

Gefilzte Post

Von Dieter Deiseroth



Josef Foscith, *Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2013, 378 Seiten, 34,99 Euro.

Archivforschungen können sehr brisante Ergebnisse zu Tage fördern. Das belegt die jüngste, höchst materialreiche Studie des Freiburger Historikers Josef Foscith. Für all jene, die die Entwicklung der Bundesrepublik unhistorisch als reine Erfolgsgeschichte verklären, muss diese Studie höchst ernüchternd sein. Denn, so Fosciths Befund, von den Anfängen bis zum Beginn der 70er Jahre wurde in der Bundesrepublik auf der Suche nach „staatgefährdenden Schriften“ der gesamte Postverkehr aus der damaligen DDR sowie den anderen Ostblockstaaten beschlagnahmt, geöffnet und zum großen Teil vernichtet – nachweislich über 140 Mio. Postsendungen.

Hinzu kam eine anhand der Archivfunde nicht näher quantifizierbare Zahl von Postsendungen, die in der Bundesrepublik aufgegeben und ebenfalls von westdeutschen Amtsträgern aus dem Verkehr gezogen wurden; Foscith schätzt ihre Zahl auf durchschnittlich etwa 100 000 Postsendungen im Jahr.

Bis 1968 verübten diese schweren Grundrechtseingriffe alliierte Dienststellen unter unmittelbarer Mitwirkung deutscher Staatsbediensteter. Dies geschah über zentrale Aussonderungsstellen mit Schwerpunkten in Hamburg, Hannover, Bad Hersfeld und Hof, die von der deutschen Post- und Zollverwaltung gemeinsam betrieben wurden. Einschreibe-, Wert- und Eilsendungen wurden dezentral über die sogenannten Bestimmungspostämter „gefilzt“.

Bis 1955 stützten sich die alliierten Dienststellen dabei auf ihre besatzungsrechtlichen Befugnisse, danach bis zum Jahre 1968 auf ihre im Deutschlandvertrag verankerten sogenannten Vorbehaltsrechte. Diese bezogen sich nicht nur auf „Deutschland als Ganzes und Berlin“ sowie auf die Truppenstationierung, sondern auch auf Notstandsbefugnisse und umfassten eine Geheimdienstklausel. 1959 vereinbarte die Bundesrepublik zudem in

Art. 3 Abs. 2 des Zusatzabkommens zum Nato-Truppenstatut eine vertragliche Regelung, die den Drei Mächten nicht näher bestimmte Befugnisse zum „Schutz der Sicherheit ihrer Truppen“ einräumte. Diese Regelung gilt bis heute fort.

Die an den alliierten Grundrechtseingriffen mitwirkenden und damit mitverantwortlichen deutschen Stellen – neben der Post und dem Zoll auch BND, Verfassungsschutz sowie eine geheime Einheit der Bundeswehr – konnten sich bis 1968 auf keine gesetzliche Grundlage stützen. Und dies, obwohl Art. 10 GG seit 1949 das Post- und Fernmeldegeheimnis als „unverletzlich“ garantierte und Eingriffe nur aufgrund eines Gesetzes zuließ.

Gegen diese Verfassungsbrüche äußerte interessanterweise das Bundespostministerium, wie Foschepoth in seinen beeindruckenden Archivstudien ermittelt hat, regierungsintern immer wieder schwere Bedenken. Die verlangten rechtlichen „Klärungen“ lieferte schließlich das Bundesjustizministerium. Derartige Grundrechtseingriffe hätten, so das BMJ, „an sich keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage“; sie ließen sich „nur durch Anwendung des Güterabwägungsprinzips“ rechtfertigen: „In allen diesen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an Offenbarung des öffentlichen Interesses an Wahrung des Postgeheimnisses“. Denn das Grundgesetz habe sich „eindeutig von dem Gedanken einer sogenannten wertfreien Demokratie abgewandt.“

Diese „antipositivistische“ Methode hatte bereits in der Weimarer Republik und im NS-Regime funktioniert. Unter Berufung auf „materiale“ und „wertbezogene“ Zwecksetzungen konnte man so die rechtsstaatlich unverzichtbare Gesetzes- und Grundrechtsbindung der Exekutive marginalisieren und in ihr Gegenteil verkehren. Die Postbeamten zwang man mittels eines vordemokratischen öffentlichen Dienstrechts, diese Rechtsbrüche durchzuführen. Dabei berief man sich auf die „Treuepflicht, in der der Beamte zum Staat steht.“

Verfassungsbruch als politischer Alltag der Exekutive

1968 sollten die alliierten Vorbehaltsrechte verbunden mit der Notstandsgesetzgebung der Großen Koalition aufgehoben werden. Originalton des damaligen Außenministers Willy Brandt: „Wer in diesem Zusammenhang vom teilweisen Fortbestehen der Vorbehaltsrechte spricht, der hat sich entweder nicht mit genügender Sorgfalt sachkundig gemacht oder behauptet etwas, obwohl er weiß, dass es nicht stimmt.“ Das war freilich, wie Foschepoth herausgefunden hat, nicht die ganze Wahrheit. Wie der damalige FDP-Abgeordnete Hans-Dietrich Genscher im Bundestag zu Recht kritisierte, wurden aus den alliierten Vorbehaltsrechten lediglich „Vorbehaltsrechte in neuer Form“. Damit die Drei Mächte auch künftig Überwachungsmaßnahmen durchführen konnten, hatten sie von der Bundesregierung vor Aufgabe ihrer alten Rechte eine völkerrechtliche Vereinbarung verlangt, wonach „sich die Streitkräfte deutschen Personals oder deutscher postalischer Anlagen bedie-

nen“ könnten, damit „Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis durch deutsche Beamte ermöglicht“ würden. Dieser Forderung wurde durch ein bislang geheim gehaltenes, vom Auswärtigen Amt ausgehandeltes völkerrechtliches Abkommen („Verwaltungsvereinbarung“) zwischen der Bundesregierung und jeder der drei Westmächte entsprochen.

Foschepoth hat den Wortlaut des am 28. Oktober 1968 mit Großbritannien abgeschlossenen Abkommens veröffentlicht. Demnach sind die deutschen Behörden und die zuständigen Stellen der Stationierungstreitkräfte gemäß dem Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut weiter verpflichtet, „in enger Zusammenarbeit die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, der Entsendestaaten und der Streitkräfte zu fördern und zu wahren, indem sie insbesondere alle Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind, sammeln, austauschen und schützen.“

Ferner ist geregelt, dass die Behörden der Drei Mächte „im Interesse der Sicherheit“ ihrer Streitkräfte Begehren nach Einzelüberwachungen an das Bundesamt für Verfassungsschutz und Forderungen nach strategischen Überwachungen an den Bundesnachrichtendienst richten, die diese dann nach Maßgabe des im November 1968 von der Großen Koalition verabschiedeten G 10-Gesetzes erfüllen. Die deutschen Geheimdienste haben bei dem zuständigen deutschen Ministerium im eigenen Namen die gewünschten Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis zu beantragen und nach deren Genehmigung „alle erforderlichen Maßnahmen“ zu veranlassen. Auf Wunsch haben BND und Bundesamt den alliierten Dienststellen die Anwesenheit bei Beschränkungsmaßnahmen zu gestatten. Ferner sind sie verpflichtet, nicht nur die Ergebnisse der Überwachungsmaßnahme, sondern das gesamte angefallene Material den westlichen Diensten zu übergeben. Diese völkerrechtlichen Vereinbarungen mit Großbritannien, den Vereinigten Staaten und Frankreich sind nach Foschepoths Erkenntnissen bis heute nicht gekündigt oder aufgehoben worden.

Für Foschepoth zeigt sich daran, dass der Verstoß gegen Gesetz und Verfassung seit den Anfängen der Bundesrepublik zum politischen Alltag der Exekutive gehörte. Erklärungsbedürftig bleibt für ihn, wie es in einem Rechtsstaat allein mit dem Hinweis auf die sogenannte Treuepflicht der Staatsdiener gelang, die Beamten der Post, des Zolls, der Polizei, der Staatsanwaltschaften und auch die Richter zu gesetzes- und verfassungswidriger Öffnung, Beschlagnahme und Vernichtung von Millionen Postsendungen zu bewegen. Hinzu kamen und kommen die millionenfachen Eingriffe in die Telefon-, Fax- und E-Mail-Kommunikation. Foschepoth stellt deshalb die provozierende Frage, worin der Unterschied zwischen einer gesetzes- und verfassungswidrigen Handhabe der Post- und Fernmeldeüberwachung in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik und einem Nicht-Rechtsstaat wie der DDR bestand, die beide 1949 den Schutz des Post- und Fernmeldegeheimnisses in ihren Verfassungen verankert hatten. Für ihn steht fest, dass das Thema Überwachung kein Alleinstellungsmerkmal der DDR sei, sondern ein deutsch-deutsches Thema, das es wert sei, in einer vergleichenden historischen Analyse aufgearbeitet zu werden.

Der lange Schatten der Notstandsgesetzgebung

Die Ergebnisse von Foscepochths Studie geben Veranlassung zu wichtigen Schlussfolgerungen, die hier nur kurz angesprochen werden können. Völkerrechtliche Geheimverträge, insbesondere auch solche zur Einschränkung von Grundrechten, sind aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen. Sie verstoßen zudem gegen die Registrierungspflicht nach Art. 102 UN-Charta. Im Zusammenhang mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag wurden zwar die alliierten besatzungsrechtlichen Befugnisse für beendet erklärt. Nicht erfasst wurden davon allerdings an deren Stelle getretene, inhaltlich weithin gleichlautende völkervertragsrechtliche Ansprüche der Westalliierten, darunter Rechte, die im Zusatzabkommen zum Nato-Truppenstatut verankert wurden. Diese Regelungen gehören heute ausnahmslos auf den Prüfstand. Das gilt auch für die mit den Westmächten 1968/69 abgeschlossenen und von Foscepochth jetzt entdeckten geheimen Verwaltungsvereinbarungen.

Von dem im alten Grundgesetz von 1949 verankerten Grundrecht ist in dem im Schatten der Notstandsgesetzgebung seit 1968 geänderten Art. 10 GG wenig übrig geblieben. Es kann nicht länger hingenommen werden, dass der durch unabhängige Gerichte zu gewährleistende Rechtsschutz des einzelnen Bürgers gegenüber Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis weitgehend ausgeschaltet ist. Die sehr begrenzten Befugnisse des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G-10-Kommission, in der die Vertreter der jeweiligen Regierungsmehrheit dominieren, sind kein hinreichender Ersatz.

Abgesehen davon ist bis heute völlig ungeklärt, ob sich die minimalen Kontrollrechte beider Gremien auch auf Grundrechtseingriffe auf der Basis der vorgenannten Geheimabkommen beziehen und in welcher Weise und in welchem Umfang etwa die US-Geheimdienststellen in der Bundesrepublik insbesondere den elektronischen Verkehr kontrollieren. Es ist höchst bemerkenswert, dass das Bundesinnenministerium Redakteuren der ZDF-Sendung „Frontal 21“ noch 2012 mitteilte, es könne auf solche Fragen nicht kurzfristig antworten, weil die Rechtslage so kompliziert sei.¹ Josef Foscepochths Studie macht mehr als deutlich, dass man es darauf keinesfalls beruhen lassen darf.

1 Vgl. Joachim Bartz und Reinhard Laska, Beschlagnahmt und vernichtet – Westen kontrolliert Ostpost, Beitrag für „Frontal 21“, ZDF, 20.11.2012, www.zdf.de.