

Ich spioniere, du spionierst, alle spionieren – und es ist erlaubt

Auch das Abhören des Mobiltelefons der Bundeskanzlerin ist völkerrechtlich nicht verboten / Von Stefan Talmon

Das Abhören des Handys von Kanzlerin Merkel durch den amerikanischen Geheimdienst NSA hat politisch viel Staub aufgewirbelt, völkerrechtlich stellt sich die Sache jedoch viel nüchterner dar. Das Abhören der Kanzlerin erfüllt den Tatbestand der Spionage in Friedenszeiten und ist als solches völkerrechtlich grundsätzlich erlaubt. Deutschland kann deshalb von Amerika weder eine förmliche Entschuldigung fordern noch Gegenmaßnahmen ergreifen. Eine zeitweilige Suspendierung des Swift-Abkommens mit der EU von 2010, das amerikanischen Terrorfahndern den Zugriff auf Kontobewegungen von Verdächtigen in der EU erlaubt, wäre als Reaktion auf die Spähaktionen völkerrechtlich unzulässig.

Ein sogenanntes „No Spy“-Abkommen, worin sich die Vertragsparteien verpflichten, sich nicht gegenseitig auszuspähen, existiert bislang zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland nicht, ist aber geplant. Hier wird immer wieder auch auf die britisch-amerikanische Fernmeldeaufklärungsvereinbarung von 1946 verwiesen, der später auch Australien, Kanada und

Neuseeland beigetreten sind. Die fünf Staaten sollen übereingekommen sein, sich nicht gegenseitig auszuspähen. Bei dieser auf der Internetseite der NSA veröffentlichten „Vereinbarung“ scheint es sich jedoch eher um eine politische Abmachung zwischen den Geheimdiensten als um einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag zwischen den Staaten zu handeln. Ein Ausspähverbot wird nicht ausdrücklich er-

Praxis und Wissenschaft

wähnt; vielmehr geht es um den umfassenden Austausch von Geheimdienstinformationen, der ein gegenseitiges Auspähen wohl überflüssig macht. Bislang scheint Amerika noch mit keinem anderen Staat ein rechtsverbindliches „No Spy“-Abkommen geschlossen zu haben. Auch andere Länder scheinen solche Abkommen bislang nicht eingegangen zu sein. Dies bedeutet nicht, dass dies nicht möglich wäre. Ein solches Verbot stünde aber wohl von Anfang an unter dem Vorbehalt der nationalen Interessen. Man wird sich in Amerika

darin erinnern, dass einige der Attentäter vom 11. September 2001 in Hamburg studiert hatten. Wenn überhaupt, dürfte die Obama-Regierung zu einer politischen Abmachung bereit sein, die den Staaten große Handlungsspielräume lässt. Aber auch eine förmliche politische Vereinbarung mit Deutschland erscheint als eher unwahrscheinlich. Washington könnte eine solche nicht eingehen, ohne dass andere Verbündete Ähnliches fordern würden.

Soweit das Abhören der Kanzlerin aus der amerikanischen Botschaft in Berlin heraus erfolgte, verstößt dies freilich gegen das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961. Danach haben die Angehörigen diplomatischer Missionen das Recht des Empfangsstaats zu beachten und dürfen die Räumlichkeiten der Mission nicht in einer Weise benutzen, die mit den Aufgaben der Mission unvereinbar sind. Das Ausspähen der Regierung des Empfangsstaates fällt darunter. Falls die Bundesregierung Beweise für ein Abhören aus der -Botschaft hat, kann sie die Vereinigten Staaten vor dem Internationalen Gerichtshof

in Den Haag wegen Verletzung des Diplomatenrechtsübereinkommens verklagen. Ein Strafverfahren vor deutschen Gerichten gegen Angehörige der Botschaft wird dagegen regelmäßig an deren diplomatischer Immunität scheitern. Ein Abhören der Kanzlerin von amerikanischen Militäreinrichtungen in Deutschland verstößt gegen das Nato-Truppenstatut. Streitigkeiten darüber sind jedoch durch Verhandlungen ohne Inanspruchnahme außenstehender Gerichte zu regeln, so dass eine Rechtsverletzung so nicht effektiv geltend gemacht werden kann.

Am wahrscheinlichsten erscheint es jedoch, dass die Kanzlerin direkt aus Amerika abgehört wurde. Das verstößt jedoch nicht gegen Völkergewohnheitsrecht. Im Jahr 2006 stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Hinblick auf die strategische internationale Überwachung des drahtlosen Fernmeldeverkehrs durch den deutschen Bundesnachrichtendienst fest, dass das Abhören von Telefonaten im Ausland, die nicht über das Festnetz, sondern über Satellit oder Richtfunkstrecken abgewickelt wer-

den, und die Verwendung der so erlangten Informationen nicht gegen die völkerrechtlich geschützte territoriale Souveränität anderer Staaten verstößt, solange die vom ausländischen Territorium ausgesandten Funksignale von Deutschland aus überwacht und abgefangen werden und die so gesammelten Informationen in Deutschland genutzt werden. Nichts anderes aber macht die NSA, wenn sie die Kanzlerin von ihren Einrichtungen in Amerika aus überwacht. Auch an einem unzulässigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten Deutschlands fehlt es bei der Fernüberwachung direkt aus dem Ausland, da dieser das erforderliche Element des völkerrechtswidrigen Zwanges fehlt.

Eine Verletzung von Menschenrechtsverpflichtungen scheidet ebenfalls aus. Zwar genießt auch die Kanzlerin als Privatperson den Schutz des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 gegen willkürliche Eingriffe in ihr Privatleben, doch sind die Vertragsparteien lediglich verpflichtet, den Schutz allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehen-

den Personen gegenüber zu gewährleisten. Die Frage der Willkür und der Rechtswidrigkeit des Eingriffs wäre in jedem Fall an amerikanischem Recht zu messen. Die geplante Initiative Deutschlands und Brasiliens, den Bürgerrechtspakt durch eine Resolution der UN-Generalversammlung für die digitalisierte Welt von heute zu ergänzen, dürfte ins Leere gehen. Die Vereinigten Staaten sind derzeit weder an den Pakt gebunden, noch lassen sich neue Verpflichtungen durch nichtbindende UN-Resolutionen begründen.

Das Abhören von Handys, sei es das einer Kanzlerin oder das einfacher Bürger, mag unter „Freunden“ ein unfreundlicher Akt sein, völkerrechtswidrig ist es nicht. Ob das Völkerrecht für die Spionage in Friedenszeiten tatsächlich in Richtung eines Verbotes weiterentwickelt werden sollte, erscheint nicht zuletzt im Hinblick auf die eigene Auslandsaufklärung durch den Bundesnachrichtendienst fraglich. Letztendlich gilt noch immer: Du spionierst, ich spioniere, wir alle spionieren.

Professor Dr. **Stefan Talmon** lehrt Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bonn.