



Sachstand

Anerkennung und Rücknahme der Anerkennung des Kosovo

Anerkennung und Rücknahme der Anerkennung des Kosovo

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 038/23
Abschluss der Arbeit: 28. Juni 2023
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Anerkennungen und Rücknahmen von Anerkennungen im Völkerrecht	5
2.1.	Anerkennung von Staaten	5
2.2.	Rücknahme der Anerkennung von Staaten	6
3.	Anerkennungen und angebliche Rücknahmen der Anerkennung des Kosovo	7
4.	Zahl der Länder, die Kosovo als Staat anerkennen oder dies angeblich zurücknahmen	9
5.	Diplomatische Beziehungen	10
6.	Diplomatische Beziehungen des Kosovo	12

1. Einleitung

Am **17. Februar 2008** erklärte das Kosovo, vormals ein Territorium Serbiens, seine Unabhängigkeit. Noch am selben Tag erkannte Costa Rica als erster Staat Kosovo als unabhängigen Staat an. Die Bundesrepublik Deutschland folgte am 20. Februar 2008 als zehnter Staat durch einen Beschluss der Bundesregierung und anschließende Übermittlung einer entsprechenden Note durch den damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler.¹

Seither haben zahlreiche Staaten das Kosovo explizit als unabhängigen Staat anerkannt. Ein Teil von ihnen hat diplomatische Beziehungen im völkerrechtlichen Sinne (s.u.) aufgenommen, von denen wiederum ein Teil auch Botschaften im Kosovo eröffnet hat. Andere Staaten wiederum haben ihre Anerkennung tatsächlich oder angeblich wieder zurückgezogen.

In frei zugänglichen Quellen finden sich unterschiedliche Angaben zur Zahl der Staaten, die das Kosovo anerkannt haben oder die Anerkennung wieder zurückgezogen haben. Letzteres wird zu meist von serbischen Regierungsvertretern oder serbischen Medien behauptet – die betreffenden Staaten selbst haben dies meistens nicht selbst mitgeteilt. Serbien versucht seit geraumer Zeit, andere Staaten davon zu überzeugen, das Kosovo entweder nicht anzuerkennen oder die Anerkennung zurückzuziehen (s.u.).

Dieser Sachstand versucht, Licht ins Dunkel zu bringen und die Angaben zu Anerkennung, Nichtanerkennung und Rücknahme der Anerkennung zu ordnen.

Es sei jedoch vorausgeschickt, dass es bei einem Versuch bleibt. Dies liegt zum einen daran, dass das Thema kontrovers und politisiert ist und Nachrichten dazu (insbesondere zu angeblichen Rücknahme von Anerkennungen) oft nicht aus verlässlichen bzw. unparteiischen Quellen stammen. Zum anderen ist die Anerkennung eines Staates durch einen anderen, mehr noch jedoch die etwaige Rücknahme einer Anerkennung, im Völkerrecht nicht abschließend geregelt. Es existiert kein „zentrales Verzeichnis“ von Anerkennungen, etwa auf VN-Ebene, und auch nicht beim Auswärtigen Amt. Inwieweit kosovarische bzw. serbische Verlautbarungen angesichts der jeweiligen Interessen verlässlich sind, kann nicht mit Sicherheit abschließend beurteilt werden. Eine Anfrage bzw. Recherche bei sämtlichen Staaten in der Welt würde die Möglichkeiten der Wissenschaftlichen Dienste jedoch übersteigen; schon allein die sprachlichen Anforderungen würden hier den Rahmen des Leistbaren sprengen. Im Folgenden wird sich daher auf öffentlich zugängliche, als seriös befundene, Quellen in deutscher oder englischer Sprache gestützt.

Zunächst wird kurz der völkerrechtliche Aspekt von Anerkennungen und Rücknahme von Anerkennungen umrissen. Hierbei wird deutlich werden, warum die Frage nach Anerkennung und vor allem einer Rücknahme von Anerkennungen so schwer zu beantworten ist. Sodann wird auf eine Quelle verwiesen, die diese Fragestellungen auf die konkrete Situation im Kosovo anwendet, und die wichtigsten Erkenntnisse daraus umrissen. Danach erfolgt eine Darstellung von Quellen, die sich mit der Zahl der das Kosovo anerkennenden Staaten bzw. von Staaten, die diese Anerkennung (angeblich) zurückgezogen haben, befassen. Um die Verdeutlichung der

¹ Deutschland erkennt Kosovo an, Spiegel Online am 20. Februar 2008, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/unabhaengigkeitserklaerung-deutschland-erkennt-kosovo-an-a-536494.html> (zuletzt abgerufen am 12. Juni 2023).

Komplexität des Problems zu vervollständigen, wird danach kurz erläutert, dass überdies der Begriff der „diplomatischen Beziehungen“ zwei Dimensionen hat – eine rechtliche und eine politische – und diese Dimensionen nicht miteinander übereinstimmen müssen. Sodann erfolgt eine kurze Darstellung der diplomatischen Beziehungen des Kosovo mit all den zuvor erläuterten Aspekten.

2. Anerkennungen und Rücknahmen von Anerkennungen im Völkerrecht

Die Anerkennung von Staaten sowie die Rücknahme der Anerkennung ist eine völkerrechtlich kaum geregelte Materie. Sie kann und wird daher oft zur Durchsetzung politischer Interessen genutzt.

2.1. Anerkennung von Staaten

Der völkerrechtliche Staatsbegriff geht von der von Georg Jellinek begründeten „Drei-Elemente-Lehre“ aus. Dieser zufolge setzt der Begriff eines Staates die Existenz von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt voraus.² Teilweise wird mit Verweis auf Art. 1 der von knapp 20 amerikanischen Staaten unterzeichneten Montevideo-Konvention³ noch gefordert, dass die Staaten die Fähigkeit haben müssen, mit anderen Staaten in Beziehung zu treten.⁴

Eine Anerkennung anderer Staaten ist - unter Zugrundelegung der Drei-Elemente-Lehre⁵ sowie nach der herrschenden Meinung (h.M.) in der Völkerrechtslehre - keine Voraussetzung für das Bestehen eines Staates. Die h.M. geht somit davon aus, dass die Anerkennung eines Staates lediglich deklaratorische Wirkung hat,⁶ während eine Mindermeinung eine konstitutive Wirkung der Anerkennung annimmt.⁷ Ein Staat kann der h.M. zufolge daher unabhängig von seiner Anerkennung entstehen. Häufig erfolgt die Anerkennung konkludent durch beispielsweise die Aufnahme diplomatischer Beziehungen oder den Abschluss von Verträgen. Allerdings ist jeweils auf den Einzelfall abzustellen, da nicht jeder Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen und nicht jede Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine Anerkennung darstellen.⁸

² Markus Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 Rn. 13; Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 2 ff.; Herdegen, Völkerrecht, 21. Aufl. 2022, § 8 Rn. 2 f.

³ Organization of American States – Department of Law, A-40: Convention on rights and duties of states, <http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-40.html> (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

⁴ Markus Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 Rn. 14; Matthias Herdegen, Völkerrecht, 21. Aufl. 2022, § 8 Rn. 4.

⁵ So wohl Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 Rn. 55, 58.

⁶ Markus Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 Rn. 58; Matthias Herdegen, Völkerrecht, 21. Aufl. 2022, § 8 Rn. 11; Bernhard Kempen, Christian Hillgruber und Christoph Grabenwarter, Völkerrecht 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 10 ff., die jedoch selber die konstitutive Theorie bevorzugen.

⁷ So wohl Jan Klabbers, International Law, 3. Aufl. 2021, S. 79.

⁸ Jan Klabbers, International Law, 3. Aufl. 2021, S. 81; Markus Krajewski, Völkerrecht, 2. Aufl. 2020, § 7 Rn. 57.

Anerkennungen sind zudem häufig hochgradig politisiert.⁹ Der britische Jurist Malcolm N. Shaw führt hierzu aus:

“It is stating the obvious to point to the very strong political influences that bear upon this topic. In more cases than not the decision whether or not to recognise will depend more upon political considerations than exclusively legal factors.”¹⁰

2.2. Rücknahme der Anerkennung von Staaten

Die Rücknahme der Anerkennung von Staaten wird in vielen deutschen Standardwerken zum Völkerrecht *nicht* thematisiert.¹¹ In der englischsprachigen Literatur kommt die Rücknahme der Anerkennung von Staaten teilweise zwar zur Sprache,¹² es folgen jedoch kaum Ausführungen zu etwaigen völkerrechtlichen Voraussetzungen dieser Rücknahme.¹³

Shaw hält die Rücknahme von Anerkennungen unter bestimmten Umständen für möglich. Ihm zufolge ist die Rücknahme einer *de facto* Anerkennung leichter als die einer *de jure* Anerkennung.¹⁴ Eine *de facto* Anerkennung, mit der „Zweifel an der Stabilität der Herrschaftsverhältnisse, möglicherweise auch Vorbehalte gegenüber der Legitimität der Staatsgewalt“¹⁵ ausgedrückt werden, dürfte zwar überwiegend für Regierungen in Frage kommen,¹⁶ jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass sie auch Staaten gegenüber vorgenommen wird.¹⁷

Shaw unterstreicht in diesem Zusammenhang erneut den politischen Charakter von Anerkennungsfragen:

„Since recognition is ultimately a political issue, no matter how circumscribed or conditioned by law, it logically follows that, should a state perceive any particular situation as

⁹ Vgl. Jan Klabbers, *International Law*, 3. Aufl. 2021, S. 79.

¹⁰ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 321.

¹¹ Vgl. Krajewski, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2020; Bernhard Kempfen, Christian Hillgruber und Christoph Grabenwarter, *Völkerrecht* 3. Aufl. 2021; Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 21. Aufl. 2022.

¹² Malcolm N. Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 337 f.; Jan Klabbers, *International Law*, 3. Aufl. 2021, S. 82; Anthony Murphy und Vlad Stancescu, “State formation and recognition in international law”, in: *Juridical Tribune*, Vol. 7 Issue 1, Juni 2017, S. 6 – 13 (10).

¹³ Vgl. Klabbers, *International Law*, 3. Aufl. 2021, S. 82.

¹⁴ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 337 f.

¹⁵ Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 21. Aufl. 2022, § 8 Rn. 16.

¹⁶ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 332;

¹⁷ Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 21. Aufl. 2022, § 8 Rn. 14; Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 328.

justifying a withdrawal of recognition, it will take such actions as it regards as according with its political interests.“¹⁸

In Bezug auf das Kosovo stellt Jan Klabbers lediglich fest, dass Berichten zufolge mehrere Staaten - insbesondere kleine und arme Staaten des Globalen Südens - ihre Anerkennung des Kosovos wieder zurückgenommen hätten. Klabbers geht jedoch weder auf die Konformität dieses Vorgangs mit internationalem Recht ein, noch listet er etwaige Voraussetzungen für die Rücknahme der Anerkennung auf.¹⁹ Bezüglich der Berichte über die Rücknahmen der Anerkennung sei angemerkt, dass diese regelmäßig von der serbischen Regierung und ausländischen Medien stammen und oft von der kosovarischen Regierung angezweifelt werden.

Die Frage der Rücknahme von Anerkennungen stellt sich auch mit Blick auf Taiwan in den letzten Jahren wieder vermehrt, da die Volksrepublik China in der letzten Zeit ihre Bemühungen, Taiwan international zu isolieren, intensiviert hat.²⁰ So hat beispielsweise Panama im Jahr 2017 die Anerkennung von Taiwan als Staat jedenfalls implizit aufgegeben, indem es die Existenz von nur einem einzigen „China“ mit Taiwan als Teil der Volksrepublik China anerkannt und diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik China aufgenommen hat.²¹

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass auf Grund der hohen Politisierung und geringen völkerrechtlichen Regelung der (Rücknahme der) Anerkennung von Staaten die Rücknahme der Anerkennung (politisch) möglich ist. Rechtliche und praktische Konsequenzen dürften sich daraus insbesondere für Staatsangehörige des nicht mehr anerkannten Staates ergeben. So ist es üblich, dass Pässe sowie Rechtsakte (z.B. eine Heirat) des nicht anerkannten Staates im Staatsgebiet des nicht anerkennenden Staates keine Gültigkeit besitzen.²² Dies kann dazu führen, dass beispielsweise keine Visa für die Bürger des nicht anerkannten Staates ausgestellt werden.

3. Anerkennungen und angebliche Rücknahmen der Anerkennung des Kosovo

Zu dieser Frage (sowie zur Vertiefung der im vorangehenden Abschnitt behandelten völkerrechtlichen Darlegungen) empfiehlt sich die Lektüre des von Eugen Cakolli für das Kosovo Democratic Institute und die Konrad-Adenauer-Stiftung im Kosovo verfassten Policy Papers „**Kosovo: Between universal non-recognition and ,de-recognitions‘**“.²³

¹⁸ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 7. Aufl. 2014, S. 338.

¹⁹ Jan Klabbers, *International Law*, 3. Aufl. 2021, S. 82.

²⁰ BBC News, Panama cuts ties with Taiwan in favour of China, 13. Juni 2017, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40256499> (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023).

²¹ BBC News, Panama cuts ties with Taiwan in favour of China, 13. Juni 2017, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40256499> (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2023).

²² Jan Klabbers, *International Law*, 3. Aufl. 2021, S. 81.

²³ Eugen Cakolli, Kosovo: Between universal non-recognition and ‘de-recognitions’, Kosovo Democratic Institute und Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020, [https://www.kas.de/documents/286052/0/Policy+brief+20-09-13+Kosovo+Between+universal+non-recognition+and+derecognitions+\(Eng\).pdf/8245552b-5744-11b7-a1fb-429be14582c7?version=1.0&t=1610102495727](https://www.kas.de/documents/286052/0/Policy+brief+20-09-13+Kosovo+Between+universal+non-recognition+and+derecognitions+(Eng).pdf/8245552b-5744-11b7-a1fb-429be14582c7?version=1.0&t=1610102495727) (zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023).

Die wichtigsten Punkte seien hier kurz gelistet:

- Auch wenn die Vereinten Nationen selbst keine Kompetenz haben, einen Staat anzuerkennen, kommt eine VN-Vollmitgliedschaft einer universalen Anerkennung gleich. Da Kosovo bislang keine Vollmitgliedschaft erlangen konnte, muss es sich um gesonderte Anerkennungen einzelner Staaten bemühen. Diese Bemühungen sind für das kleine und junge Land ausgesprochen schwierig.
- Serbien fährt seit 2017 eine aggressive Kampagne, um Staaten zur Rücknahme von Anerkennungen des Kosovo zu bewegen. Dies soll eine Vollmitgliedschaft des Kosovos in internationalen Organisationen verhindern.
- Die Rücknahme von Anerkennungen ist nach einer großen Zahl von Autoren nicht möglich. Hat ein Staat einen anderen als Staat anerkannt, ist dies nicht zurückzunehmen. In der Praxis wird die Rücknahme aber aus politischen Gründen durchaus angewandt.
- Das Kosovo vertritt die Auffassung, eine Rücknahme sei nicht möglich.
- Die Europäische Union spielt im Rahmen ihrer 2011 veröffentlichten Strategie für die universelle Anerkennung des Kosovo eine entscheidende Rolle, auch, wenn nicht alle EU-Staaten Kosovo anerkennen. Insbesondere vermittelt sie zwischen dem Kosovo und Serbien und wirbt für die gegenseitige Anerkennung.
- Im Zuge einer möglichen Annäherung Serbiens an die EU ist es u.a. Deutschland, das mehrfach betont hat, dass eine EU-Mitgliedschaft Serbiens nicht ohne Anerkennung des Kosovo möglich sei.
- Serbien behauptet (Stand 2020), dass 17 Staaten ihre Anerkennung des Kosovo zurückgezogen hätten. Der erste Staat sei Surinam (wenige Tage vor dem Besuch des russischen Außenministers) gewesen. Die Staaten, die ihre Anerkennung angeblich zurückgezogen haben, sind allesamt jene, in denen das Kosovo keine diplomatischen Vertretungen hatte (s.u.).
- Das Kosovo bestreitet regelmäßig jede von Serbien behauptete Rücknahme.
- Die betreffenden Staaten selbst äußern sich zumeist nicht. In mindestens einem Fall – Liberia im Jahre 2018 – verkündeten Regierungsbeamte auf einem Besuch in Serbien die Rücknahme der Anerkennung, was wenige Tage später durch eine Erklärung der liberianischen Regierung wiederum zurückgezogen wurde; Liberia erkennt das Kosovo also doch an.
- Es lässt sich auch von Cakolli nicht definitiv feststellen, welche Staaten ihre Anerkennung des Kosovo tatsächlich zurückgezogen haben; er selbst nimmt (Stand 2020) zehn Rücknahmen als gesichert an.

4. Zahl der Länder, die Kosovo als Staat anerkennen oder dies angeblich zurücknahmen

Hinsichtlich der genauen Zahl der Länder, die das Kosovo als Staat anerkennen, gibt es verschiedene Quellen, die nicht genau übereinstimmen. Tatsächlich konnte bemerkenswerterweise im Rahmen der Recherchen keine Quelle gefunden werden, die die Zahl der das Kosovo anerkennenden Staaten mit Stand 2023 eindeutig angeben kann, mit Ausnahme der ersten beiden der im Folgenden aufgeführten Webseiten (die allerdings staatlich bzw. als dezidiert kosovofreundlich einstufen sind, also nicht unbedingt als neutral).

Das Auswärtige Amt teilte auf eine entsprechende Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste mit, keine Liste mit Staaten, die das Kosovo anerkennen, zu führen.

Das **kosovarische Außenministerium gibt auf seiner Webseite 117 Staaten an**, allerdings sind darunter auch Nicht-VN-Mitglieder wie z.B. Niue sowie Staaten wie Surinam, das seine Anerkennung angeblich wieder zurückgezogen hat.²⁴ Das Kosovo selbst macht keine Angaben zu zurückgezogenen Anerkennungen bzw. dementiert regelmäßig entsprechende Berichte oder Aussagen Serbiens. Die Webseite spricht in ihrer englischen Version auch nicht von *recognitions*, sondern von *acknowledgements*; inwiefern dies von Relevanz bzw. beabsichtigt ist, ließ sich nicht ermitteln.

Die kosovarische Tourismus-Webseite **Be in Kosovo** gibt **113 Staaten** an und führt jeweils das Datum der Anerkennung auf.²⁵ Dabei ist nicht klar, wann die Webseite das letzte Mal aktualisiert wurde; der Einführungstext impliziert einen Stand von 2016, das Impressum einen von 2019.

Die **englischsprachige Wikipedia** kommt auf **101 Staaten** mit VN-Vollmitgliedschaft sowie drei Territorien ohne und führt auch jene **13 Staaten auf, die angeblich (dieser Begriff wird explizit gebraucht) ihre Anerkennung zurückgezogen haben**.²⁶ Die Gründe für die Unsicherheit bezüglich der Rücknahmen werden dargelegt. Ebenso wird in Bezug auf die Anerkennung durch Liberia und Guinea-Bissau die unklare Situation erläutert. Würde man die angeblichen Rücknahmen als solche in die „Bilanz“ einbeziehen, ergäbe sich eine Gesamtzahl von 88 VN-Staaten, die Kosovo derzeit als Staat anerkennen; ein offener Widerspruch zu „Be in Kosovo“. Auch aus der englischsprachigen Wikipedia lässt sich also keine absolut sichere Zahl ableiten.

Dasselbe gilt für die **deutschsprachige Wikipedia** – diese kommt auf insgesamt 115 VN-Staaten, die das Kosovo anerkannten und schreibt von „laut serbischen Angaben“ mindestens 15 Staaten, die ihre Anerkennung dann wieder zurückgezogen hätten.²⁷ Hier ergibt sich also eine **Diskrepanz**

24 Ministry of Foreign Affairs and Diaspora, List of Acknowledgements, 2023, <https://mfa-ks.net/lista-e-njohjeve/> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2023),

25 Be in Kosovo, Countries that have Kosovo recognized as an independent state, 2019, <https://www.beinkosovo.com/countries-that-have-recognized-kosovo-as-an-independent-state/> (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

26 International recognition of Kosovo, 2023, Wikipedia.com, https://en.wikipedia.org/wiki/International_recognition_of_Kosovo (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

27 Internationale Anerkennung des Kosovo, 2023, Wikipedia.de, https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale_Anerkennung_des_Kosovo (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

von eins zur englischsprachigen Wikipedia, was daran liegt, dass die deutsche Quelle Polen als Sonderfall mit widersprüchlicher Aussage²⁸ darstellt, die englische Quelle aber nicht.

World Population Review kommt - ausdrücklich mit Stand 2023 - auf jetzt **99 Staaten**, wenn tatsächliche oder angebliche Rücknahmen eingerechnet werden.²⁹ Allerdings wird die Situation bei vier Staaten als unklar bezeichnet und die Zahl der Rücknahmen als ebenso ungesichert. Zudem bezieht sich diese Webseite zum Teil auf die englischsprachige Wikipedia.

Die genannten Quellen selbst betonen also die Ungesicherheit ihrer Angaben. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten können auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hier nicht für endgültige Klarheit sorgen.

Immerhin lässt sich nach Abgleich der Quellen mit einiger Plausibilität eine **Mindestzahl** von (Stand 2023) **99 Ländern, die das Kosovo anerkennen**, konstatieren. Dies ist mehr als die Hälfte der VN-Mitgliedstaaten.

Wie in den Ausführungen der vorhergehenden Abschnitte dargelegt, ist die Zahl der Anerkennungen mangels eindeutiger völkerrechtlicher Regelungen ohnehin eher eine politische Frage. Es sei dahingestellt, bzw. ist es von den Wissenschaftlichen Diensten nicht zu bewerten, ob z.B. die Rücknahme der Anerkennung durch einen global eher unbedeutenden afrikanischen Staat für das Kosovo ein relevanter politischer Schaden bzw. für Serbien ein relevanter politischer Erfolg ist.

In den folgenden Abschnitten wird darüber hinaus dargelegt, warum die Frage der Anerkennung des Kosovo für dessen Stellung in der Welt zwar nicht irrelevant, aber für die diplomatische Praxis keine *conditio sine qua non* ist.

5. Diplomatische Beziehungen

Der Begriff der „diplomatischen Beziehungen“ hat zwei Dimensionen, eine rechtliche und eine politische. Dabei existiert insbesondere im Völkerrecht keine allgemein gültige Legaldefinition.

Innerhalb des Völkerrechtes werden die rechtlichen Grundlagen der Diplomatie insbesondere im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) von 1961 und im Wiener

28 „Während die Regierung Polens mittels einer diplomatischen Note am 26. Februar 2008 die Republik Kosovo anerkannte, äußerte sich der damalige polnische Präsident Lech Kaczyński negativ zu einer Anerkennung und stellte klar, dass Polen nie eine Anerkennung durchgeführt habe und er eine solche auch nie gegenzeichnen würde. Wenig später erklärte er dann, die Entscheidung der Regierung über die Anerkennung zu akzeptieren“. Wikipedia.de (Anm. 26).

29 Countries that Recognize Kosovo 2023, 2023, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-that-recognize-kosovo> (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK) von 1963 geregelt.³⁰ Beide Übereinkommen bilden die Rahmenbedingungen für die Entsendung und Tätigkeit von Diplomaten und Konsularbeamten. Das Völkerrecht definiert Diplomatie nicht, regelt aber die „technischen Details“ eines bestimmten Bereiches der (in ihrer politischen Dimension weitergefassten) Diplomatie.

Gemäß Artikel 2 des WÜD ist die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Staaten sowie die gegenseitige Errichtung diplomatischer Vertretungen von dem gegenseitigen Einvernehmen abhängig. Eine völkerrechtliche Pflicht, diplomatische Beziehungen aufzunehmen oder aufrechtzuerhalten besteht nicht. Weigert sich ein Staat diplomatische Beziehungen mit einem anderen Staat aufzunehmen, stellt dies kein völkerrechtliches Unrecht dar.³¹ Die Aufnahme und der Abbruch von diplomatischen Beziehungen liegen im Ermessen der Staaten selbst. Hinsichtlich der Anerkennung von Staaten gilt: Die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen bewirkt zugleich die Anerkennung des anderen Staates, allerdings bedeutet der Abbruch von diplomatischen Beziehungen nicht zugleich die Rücknahme der Anerkennung.³²

Hier ist aber zu beachten, dass dies nur für *formelle* diplomatische Beziehungen im Sinne des Völkerrechtes gilt, nicht jedoch für diplomatische Beziehungen im politischen Sinne, die über das WÜD/WÜK hinausgehen.

In der einschlägigen Literatur finden sich verschiedene Beschreibungen zum Begriff der „diplomatischen Beziehungen“. Beispielsweise werden unter diplomatischen Beziehungen die durch Diplomaten vermittelten Beziehungen von Staaten untereinander und mit internationalen Organisationen verstanden.³³ Diplomatie umfasst unter anderem die Vertretung von Interessen eines Staates bei einem anderen Staat, die dazu notwendigen Vorarbeiten, das Treffen von politischen Entscheidungen sowie das Sammeln von Informationen über einen anderen Staat und das Übermitteln dieser an den eigenen Staat.³⁴ Hier wird deutlich, dass der Begriff sehr viel mehr umfassen kann als der in WÜD/WÜK rechtlich geregelte Austausch von Diplomaten, die Eröffnung von Botschaften und Konsulaten usw.

Politisch umfassen diplomatische Beziehungen bzw. die bilateralen Beziehungen von Staaten untereinander durchaus mehr als das, was in WÜD/WÜK geregelt wird.

³⁰ Juraforum, Diplomatie: Definition und Bedeutung im juristischen Kontext, 5. Juni 2023, <https://www.juraforum.de/lexikon/diplomatie#1-was-ist-diplomatie-und-welche-rechtlichen-grundlagen-gibt-es-dafuer> (zuletzt abgerufen am 16. Juni 2023).

³¹ Klaus Weber, Rechtswörterbuch, „Unfreundlicher Akt“, 30. Edition, München 2023,

³² Frank Arloth und Horst Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, Band 1, München 2001.

³³ So z.B. Klaus Weber, Rechtswörterbuch, „Diplomatische Beziehungen“, 30. Edition, München 2023.

³⁴ Bundeszentrale für politische Bildung, Diplomatie, 2023, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17360/diplomatie/> (zuletzt abgerufen am 16. Juni 2023).

Logisch ist, dass der Austausch von Diplomaten und die Eröffnung diplomatischer Vertretungen definitiv diplomatische Beziehungen sowohl im rechtlichen als auch politischen Sinne indizieren. Zwischenstaatliche Beziehungen können jedoch auch – ganz ohne akkreditierte Diplomaten o.ä. – auf Regierungs- und Institutionsebene gepflegt werden.

Beispielsweise unterhielt die Bundesrepublik Deutschland während der Gültigkeit der Hallstein-Doktrin keine diplomatischen Beziehungen im Sinne des WÜD mit Staaten, die formelle diplomatische Beziehungen mit der DDR aufnahmen (mit Ausnahme der UdSSR). Dennoch erkannte die Bundesrepublik die betreffenden Staaten als solche an, und pflegte unterhalb der *rechtlich* geregelten Beziehungen sehr wohl Kontakte und Kommunikationskanäle, die man *politisch* als diplomatische Beziehungen betrachten kann.

In der Gegenwart unterhält die Bundesrepublik eine Art De-Facto-Diplomatie zu Taiwan, das zwar nicht von ihr als Staat anerkannt wird, mit dem es aber einen regen Austausch auf allen möglichen Ebenen pflegt. Es gibt zwar keine Botschaft Taiwans (Eigenbezeichnung: Republik China) in Deutschland und auch keine deutsche Botschaft in Taiwan, doch kann man kaum leugnen, dass zwischen den beiden Ländern diplomatische Beziehungen bestehen. Sie haben nur nicht die Form, die WÜD und WÜK regeln.

Diplomatische *Beziehungen* auch im juristischen Sinne von WÜD/WÜK sind aber ohnehin auch bei Anerkennung des anderen Staates nicht identisch mit der Eröffnung diplomatischer *Vertretungen*. Vor allem für viele kleine und/oder arme Staaten wäre es personell und finanziell gar nicht möglich, in jedem Land, mit dem sie diplomatische Beziehungen haben, eine vollbesetzte Botschaft zu unterhalten, so dass Botschaften in einem anderem Staat für andere Staaten in der Nachbarschaft akkreditiert sind.³⁵ Manchmal lassen sich auch Staaten ohne eigene Botschaft von der Botschaft eines anderen Staates vertreten. Auch große und/oder reiche Staaten, z.B. Deutschland, unterhalten nicht in jedem Land eine eigene Botschaft.³⁶ Dies liegt zumeist daran, dass im betreffenden Land regelmäßig nur wenige deutsche Staatsangehörige, die potenziell konsularisch zu betreuen wären, anwesend sind, und daran, dass deutsche Interessen, z.B. Investitionen deutscher Unternehmen, nur in geringem Umfang vorliegen. In solchen Fällen lohnt der personelle und finanzielle Aufwand für den Unterhalt einer Botschaft nicht.

6. Diplomatische Beziehungen des Kosovo

Das Kosovo kann als sehr kleines Land kaum in jedem Staat, der es anerkennt, Botschaften und/oder Konsulate unterhalten. Des Weiteren halten sich auch nicht in jedem Land kosovari-

³⁵ Derzeit unterhalten 34 Staaten keine eigene Botschaft in der Bundesrepublik. Jeder dieser Staaten ist aber von der Bundesrepublik anerkannt und es existieren bilaterale, diplomatische Beziehungen mit ihnen. Siehe Staaten ohne Botschaft, 2023, <https://embassy-berlin.net/no-embassy> (zuletzt abgerufen am 13. Juni 2023).

³⁶ Deutschland unterhält z.B. in Ozeanien nur in Australien und Neuseeland eigene Botschaften. Diese nehmen die diplomatischen Beziehungen zu den kleineren Staaten der Region wahr. Siehe als Beispiel Auswärtiges Amt, Deutschland und Papua-Neuguinea: Bilaterale Beziehungen, 30. März 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/papuaneuguinea-node/bilateral/220690> (zuletzt abgerufen am 13. Juni 2023).

sche Staatsbürger, die es zu betreuen gälte, auf. Umgekehrt gilt dies ebenso für zahlreiche Staaten. Aus dem Nichtvorhandensein von Botschaften in Pristina kann also keineswegs auf eine fehlende Anerkennung des Kosovo geschlossen werden.

Derzeit gibt es **in Pristina 24 Botschaften** anderer Staaten.³⁷ Dazu gibt es eine sogenannte diplomatische Repräsentanz (von Belgien). Des Weiteren haben zwei Staaten Konsulate im Kosovo. Insgesamt **27 weitere Staaten haben Botschaften in anderen Staaten, die auch für das Kosovo akkreditiert sind.**

Die Zahl der Botschaften oder Konsulate besagt daher nichts über die Zahl der Staaten, mit denen das Kosovo diplomatische Beziehungen im Sinne von WÜD/WÜK pflegt; sie ist lediglich eine Mindestangabe.

Wie oben ausgeführt, ist selbst die Nichtanerkennung des Kosovo noch kein Ausschlusskriterium für diplomatische Beziehungen im *politischen* Sinne. **Bemerkenswerterweise gibt es in Prishtina sogenannte Verbindungsbüros von sieben Staaten, unter anderem von Serbien, Russland und China, die das Kosovo alle *nicht* als Staat anerkennen. Offenkundig liegt hier die geschilderte Art der politischen, „unterschwellig“ bzw. De-Facto-Diplomatie vor.** Im Falle Serbiens ist die gegenseitige Eröffnung von Verbindungsbüros (es existiert auch ein kosovarischer in Belgrad) Teil des 2013 geschlossener Brüsseler Abkommens.³⁸

Aus dem Austausch von Botschaftern oder der Existenz von diplomatischen Vertretungen ergibt sich also ebenfalls kein sinnvoller Ansatz oder gar abschließendes Urteil über die internationalen bilateralen Beziehungen bzw. die Anerkennung des Kosovos.

37 List of diplomatic missions in Kosovo, Wikipedia, 13. Juni 2023, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_diplomatic_missions_in_Kosovo (zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023). Die auf der Webseite verlinkten Quellen wurden überprüft.

38 Shpetim Gashi und Igor Novaković, Brussels Agreement between Kosovo and Serbia – A Quantitative Implementation Assessment, S. 4, Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2020, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17009.pdf> (zuletzt abgerufen am 21. Juni 2023).