN-Generalsekretärs. @jovankurbalija

Katharina Höne | Forschungsdirektorin der DiploFoundation. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt an der Schnittstelle von Diplomatie und Technologie. @kathone

Literatur

The future of (multilateral) diplomacy? Changes in response to COVID-19 and beyond; DiploFoundation (November 2020); [https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/The%20ofuture%20of%20\(multilateral\)%20diplomacy_report.pdf](https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/The%20ofuture%20of%20(multilateral)%20diplomacy_report.pdf).

Weitere Literatur und Lektüre zur Digitalisierung der Diplomatie und zu Hybrid-Konferenzen finden Sie auch unter <https://www.diplomacy.edu/e-diplomacy>.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Ingo Nordmann
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung
Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2566-6258
© sef: 2021