

Inhalt

1. Einleitung: Ein neuer Blick auf die Geschichte der alten Bundesrepublik	7
1.1 Neuer Forschungsgegenstand	9
1.2 Neue Quellen	12
1.3 Neue Fragestellungen	16
2. Die Überwachung durch die Westmächte (1949–1968)	19
2.1 Strategie der doppelten Eindämmung	21
2.2 Westverträge und beschränkte Souveränität	28
2.3 Vorbehaltsrechte und geheime Zusatzvereinbarungen	36
2.4 Art und Umfang alliierter Post- und Fernmeldeüberwachung	48
3. Die Überwachung durch den eigenen Staat (1949–1968)	64
3.1 Staatsgefährdung durch Broschüren	65
3.2 Gesetzlose Verwaltungspraxis und juristische Legitimierung	75
3.3 Interne Kritik und öffentliche Leugnung	94
3.4 Art und Umfang deutsch-deutscher Postüberwachung	106
4. Die Abhöraffaire (1963/64)	119
4.1 Skandal um den Verfassungsschutz	120
<i>Exkurs: Der Einfluss der Alliierten auf den Verfassungsschutz</i>	130
4.2 Silberstein-Gutachten und Parlamentarische Untersuchung	141
4.3 Politische Entlastung und historische Bedeutung	152
5. Weichenstellungen für dauerhafte Überwachung (1968)	160
5.1 Vorgeschichte und Entwürfe eines Überwachungsgesetzes	161
5.2 Notstandsgesetze und G 10-Gesetzgebung	174
5.3 Alliierte Rechte als bleibende Hypothek	186
5.4 Höchstrichterliche Entscheidungen zum G 10-Gesetz	196
6. Die Überwachungspraxis der Deutschen (1968–1989)	213
6.1 Installierung der westdeutschen Geheimdienste	214
6.2 Öffentliche Debatten und Geheimdienst-Affären	232
6.3 Und wie überwachte die DDR?	249
7. Resümee: Überwachung als strukturbildender Prozess	262
8. Quellen-Dokumentation	274

8.1 Besatzungsrecht und Westverträge (1945–1963)	275
8.2 Deutsch-alliierte Verhandlungen und geheime Vereinbarungen ...	285
8.3 Art und Umfang alliierter Post- und Telefonüberwachung (1949–1968)	301
8.4 Deutsche Rechtsgrundlagen und Gesetze (1949–1989)	308
8.5 Art und Umfang westdeutscher Post- und Telefonüberwachung (1949–1989)	332
8.6 Kritik an der westdeutschen Post- und Telefonüberwachung (1949–1989)	348
8.7 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum G 10-Gesetz (1970)	356
Abkürzungen	363
Verzeichnis der Dokumente	366
Quellen- und Literaturverzeichnis	369
Archive	369
Literatur	369
Dank	378

1. Einleitung: Ein neuer Blick auf die Geschichte der alten Bundesrepublik

»Die Politik ist eine dunkle Sache, schauen wir zu, dass wir etwas Licht hineinbringen.«¹

»Der Beginn aller Wissenschaften ist«, um es mit Aristoteles zu sagen, »das Erstaunen, dass die Dinge sind, wie sie sind.«² Was sind die Dinge, die mich ins Staunen versetzt und zu jahrelangen Archivrecherchen motiviert und veranlasst haben, nach immer neuen Akten, auch und vor allem in den Geheimarchiven der Bundesregierung zu suchen? Was sind die Dinge, die mich immer wieder ermutigt haben, für eine längst überfällige Freigabe von Akten zur Geschichte der alten Bundesrepublik zu kämpfen, um diese Dinge zu erforschen, zu analysieren und zu erklären? Es war ein Zufallsfund, eine Akte mit der Aufschrift »Postzensur« aus dem Jahre 1951 im Bundesarchiv Koblenz, die mein Staunen ausgelöst hat. Aus diesem Staunen bin ich bis zum Abschluss meines Manuskripts nicht herausgekommen. Immer wieder entdeckte ich neue Aspekte, neue Fragen, die mich erneut zum Staunen brachten. So entstand aus einer einzigen Akte mit der Aufschrift »Postzensur« eine endlose Geschichte zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, nicht etwa in der DDR, darüber wissen wir schon einiges, sondern in der alten Bundesrepublik. Die Post- und Telefonüberwachung hat nicht nur Trennendes, sondern auch Verbindendes. Mit diesem Buch ist das überwachte Deutschland kein DDR-spezifisches Thema mehr, sondern ein gemeinsames deutsch-deutsches Thema.

Der Umfang der westdeutschen Postüberwachung war immens. Von den Anfangsjahren der Bundesrepublik bis zum Beginn der Siebzigerjahre wurden nachweislich über 100 Millionen Postsendungen aus der DDR beschlagnahmt, geöffnet und zum großen Teil vernichtet. Hinzu kam eine nicht näher quantifizierbare Zahl von Postsendungen, die in der Bundesrepublik aufgegeben und ebenfalls aus dem Verkehr gezogen wurde. Ihre Zahl kann aufgrund einzelner Quellenangaben nur geschätzt werden. Sie dürfte um die 100 000 Postsendungen pro Jahr, mal mehr, mal weniger, betragen haben.

Die größten Kontrolleure waren zunächst die drei westlichen Sieger- und Besatzungsmächte USA, Großbritannien und Frankreich. Aus dem Recht der Sieger über Deutschland leiteten sie das Recht auf eine flächendeckende Überwachung des

1 Hans Schwippert, Architekt des Bonner Bundeshauses 1949, gegenüber Adenauer, der den lichten »Glaskasten« nicht mochte. Zit. n. Hübsch, Reinhard, Adenauer hält nichts von Hans Schwipperts Bundestags-Bauplänen, 30.6.1949, SWR2 Zeitwort, 30.6.2012.

2 Aristoteles (384–322 v.Chr.), zit. n.: www.quotez.net/german/wissenschaft.htm (letzter Zugriff: 27.6.2012).

Post- und Fernmeldeverkehrs in Westdeutschland und Westberlin ab. Auch hier lassen sich keine exakten Angaben machen. Die quellenmäßig belegten Postkontrollen durch die Amerikaner betrafen allein in den Jahren 1960 bis 1968 etwa 50 Millionen Postsendungen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahreswert von 5 bis 6 Millionen Postsendungen, der aufgrund verschiedener Quellenhinweise in den Fünfzigerjahren ähnlich hoch gewesen sein dürfte. Hinzu kamen die Kontrollen der Briten und Franzosen, die im Einzelnen nicht belegt sind, in der ersten Hälfte der Fünfzigerjahre jedoch exzessiv gehandhabt wurden. Die Überwachung des Telefon-, Telegraphen- und Fernschreibverkehrs durch die Besatzungsmächte war ebenfalls sehr intensiv. Die Amerikaner kopierten am Knotenpunkt Frankfurt fast sämtliche Fernschreiben, schickten die Kopien in die USA und ließen diese von der National Security Agency (NSA), dem größten US-Geheimdienst, auswerten.

1968 erhielt die Bundesrepublik ein erstes Gesetz zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses. Seitdem führten das Bundesamt für Verfassungsschutz die Inlandsüberwachung und der Bundesnachrichtendienst die Auslandsüberwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch für die drei Westmächte durch. Bei der Kapazitätsberechnung gingen die westdeutschen Geheimdienste von einer Verdoppelung der bislang allein von den Amerikanern erreichten Zahl von etwa 6,5 Millionen Postsendungen pro Jahr aus. Die in deutschem und in alliierter Interesse durchgeführten Überwachungsmaßnahmen dienten ausschließlich nachrichten- und geheimdienstlichen Zwecken.

Das Staunen darüber, dass die Dinge sind, wie sie sind, wurde noch größer, als deutlich wurde, dass die Bundesregierung mit der Durchführung derartiger Überwachungsmaßnahmen, zumindest bis 1968, fortgesetzt gegen die Verfassung und geltende Gesetze verstieß. Das Grundgesetz, die freiheitlichste Verfassung, die die Deutschen jemals hatten, bestimmt klar und deutlich: »Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.«³ Beschränkungen dieses Grundrechts bedurften eines allgemeinen Gesetzes. Dieses wurde, wie gesagt, erst 1968 verabschiedet. Darüber hinaus gab es eine Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften, die es den Postbediensteten bei Strafe untersagten, Briefe zu öffnen, zu lesen oder deren Inhalt Dritten mitzuteilen. Eine Beschlagnahme durfte nur bei Vorliegen eines konkreten Tatverdachts und nur von einem Richter verfügt werden. Unter Hinweis auf die Treuepflicht der Staatsdiener, gelang es der Bundesregierung dennoch, die Post- und Zollbeamten dazu zu bewegen, das zu tun, was Verfassung und allgemeine Gesetze untersagten, die gesamte Post aus der DDR und die im Inland aufgegebenen Postsendungen zu kontrollieren, in denen »staatsgefährdende« Schriften oder ähnliche Inhalte vermutet wurden. Der Staatsschutz, so die Begründung, sei ein höherwertiges Rechtsgut als das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Post- und Fernmeldegeheimnisses.

³ Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 27, GG, Art. 10.

1.1 Neuer Forschungsgegenstand

Wie lässt sich nun der Forschungsgegenstand, um den es in diesem Buch geht, definieren? Gegenstand dieses Buches ist die Politikgeschichte, die Geschichte des Staates, insbesondere der Exekutive, konkret der Bundesregierung auf dem Politikfeld der inneren und äußeren Sicherheit am Beispiel der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik zwischen 1949 und 1989. Politik ist ein vielfältiger Begriff, der im Wesentlichen drei Dimensionen umfasst: 1. die Form der Politik, geprägt durch Verfassung, Recht und Gesetze, durch die Dreiteilung der Macht zwischen Regierung, Parlament und Gerichten, durch zahlreiche Institutionen und Organisationen; 2. der Inhalt der Politik, geprägt durch verschiedene Politikfelder wie Innen- und Rechtspolitik, Außen- und Verteidigungspolitik, Post- und Fernmeldepolitik etc. und deren unterschiedliche Aufgaben, Ziele und Interessen; 3. der politische Prozess, geprägt durch divergierende Interessen und Konflikte, durch Macht und Einfluss, Kampf und Kompromiss, durch Scheitern und Erfolg.⁴

Gegenstand dieses Buches ist die historische Analyse und Deutung der Politik der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, ihres Entstehungs- und Wirkungszusammenhangs, ihrer Konzipierung und Umsetzung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und der beschränkten Souveränität der Bundesrepublik aufgrund der Fortgeltung alliierter Besatzungsrechts und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten, Konflikte und Folgen für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den ersten 40 Jahren ihres Bestehens, zwischen ihrer Gründung und Vereinigung mit der DDR.

Begrifflich unterscheidet das Grundgesetz das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis. Das Briefgeheimnis schützt den Inhalt jedes Briefes vor unberechtigten Blicken und Eingriffen, unabhängig davon, ob er von der Post befördert wird oder nicht. Das Postgeheimnis schützt sämtliche Sendungen, egal ob offen oder verschlossen, die bei der Post aufgegeben werden, von Postkarten über Briefe, Päckchen und Pakete bis zu Drucksachen und Massensendungen. Das Postgeheimnis schützt nicht nur vor Öffnen und unbefugter Kenntnisnahme des Inhalts, sondern auch vor jeder Weitergabe von Informationen, die den Postweg von der Abgabe einer Sendung bei der Post bis zur Ablieferung beim Empfänger betreffen. So sind die Postbeamten zum Beispiel nicht befugt, Informationen darüber, ob eine bestimmte Person Post von einer anderen Person oder Stelle bekommen hat oder nicht, an Dritte weiterzugeben. »Die Pflicht zur Geheimhaltung besteht auch nach dem Ende der Betrauung mit den postdienstlichen Verpflichtungen fort.«⁵ Das

⁴ Zur Dreidimensionalität des Politikbegriffs: Böhret/Jann/Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie, S. 7.

⁵ Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 39. Vgl. zur Vorgeschichte von § 5 PG: Kämmerer/Eidenmüller, Postgesetz vom 28. Juli 1969, S. 21–35.

Fernmeldegeheimnis schützt alle Inhalte, die über Fernmeldeanlagen übermittelt werden. Hierzu zählten Telefonate ebenso wie Fernschreiben und Telegramme. Wie das Postgeheimnis schützt das seit 1928 geregelte Fernmeldegeheimnis auch die Umstände des Fernmeldeverkehrs wie zum Beispiel Informationen darüber, wer wann mit wem telefoniert hat.⁶

Überwachung ist eine wichtige hoheitliche Aufgabe des Staates. Sie dient der Kontrolle und Minimierung von Risiken, der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung und hat die öffentliche und individuelle Sicherheit zu garantieren. Überwachung ist die gezielte Beobachtung und Kontrolle von Menschen, ihrer Aktivitäten, Kontakte und Kommunikationen. Sie dient der Beschaffung von Informationen, um Wissen zu aggregieren und vorausschauend handeln zu können. Die Sammlung von Informationen mit geheimdienstlichen Methoden, also ohne Kenntnis der Betroffenen, stellt einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte eines Menschen und in die Grundfreiheiten einer demokratisch verfassten Gesellschaft dar. Überwachung in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat bedarf daher stets der verfassungsgemäßen und gesetzlichen Regelung und Kontrolle. Beides, staatliche Überwachung und Kontrolle staatlichen Handelns, sind wichtige Parameter für den Zustand und die Entwicklung eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates.

Ein demokratischer Rechtsstaat zeichnet sich zunächst einmal durch bestimmte formale Prinzipien und Verfahren aus, zu denen die Gewaltenteilung, die Durchführung freier und allgemeiner Wahlen, die politische Herrschaft auf Zeit, die Verfassungsgemäßheit der Gesetze und die Gesetzesgemäßheit der Verwaltung und anderes mehr gehören. Rechtsstaatlich im »materiellen Sinn«, wie Juristen sagen, ist eine Demokratie erst, wenn sie sich nicht nur an bestimmte rechtsförmige Verfahren hält, sondern sich auch zu einer vorstaatlichen, über dem Gesetz stehenden, »überpositiven« Wertordnung bekennt, die etwa die Wahrung der Menschenrechte als unverletzliche und einklagbare Grundrechte garantiert. Grundrechte sind Persönlichkeitsrechte, die den Einzelnen vor Übergriffen des Staates schützen sollen. Aufgrund der historischen Erfahrung mit der NS-Diktatur genießen die Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland einen besonderen Rang. Als überpositives Recht kann der Staat die Grundrechte nicht gewähren, sondern nur gewährleisten.⁷

Die Grundrechte stehen somit über dem Staat und sind unmittelbar geltendes Recht, das alle drei Gewalten bindet. Aufgrund ihres vorstaatlichen und überpositiven Charakters dürfen und können sie durch keine Verfassungsänderung abgeschafft werden.⁸ Einige von ihnen können zwar durch ein allgemeines Gesetz, nicht aber in ihrem Wesensgehalt eingeschränkt werden. Werden sie verletzt,

6 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 24, § 10.

7 Foschepoth, Staatsschutz und Grundrechte, S. 31ff.

8 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 27, GG, Art. 79, Abs. 3.

können sie von jedermann auf dem Rechtsweg bis zum Verfassungsgericht eingeklagt werden.⁹ Die Hürden, die das Grundgesetz zum Schutz der Grundrechte errichtet hat, sind hoch. Dies gilt auch für Artikel 10 des Grundgesetzes, der klar und unmissverständlich formuliert: »Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden.«¹⁰

Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung zur Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit des Post- und Telefongeheimnisses waren nicht nur durch konstitutionelles Recht (Grundgesetz), sondern auch durch überkonstitutionelles Recht (Besatzungsrecht) beschränkt. Mit Inkrafttreten der Westverträge am 5. Mai 1955 erhielt die Bundesrepublik eine durch alliierte Vorbehaltsrechte weiterhin eingeschränkte Souveränität. Auch das Recht, in der Bundesrepublik den Post- und Fernmeldeverkehr zu überwachen, blieb den Drei Mächten so lange erhalten, bis dieses Recht durch eine entsprechende deutsche gesetzliche Regelung, die die Zustimmung der ehemaligen Besatzungsmächte erforderte, abgelöst werden konnte.¹¹ Auch danach behielten die Geheimdienste der drei Westmächte das Recht, von Westberlin, wo weiterhin Besatzungsrecht galt, und von eigenen militärischen Stützpunkten aus den Fernmeldeverkehr abzu hören. Darüber hinaus erhielten sie das Recht, Maßnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs über die westdeutschen Geheimdienste in Auftrag zu geben und durchführen zu lassen.¹²

Gegenstand dieses Buches sind die historisch-politische Analyse, Beschreibung und Erklärung der Entstehungs- und Wirkungszusammenhänge der Post- und Fernmeldeüberwachung in der alten Bundesrepublik. Ausgehend von einem dreidimensionalen Politikverständnis werden nicht nur der politische Gegenstand der Überwachung an sich, sondern auch die politischen Rahmenbedingungen und der politische Prozess der Durchsetzung politischer Überwachungsmaßnahmen im Kontext widerstreitender innenpolitischer Interessen der Westdeutschen und der hartnäckig vertretenen und durchgesetzten machtpolitischen Interessen der Westmächte thematisiert. Besonderes Interesse gilt der westlichen Strategie der doppelten Eindämmung und der daraus resultierenden Einflussnahme der Besatzungsmächte bzw. Alliierten auf die innenpolitische, verfassungsrechtliche und gesetzliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.

Deutlich wird, dass es sich bei der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs um einen komplexen, interdependenten, innen- und außenpolitischen Prozess handelte, der Teil der Weststaatsentwicklung der Bundesrepublik hin zu einem für den Westen verlässlichen und vorteilhaften Frontstaat des westlichen

9 Ebd., GG, Art. 19, Abs. 4.

10 Ebd., GG, Art. 10.

11 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 11b.

12 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokumente Nr. 18a–c.

Bündnisses gegenüber dem sowjetkommunistischen Imperium war und der diese Entwicklung nachhaltig befördert und geprägt hat. So gesehen verlieh die extensive Überwachung der Strategie der doppelten Eindämmung gegenüber der Sowjetunion und der Bundesrepublik Evidenz und Plausibilität. Der Weststaatsentwicklung der Bundesrepublik gab diese Politik Profil und unveränderbare Struktur, die über das Ende der deutschen Teilung hinaus Bestand hatte. Insofern ist die Erforschung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der alten Bundesrepublik nicht Teil einer abgeschlossenen Erfolgsgeschichte, sondern Vorgeschichte einer offenen Problemgeschichte der Bundesrepublik Deutschland.

1.2 Neue Quellen

Quellen sind Grundlagen und Mittel der historischen Erkenntnis. Im Unterschied zur Erforschung früherer Epochen leiden Zeithistoriker in der Regel weniger an dem Mangel, als an der Menge verfügbarer Quellen. Umso mehr überraschte bei den Recherchen zu diesem Buch die Entdeckung, dass es offensichtlich noch eine Fülle von Akten gab, die bislang geheim gehalten worden waren und der Erforschung der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht zur Verfügung standen. Angesichts der Brisanz des Themas und der im Forschungsprozess immer deutlicher werdenden Lücken wuchsen Erkenntnis und Notwendigkeit, diese Lücken durch einen Antrag auf Zugang und Auswertung der noch verschlossenen Akten der Bundesregierung zu schließen.

Im Rahmen einer konzertierten Aktion von Bundesarchiv, Historikerverband und kräftiger Vorarbeit und Unterstützung seitens der Medien, insbesondere des *Spiegel* und der *FAZ*, gelang es, die Bundesregierung zu einer Neuregelung der so genannten »Verschlusssachenanweisung« (VSA) zu bewegen, die die Freigabe von Geheimakten im Interesse von Forschung und Öffentlichkeit neu regeln sollte. Auf Vorschlag des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble, beschloss das Bundeskabinett am 16. September 2009, die VS-Akten der Fünfzigerjahre bis Ende 2012, die VS-Akten der Jahre 1960 bis 1994 ab 2013 bis 2025 schrittweise (drei Jahrgänge pro Kalenderjahr) freizugeben. Für Verschlusssachen, die ab 1995 erstellt wurden, galt bereits die auch in anderen Ländern übliche 30-Jahres-Frist.¹³

Grund für die geplante stufenweise Freigabe war die Fülle des Aktenmaterials, das in einem aufwändigen bürokratischen Verfahren gesichtet werden musste und muss. Die Zahl der für die Zeit der alten Bundesrepublik noch nicht deklassifizierten VS-Dokumente ist immens und kann nur geschätzt werden. 2009 ging das

¹³ Foschepoth, Josef, Gute Nachricht für die Zeitgeschichte. Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei. http://www.historikerverband.de/fileadmin/_vhd/bilder/2009-09-23-VS-Akten.pdf (letzter Zugriff: 26.6.2012).

Bundesministerium des Innern aufgrund vorsichtiger Schätzungen davon aus, dass allein im BMI für die Zeit der alten Bundesrepublik mindestens 1,5 Millionen VS-Dokumente noch zu prüfen und danach frei zu geben waren. Diese Zahl mit fünf der wichtigsten Bundesministerien multipliziert, ergab schnell eine Summe von 7,5 Millionen VS-Dokumenten.

Diese Zahl dürfte sich noch um ein Vielfaches erhöhen, wenn die bislang streng geheim gehaltenen VS-Akten besonders sicherheitsrelevanter Institutionen wie des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des Bundeskriminalamts (BKA) oder des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) ebenfalls frei gegeben würden. Nimmt man hinzu, dass sich auch in Privatarchiven wie dem Bundeskanzler-Adenauer-Haus in Rhöndorf oder den Stiftungen der Parteien in Bonn und Gummersbach noch eine Fülle staatlicher VS-Akten befinden, die beim Ausscheiden wichtiger Politiker kurzerhand »entstaatlicht« und »privatisiert« wurden, dürfte der Umfang bislang nicht verfügbarer Akten nochmals weiter ansteigen. Hinzu kommt, dass sich natürlich auch in den Landesarchiven relevantes Quellenmaterial für die Geschichte der Bundesrepublik befindet. Eine Umfrage hat ergeben, dass die dort gelagerten VS-Akten weitere 1,3 Regalkilometer füllen.¹⁴

Was bedeutete dieser »Millionenfund« für die Erforschung der Überwachungs- politik der Bundesregierung? Ohne den Zugang zu den Geheimakten konnte dieses Buch nicht geschrieben werden, wollte man nicht Gefahr laufen, dass es durch die sukzessive Freigabe der noch zurückgehaltenen Regierungsakten schon bald überholt sein würde. Aufgrund einer Sondergenehmigung durch das Bundesministerium des Innern wurde, nach erfolgter Sicherheitsüberprüfung durch den Verfassungsschutz, tatsächlich möglich, was zunächst nicht möglich zu sein schien. Der Autor bekam weitgehend ungehinderten Zugang zu den VS-Akten der Bundesregierung, mit Ausnahme der Akten der Geheimdienste. Die in den ministeriellen Akten befindlichen VS-Dokumente des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes konnten dagegen ebenfalls eingesehen und ausgewertet werden. Der Schwerpunkt des Interesses lag auf den VS-Akten des Bundeskanzleramtes, des Auswärtigen Amtes, des Bundesinnenministeriums, des Bundesjustizministeriums, des Bundesfinanzministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums, das die VS-Akten des ehemaligen Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen übernommen hat. Darüber hinaus konnten im Zwischenarchiv des Bundesarchivs in Hangelar, im Bundesarchiv Koblenz aber auch in den Landesarchiven von Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen ebenfalls als Verschlussache klassifizierte Akten eingesehen werden. Hieraus sich ergebende neue Fragestellungen insbesondere hinsichtlich der Politik der Besatzungsmächte, konnten in den teilweise ebenfalls noch als Verschlussache behandelten, inzwischen jedoch frei zugänglichen Beständen der

¹⁴ Zuber, Verschlussachen in den Archiven der Länder, S. 97.

National Archives College Park (Washington) und in den National Archives London (Kew) überprüft werden.

Auf dieser Quellengrundlage ist ein Buch entstanden, das sich erstmals in wissenschaftlich fundierter Weise mit der Frage der Post- und Fernmeldeüberwachung im historischen Kontext der vierzigjährigen Geschichte der alten Bundesrepublik beschäftigt. Um die Komplexität und starke Verrechtlichung des Themas nachvollziehen, die aufgestellten Thesen wegen des in Teilen noch schwierigen Aktenzugangs überprüfen, die Bedeutung der Überwachung des Post- und Telefonverkehrs für die allgemeine Entwicklung der Bundesrepublik erkennen und die verschiedenen Dimensionen der bislang unbekanntenen Überwachungspraxis auch im Vergleich mit der der DDR, die quellenmäßig schon deutlich besser erforscht ist, anhand der Originalquellen selbst erschließen zu können, sind die wichtigsten Quellen zu diesem Buch in einer umfangreichen Quellen-Dokumentation zusammengestellt und abgedruckt worden.

Dabei wird deutlich, dass es sich keineswegs um ein unbedeutendes oder nachgeordnetes, sondern um ein zentrales Thema der Weststaatsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland handelte. Wie ist das zu verstehen? Die Weststaatsbildung war ein zentrales Element der westlichen, insbesondere der amerikanischen Politik der doppelten Eindämmung, der territorialen Eindämmung der Sowjetunion und ihrer Macht- und Einflussphäre in Osteuropa und der territorialen Einbindung der Bundesrepublik in die Bündnisstrukturen des Westens. Erstmals wird hier die Frage gestellt, was Eindämmung der Bundesrepublik konkret für die westliche und insbesondere die amerikanische Politik bedeutete. Die Eindämmung der Sowjetunion sollte durch »Gegenmachtbildung«¹⁵, die Eindämmung der Deutschen durch den Aufbau der Bundesrepublik zu einem verlässlichen Frontstaat des westlichen Bündnisses gegenüber der Sowjetunion und ihrer Verbündeten erfolgen. Die extensive Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik hat hier, in der Politik der doppelten Eindämmung der Drei Mächte, ihren historischen Ort.

Die Quellen sprechen eine deutliche Sprache. Ein besonders bemerkenswerter Fund sind die Aufzeichnungen und Protokolle der britischen und amerikanischen Verhandlungsdelegation bei den Pariser Verhandlungen über die Westintegration der Bundesrepublik im Oktober 1954. Da die Bundesregierung aus innenpolitischen Gründen trotz mehrfacher Aufforderungen der Besatzungsmächte nicht bereit und in der Lage war, die bis dahin von den Alliierten durchgeführten Überwachungsmaßnahmen mit Erlangung einer beschränkten Souveränität in vollem Umfang für den Westen zu übernehmen, bestanden die Drei Mächte auf Beibehaltung ihres Rechts zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik. Bundeskanzler Adenauer schlug daraufhin vor, den Katalog der alliierten Vorbehaltsrechte durch einen neuen Überwachungsvorbehalt der Alliierten zu erweitern. Das, was das Grundgesetz strikt untersagte, die Beschrän-

¹⁵ Junker, USA und Deutschland, Einleitung, S. 37

kung des Post- und Fernmeldegeheimnisses zu nachrichtendienstlichen Zwecken ohne ein entsprechendes Gesetzes, sollte durch Fortgelten alliierter Besatzungsrechts auch künftig möglich bleiben.¹⁶ Wurde die beschränkte Souveränität, die die Bundesrepublik mit Inkrafttreten der Westverträge am 5. Mai 1955 erhielt, durch einen Verfassungsbruch des Bundeskanzlers erkaufte? Die Brisanz dieser Frage macht deutlich, welche neuen Erkenntnisse im Einzelnen von diesem Buch zu erwarten sind.

Nicht weniger brisant ist die Erkenntnis, dass die Bundesregierung den gesamten Postverkehr mit der DDR überwacht und jährlich Millionen Postsendungen aus dem Verkehr gezogen, beschlagnahmt und vernichtet hat. Im Unterschied zu den alliierten Überwachungsmaßnahmen ging es hierbei weniger um die Entdeckung von Spionen, den Aufbau eines V-Leute-Systems und die Gewinnung strategischer Informationen, sondern um die Abwehr kommunistischer Propaganda der DDR in der Bundesrepublik. Dabei wurde der Propagandabegriff sehr weit ausgelegt. Im Grunde erfasste er alles, was dafür gehalten wurde. Dabei fielen natürlich auch zahlreiche private Briefe der westdeutschen Kontrolle zum Opfer. Offiziellen Schätzungen zufolge waren dies an die 100 000 Privatbriefe pro Jahr.¹⁷ In den Sechzigerjahren war die Überwachung der mit den Interzonenzügen in den Westen gelangenden Postsendungen so perfektioniert, dass die Bundespost berichten konnte, dass kaum noch Propagandasendungen unbemerkt in den Westen gelangen konnten und die Fehlerquote bei der Öffnung privater Postsendungen nur noch wenige tausend Briefe betraf. Kaum war das Ziel optimaler Kontrolle erreicht, wurde es durch den politischen Wandel der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre von einzelnen Ländern und Behörden zunehmend in Frage gestellt.¹⁸

1968 war in vielerlei Hinsicht ein Wendejahr. Dies gilt auch für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik. Mit dem sog. G 10-Gesetz zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses zu nachrichtendienstlichen Zwecken wurden jetzt die westdeutschen Geheimdienste mit der Durchführung dieser Maßnahmen beauftragt, auch für die Alliierten. Diese verzichteten zwar auf ihren Überwachungsvorbehalt, ohne jedoch auf die Durchführung von ihnen beauftragter oder selbst durchgeführter Überwachungsmaßnahmen nicht nur in Berlin, sondern auch in der Bundesrepublik verzichten zu müssen. Im Gegenteil, die Bundesregierung war jetzt neben der Zusatzvereinbarung zum NATO-Truppenstatut auch durch das G 10-Gesetz und eine geheime Zusatzvereinbarung, die hier erstmals veröffentlicht wird, weiterhin verpflichtet, die Überwachungswünsche der alliierten Nachrichtendienste so weit wie möglich zu erfüllen.¹⁹

16 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokumente Nr. 11a–c, 12 und 13.

17 BArch, B 106/101834, Bedenken gegen eine Erweiterung des Verbringungsverbotsgesetzes, Sprechzettel für den Minister, Anhang, 14.4.1964.

18 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokumente Nr. 46 und 49.

19 Siehe: Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 18c.

Der Einschnitt des Jahres 1968 wird auch in einer veränderten Quellenlage deutlich. Mit der gesetzlichen Regelung der Post- und Fernmeldeüberwachung in der Bundesrepublik und der Beauftragung der Geheimdienste mit diesen Aufgaben, nimmt der Umfang der bis jetzt verfügbaren Quellen deutlich ab. Bis heute weigern sich das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Bundesnachrichtendienst, Quellen für eine nicht in ihrem Auftrag durchgeführte historische Forschung freizugeben. So wendet sich das Überwachungsbuch anderen Quellen zu, die jedermann verfügbar, aber bislang in ihrer Bedeutung nicht wahrgenommen worden sind, den Berichten in den Medien über die geheimdienstlichen Abhör- und Überwachungsmaßnahmen in den Siebziger- und Achtzigerjahren. Hier überraschen Häufigkeit und Ausmaß der geheimdienstlichen Affären. Trotz gesetzlicher Regelungen wurden auch in der zweiten Hälfte der alten Bundesrepublik immer wieder gesetzes- und verfassungswidrige Überwachungsmaßnahmen durchgeführt. Zu den öffentlich bekannten Geheimnissen gehörte auch, dass die westlichen Geheimdienste, insbesondere die der USA, keineswegs nur auf Informationen westdeutscher Geheimdienste vertrauten, sondern auch weiterhin eigene Abhörmaßnahmen durchführten.

Was ist aus den Rechten der Alliierten geworden, als die DDR 1990 aufgelöst und in die Bundesrepublik integriert wurde? Haben die Drei Mächte auf ihre über das Besatzungsrecht, das Vorbehaltsrecht, das Vertragsrecht, das deutsche Recht und Verfassungsrecht immer wieder fortgeschriebenen Rechte zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei den Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen verzichtet? Auch hier geben die Quellen eine überraschende Antwort: Nein. Die geheime Zusatzvereinbarung zur Ausführung des G 10-Gesetzes von 1968 zwischen den drei Westmächten und der Bundesregierung wurde nicht aufgehoben, sondern blieb weiterhin in Kraft.

1.3 Neue Fragestellungen

Die Erforschung der Post- und Fernmeldeüberwachung in der Bundesrepublik ist ein Beitrag zur historischen Politikforschung, zum Werden und Handeln eines neuen Staates im Kontext machtpolitischer internationaler und nationaler Antagonismen zwischen westlich-demokratischen und östlich-kommunistischen Macht- und Herrschaftsansprüchen. Aus der Spannung zwischen systemspezifischen Antagonismen zwischen West und Ost, besatzungspolitischen Zwängen und Möglichkeiten, innerdeutschen Gegensätzen und Hoffnungen, verfassungsrechtlichen Normen und verfassungswidriger Verwaltungspraxis, innenpolitischen Zwängen und historischen Chancen, entwickelte sich innerhalb der Exekutive zur Lösung der Frage einer gesetzlich geregelten Post- und Fernmeldeüberwachung ein intensiver, gut dokumentierter Prozess, der einen tiefen Einblick in die Staatswerdung der Bundesrepublik gewährt. Was war dies für ein Staat, der dem Aufbau

eines starken Staates höchste Priorität einräumte und den Staatsschutz gegenüber den Grundrechten als höherwertiges Rechtsgut definierte? Mit welchem Begriff lässt sich der Staat der Adenauerjahre fassen? Mit dem Begriff der Kanzlerdemokratie?²⁰ Mit dem Begriff der autoritären Demokratie?²¹ Mit dem Begriff der »lernenden Demokratie«?²² Deutlich wird in diesem Buch: Der neue Staat wurde nicht von der Demokratie, sondern die Demokratie vom Staat her gedacht und aufgebaut. Dieser Befund drängt nach einer neuen Begrifflichkeit. War die Bundesrepublik der Fünfziger- und Sechzigerjahre nicht eine Staatsdemokratie?

Die Erforschung der Post- und Fernmeldeüberwachung ist zugleich ein Beitrag zur Geschichte des Rechts, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in der Bundesrepublik. Welche Bedeutung spielte das genuin Neue, die freiheitlichste Verfassung, die die Deutschen je hatten im politischen Alltag? Wie war es möglich, das höchste Gut der Verfassung, die Grundfreiheiten und Grundrechte der Menschen dem Staatsschutz als höherwertigem Rechtsgut unterzuordnen? Wie war es möglich, die Beamten der Post, des Zolls und der Eisenbahn zu gesetzwidrigen Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis, das Grundrecht auf Presse- und Informationsfreiheit und die freie Entfaltung der Persönlichkeit im Interesse des Staatsschutzes zu verpflichten? Wie entwickelte sich das Rechtsbewusstsein innerhalb der staatlichen Verwaltung, bei den Geheimdiensten, innerhalb der Gerichte, wenn es um Verstöße gegen das Post- und Fernmeldegeheimnis ging? Gab es Widerstände gegen die Politik der Exekutive unter den Postbeamten, den Staatsanwälten, Richtern oder innerhalb der Öffentlichkeit? Wie ist der plötzliche Wandel der Rechtsauffassung in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre zu erklären? Welche Rolle spielte das Bundesverfassungsgericht in diesen Fragen? Wie rechtsstaatlich war schließlich die Überwachungspraxis der Bundesrepublik im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien, aber auch im Vergleich zur Post- und Telefonüberwachung in der DDR? Warum haben Fragen nach dem Rechtsverständnis der staatlichen Eliten, der Verfassungsgemäßheit der westdeutschen Gesetzgebung oder der Gesetzmäßigkeit verwaltungsmäßigen Handelns – alles zentrale Fragen der Rechtsstaatlichkeit – bislang so gut wie keine Rolle bei der Einschätzung der Geschichte der Bundesrepublik gespielt? Reicht es aus, die Bundesrepublik immer wieder mit Weimar, der NS-Diktatur oder der DDR zu vergleichen? Braucht sie nicht dringend einen vierten Maßstab, den der Verfassung, der Verfassungsgemäßheit und Verfassungswirklichkeit?

Die Erforschung der Post- und Fernmeldeüberwachung ist auch ein Beitrag zur Entwicklung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland von ihrer Gründung bis zur Integration der DDR in die Bundesrepublik. Welchen Einfluss übten die Besatzungsmächte auf die Entwicklung der Bundesrepublik bis zur

20 Baring, Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie.

21 Wolfrum, Die Bundesrepublik Deutschland – trotz allem geglückt?, S. 471.

22 Kaase/Schmied, Eine lernende Demokratie.

Erlangung der beschränkten Souveränität 1955 aus? War die Bundesrepublik nach Inkrafttreten der Westverträge ein freier und souveräner Staat? Standen die Westdeutschen jetzt wirklich, wie Adenauer sagte, »als Freie unter Freien, den bisherigen Besatzungsmächten in echter Partnerschaft verbunden«²³. Wie souverän war die Bundesrepublik wirklich? Welche Rolle spielte die Politik der doppelten Eindämmung bis 1955, bis 1968 und darüber hinaus bis 1990 wirklich? Welche Erkenntnisse lassen sich am Beispiel des Überwachungsvorbehalts der Alliierten hinsichtlich der Einwirkung der Drei Mächte auf die innere Entwicklung der Bundesrepublik gewinnen? Wie ist das Interesse der ehemaligen Sieger- und Besatzungsmächte an der Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaates und dem Aufbau eines antikommunistischen Frontstaates gegenüber der Sowjetunion zu gewichten? Worin unterscheiden sich die Rechte der Drei Mächte gegenüber der Bundesrepublik von denen, die sie gegenüber anderen Nato-Staaten haben? Warum hat die Bundesregierung bei jeder Novellierung des G 10-Gesetzes von 1968 die Drei Mächte immer wieder konsultiert?

Bliebe schließlich noch die Frage zu stellen, wie sich all diese Fragen, Antworten und Befunde zu den gängigen zeitgeschichtlichen Theorien von der Modernisierung und Liberalisierung der westdeutschen Gesellschaft seit den Fünfzigerjahren verhalten. Warum kommt der Staat in diesen Theorien überhaupt nicht vor? War der Staat ein Beschleuniger, Bremser oder neutraler Faktor im Prozess der Modernisierung und Liberalisierung der Bundesrepublik? Woher hat die gesellschaftliche Dynamisierung ihre Kraft genommen? Durch eine Liberalisierung durch den Staat oder gegen den Staat? War die Staatsdemokratie der Adenauerzeit ein liberaler und moderner Staat? Wenn ja, wie sind dann die fortgesetzten Verstöße gegen Gesetz und Verfassung in Sachen Post- und Fernmeldeüberwachung zu gewichten? Waren die Fünfzigerjahre wirklich eine »Periode aufregender Modernisierung«²⁴ Oder waren sie nicht auch eine Periode fortgesetzter Rechtsverletzungen durch die Exekutive? Kann man wirklich von einer »atemberaubenden Erfolgsgeschichte auf außenpolitischem Gebiet«²⁵ sprechen. Wie ist dann zu erklären, dass Adenauer von den Pariser Verhandlungen 1954 mit mehr Vorbehaltsrechten, die er persönlich mit den Besatzungsmächten ausgehandelt hatte, nach Bonn zurückkehrte, als dies bei den ersten Verhandlungen 1952 der Fall war? Und überhaupt, wie lassen sich all die Verstöße gegen Verfassung und Rechtsstaat unter dem Label »geglückte Demokratie«²⁶ subsumieren? Ist es nicht an der Zeit, die bisherigen Theorien und Deutungsmuster der bundesrepublikanischen Geschichte anhand neuer Fragestellungen auf der Grundlage einer sich enorm verbreiternden Quellenbasis zu überprüfen?

23 Adenauer, Erinnerungen 1953–1955, S. 432.

24 Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957, S. 382.

25 Hacke, Weltmacht wider Willen, S. 10.

26 Wolfrum, Die geglückte Demokratie.