



Josef Fosciepoth

Überwachtes Deutschland

Post- und Telefon-
überwachung in der alten
Bundesrepublik

Vandenhoeck & Ruprecht

V&R Academic

*Für
Christine*

Josef Foscepoth

Überwachtes Deutschland

Post- und Telefonüberwachung
in der alten Bundesrepublik

5., durchgesehene Auflage

Vandenhoeck & Ruprecht

Mit 3 Abbildungen, 5 Grafiken und 3 Tabellen

Umschlagabbildung:
© ullstein bild

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-525-30189-1

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: www.v-r.de

© 2017, 2012, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen/
Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U.S.A.
www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.
Satz: Punkt für Punkt GmbH · Mediendesign, Düsseldorf

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 Höchststrichterliche 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 alliierterem 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 Einflussosphäre 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?

Bleibe 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*.

2. Die Überwachung durch die Westmächte (1949–1968)

Als die Armeen der Anti-Hitler-Koalition im Januar 1945 die Grenzen des Deutschen Reiches überschritten, kamen sie nicht nach Deutschland, um dieses Land zu befreien, sondern zu erobern und zu besetzen. Am 8. Mai 1945 kapitulierte die deutsche Wehrmacht bedingungslos. Die Sowjetunion übernahm im Osten, die Westmächte USA und Großbritannien übernahmen im Verein mit Frankreich im Westen Deutschlands die oberste Gewalt. Das gemeinsame Ziel lautete, ein Wiederaufleben der deutschen Gefahr ein für alle Mal zu verhindern. Der schon bald einsetzende Kalte Krieg zwischen den Westmächten und der Sowjetunion machte die Lösung des deutschen Problems nicht leichter. Die sich immer mehr vertiefende Teilung Deutschlands und Europas zur Grundlage einer neuen Politik des Westens zu machen, schien seit 1947 der einzig gangbare Weg zu sein, um der neuen sowjetischen Gefahr und der alten deutschen Gefahr in gleicher Weise begegnen zu können.

Die Idee, die eine Gefahr durch die andere zu bekämpfen, war geboren. Die deutsche Gefahr sollte durch die sowjetisch-kommunistische Gefahr, durch Hinnahme der Teilung Deutschlands und Integration des westlichen Teils in den Westen bekämpft werden. Die sowjetische Gefahr sollte durch »Gegenmachtbildung in Westeuropa«¹ und durch Einbindung des westdeutschen Potentials in den Westen wirksam begrenzt und eingedämmt werden. Die Politik der doppelten Gefahrenabwehr wurde in den Vereinigten Staaten entwickelt und Grundlage der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Integration der amerikanisch dominierten westlichen Einflussosphäre. Diese Politik bezeichnen wir heute gerne als »Strategie der doppelten Eindämmung«, der gleichzeitigen Eindämmung der sowjetischen und der deutschen Gefahr. Sie gilt als eine der erfolgreichsten außenpolitischen Strategien der Vereinigten Staaten von Amerika, weil sie langfristig beide Ziele erreichte, die Beseitigung der Bedrohungen durch die Sowjetunion und durch Deutschland.²

Für die Bundesrepublik ergab sich aus der Politik der doppelten Eindämmung eine doppelte Konsequenz. Die Integration in den Westen Europas und das transatlantische militärische Bündnis musste in einer für die westeuropäischen Staaten verträglichen und vorteilhaften Weise geschehen. Der Vorteil der Bundesrepublik war ihre geostrategische Lage, ihre Öffnung und Verbindung zum kommunistischen Macht- und Herrschaftsbereich. Doppelte Eindämmung bedeutete dem-

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

2 Ebd., S. 22. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 24. Schwartz, America's Germany, S. 308.

nach für die Bundesrepublik nicht nur Integration in den Westen, sondern auch Stabilisierung und Sicherung der Bundesrepublik als antikommunistischer Frontstaat des westlichen Bündnisses gegenüber dem kommunistischem Machtbereich von der Sowjetunion über die osteuropäischen Staaten bis zur DDR.

Flüchtlinge, Vertriebene, Kriegsheimkehrer, aber auch Spione und V-Leute kamen über die innerdeutsche Grenze in die Bundesrepublik. Hier wurden sie von den deutschen und alliierten Geheimdiensten befragt und für eigene Zwecke eingesetzt. »Unsere geheim- und sicherheitsdienstlichen Operationen in Westdeutschland sind anormal in Umfang und Organisation«, schrieb der britische Geheimdienst in einem Memorandum zur Vorbereitung der Londoner Sechsmächte-Konferenz im Herbst 1954 über die Bedeutung der Bundesrepublik für geheimdienstliche Operationen des Westens gegen den Osten. »Westdeutschland öffnet uns ein Fenster mit Blick auf die Russen und deren Satelliten, das von großer Bedeutung für das Verteidigungssystem des Westens ist.«³

Wie elementar das Interesse der Besatzungsmächte an ungehinderter geheimdienstlicher Tätigkeit, an vollständigem Austausch aller Informationen zwischen den westlichen und westdeutschen Geheimdiensten und an der individuellen und strategischen Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik und sämtlicher Verbindungen zum kommunistischen Machtbereich war, zeigen die Pariser Verhandlungen über die Westverträge im Oktober 1954. Die doppelte Überwachung, die Überwachung der Deutschen in der Bundesrepublik und die Überwachung der westdeutschen Verbindungen in den osteuropäischen Raum von der DDR bis zur Sowjetunion sind ein – bislang völlig übersehenes – wichtiges Element der Politik der doppelten Eindämmung. Diese Politik hatte nicht nur Folgen für die äußere, sondern auch für die innere Entwicklung der Bundesrepublik. Der Zusammenhang zwischen der äußeren Integration in den Westen und dem inneren Ausbau der Bundesrepublik als Frontstaat des westlichen Bündnisses wird hier erstmals am Beispiel der geheimdienstlichen Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs aufgezeigt.

Hieraus ergibt sich eine Vielzahl von Fragen, die im Folgenden erstmals gestellt und anhand bislang geheim gehaltener Akten beantwortet werden. Was bedeutete die Eindämmung der Bundesrepublik für ihre äußere und innere Entwicklung? Brachten ihr die Westverträge die gewünschte Souveränität? Welche Beschränkungen, welche Vorbehaltsrechte galten weiter? Welche Rolle spielten hierbei die Geheimdienst- und die Überwachungsfrage? Welcher Art und von welchem Umfang waren die alliierten Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs der Bundesrepublik? Welche neuen Erkenntnisse lassen sich aus den bislang geheim gehaltenen Akten dieser und weiterer Fragen gewinnen? Wie stark wurden etwa die äußere Souveränität und die innere Autonomie der Bundesrepublik durch die Politik der Alliierten berührt?

3 TNA, FO 371/109736, Brief for four Power Talks with London 9 Power Talks, 24.9.1954.

2.1 Strategie der doppelten Eindämmung

Ausgangspunkt jeder Beschäftigung mit der deutschen Nachkriegsgeschichte ist die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945. So bedingungslos wie der Krieg gewesen war und der Sieg werden sollte, so bedingungslos war jetzt die Niederlage. Die Sieger ließen keinen Zweifel, dass sie mit harter Hand regieren und Deutschland in ihrem Sinne umgestalten wollten. »Deutschland wird nicht besetzt zum Zwecke seiner Befreiung, sondern als ein besiegter Feindstaat«⁴, hieß es in der Direktive des amerikanischen Generalstabs. Am 5. Juli 1945 übernahmen die vier Mächte USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich die oberste Regierungsgewalt in Deutschland. Künftig hatten die Deutschen sämtlichen Forderungen der Besatzungsmächte bedingungslos nachzukommen und alle Proklamationen, Befehle, Anordnungen und Anweisungen uneingeschränkt zu befolgen.⁵

Mit dem verlorenen Krieg war in Deutschland und damit in der Mitte Europas ein großes Machtvakuum entstanden. Jetzt lag es in der Macht der Sieger, was aus dem besiegten Deutschland und Europa werden sollte. Wie sie Deutschland künftig regieren und welche Ziele sie im Einzelnen verfolgen würden, blieb noch offen. Diese Fragen sollte die letzte Gipfelkonferenz der Großen Drei, der drei Großmächte USA, Sowjetunion und Großbritannien klären, die vom 17. Juli bis zum 1. August 1945 in Potsdam stattfand. Im Grunde gab es drei Optionen, die allesamt im Schlussdokument, dem Protokoll über den Verlauf der Potsdamer Verhandlungen auftauchten: erstens die Einheitslösung, die gemeinsame Regierung eines weiterhin als Einheit behandelten Deutschlands; zweitens die Zonenlösung, die Entscheidungshoheit der vier Militärgouverneure in ihrer jeweiligen Besatzungszone; drittens die Teilungslösung, die unterschiedliche wirtschaftliche und politische Behandlung der westlichen und der östlichen Besatzungszonen.

Welche der drei Optionen würde sich durchsetzen? Das Ergebnis war ein Kompromiss, in dem alle drei Lösungen noch möglich schienen. Faktisch wurden jedoch in Potsdam die Teilung Europas und das Ende der Einheit Deutschlands besiegelt.

Die Frage, an der die Konferenz zu scheitern drohte, war die Reparationsfrage. Auf Vorschlag der Amerikaner, die ein Scheitern der Verhandlungen unbedingt

4 Direktive der amerikanischen Stabschefs an den Oberbefehlshaber der US-Besatzungstruppen in Deutschland (JCS 1067) vom US-Kongress verabschiedet am 26.4.1945, von Präsident Truman gebilligt am 10.5.1945, in: Steininger, Deutsche Geschichte seit 1945, Bd. 1, S. 48.

5 Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik vom 5. Juni 1945, in: http://www.documentarchiv.de/in/1945/niederlage-deutschlands_erkl.html (letzter Zugriff: 22.2.2011).

vermeiden und daher zu jeder Form von Einigung bereit waren, um nach außen die Einheit der Siegermächte und die Hoffnung auf einen baldigen Frieden zu bewahren, sah der Kompromiss folgendermaßen aus: Die Sowjetunion bekam, was sie wollte. Ihren hohen Reparationsanspruch sollte und musste sie allerdings vor allem aus der eigenen Besatzungszone decken. Zusätzlich wurden den Sowjets 25 Prozent der Reparationen aus den Westzonen zugebilligt, 15 Prozent davon im Austausch gegen Nahrungsmittel und Rohstoffe aus dem Osten. Dafür sagten die Amerikaner und die Briten den Sowjets zu, ihnen in ihrer Zone völlig freie Hand zu lassen, die Verwaltung der deutschen Ostgebiete durch Polen zu tolerieren, die Vertreibung (»Überführung«) der deutschen Bevölkerung aus den deutschen Ostgebieten zu beschleunigen und in einem Friedensvertrag die Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens anzuerkennen.⁶

Mit dem Potsdamer Beschluss war Deutschland um 25 Prozent seines Territoriums verkleinert und in zwei unterschiedliche Macht- und Einflussphären geteilt worden. Trotz des Vorbehalts, einen endgültigen Beschluss erst im Rahmen eines Friedensvertrags fassen zu wollen, waren mit der Verknüpfung der Reparations- und Grenzfrage im Osten vollendete Tatsachen geschaffen. Wie sollten die vier Besatzungszonen noch als eine wirtschaftliche Einheit behandelt, wie ein wirtschaftliches Gleichgewicht und ein annähernd gleicher Lebensstandard hergestellt werden, wenn die Sowjetunion aus ihrer Zone so viele Reparationen herausholen konnte, wie sie wollte. Es schien unvorstellbar, »dass ein Deutschland, das nicht als eine wirtschaftliche Einheit behandelt würde, noch sehr lange als eine politische Einheit behandelt werden könnte«⁷.

In den westlichen Administrationen hatte man ohnehin schon vor der Potsdamer Konferenz über ein getrenntes Vorgehen in Ost- und Westdeutschland nachgedacht, da man davon ausging, dass über die Frage, wie Deutschland künftig regiert, kontrolliert und umgestaltet werden sollte, kaum Konsens erzielt werden könnte.⁸ Auch die führenden Militärs waren skeptisch. General Lucius Clay, Chef der amerikanischen Militärregierung, zweifelte, ob Deutschland überhaupt als Einheit behandelt werden konnte. Falls dies nicht möglich sei, »sollten die Westmächte darüber nachdenken, Westdeutschland allein zu regieren«⁹. Laut Feldmarschall Montgomery, Oberbefehlshaber der britischen Zone, existierte bereits »eine vollständige Mauer zwischen der russischen Zone und den Zonen der westlichen Verbündeten«¹⁰. Öffentlich – auch darüber herrschte Konsens – war ein Scheitern der Kriegskoalition, so kurz nach dem Kriege und ausgerechnet über

6 Foschepoth, *Britische Deutschlandpolitik*, S. 710.

7 TNA, FO 934/1/4(34), FO, Vermerk vom 31.7.1945.

8 Trachtenberg, *Constructed Peace*, S. 20 f.

9 Clay am 6.6.1945 ... zit. n. Trachtenberg, *Constructed Peace*, S. 20.

10 Montgomery am 6.7.1945, zit. n. Trachtenberg, *Constructed Peace*, S. 22.

die Deutschlandfrage, kaum zu vermitteln. So wurde der endgültige Bruch noch hinausgezögert.

In Potsdam erfolgte jedoch eine erkennbare »Polarisierung zwischen Ost und West«¹¹. Verlauf und Beschlüsse dieser Konferenz lassen bereits die neuen Machtstrukturen erkennen, die die weitere bipolare Entwicklung der Welt, Europas und Deutschlands bestimmen sollten. Angesichts des bedeutenden Machtzuwachses der Sowjetunion – die Außengrenze ihres neuen Macht- und Einflussbereichs lief jetzt mitten durch Deutschland – zeichnete sich in Europa eine bedrohliche Entwicklung ab, der weder Großbritannien allein, noch alle westeuropäischen Staaten zusammen ein adäquates Gegengewicht entgegenstellen konnten. Aus der längst noch nicht bewältigten deutschen Gefahr drohte eine doppelte Gefahr zu werden, die Gefahr einer zunehmenden Einflussnahme der Sowjetunion auf ganz Deutschland und damit auch auf den westlichen Teil Europas. Es waren die Briten, die als erste vor einer solchen Gefahr warnten: »Denn die russische Gefahr ist inzwischen ebenso groß, wenn nicht größer als die eines wieder erstarkten Deutschlands. Der schlimmste aller Fälle wäre ein wieder erstarktes Deutschland im Bündnis mit oder beherrscht von Russland.«¹²

Die seit Potsdam sich kontinuierlich vertiefende Teilung Deutschlands und Europas in eine östliche und eine westliche Einflussosphäre wurde Grundpfeiler einer neuen Sicherheitsarchitektur nach dem Zweiten Weltkrieg. Die neue Politik war mit einem paradigmatischen Politikwechsel der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik verbunden, weg von der Strategie der einen Welt, hin zu einer Strategie der zwei Welten.¹³ Die Politik der Kooperation und Kompromisse mit der Sowjetunion wurde durch eine Politik der Konfrontation und Eindämmung, eine »Policy of Containment«¹⁴ ersetzt. Es liege in der Macht der Vereinigten Staaten, schrieb George F. Kennan, Leiter des Politischen Planungsstabes im State Department, in einem programmatischen Artikel, »die Belastung, unter der die sowjetische Politik operieren muss, gewaltig zu erhöhen und dem Kreml ein weit- aus höheres Maß an Zurückhaltung und Umsicht aufzuzwingen, als dieser in den jüngsten Jahren hatte beachten müssen, und dergestalt Tendenzen zu fördern, die entweder zum Zusammenbruch oder zur allmählichen Mäßigung der Sowjetmacht führen«¹⁵.

11 Fisch, Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 77.

12 TNA, CAB 129/9, Policy towards Germany. Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 3.4.1946.

13 Am 31.8.1947 notierte US-Verteidigungsminister Forrestal in sein Tagebuch, »that we have to accept the fact that the original concept of one world, on which the United Nations was based, is no longer valid and that we are in political fact facing a division in two worlds«. Zit. n. Link, Ost-West-Konflikt, S. 109.

14 Gaddis, Strategies of Containment.

15 Kennan, zit. n. Junker, USA und Deutschland. Einleitung, S. 132.

Die Jahre 1946/47 leiteten die Wende ein. Die Vereinigten Staaten waren jetzt bereit und entschlossen, die Führung der »freien Welt« zu übernehmen. Am 12. März 1947 wandte sich Präsident Truman in einer programmatischen Rede an den amerikanischen Kongress, um politische und wirtschaftliche Unterstützung für Griechenland und die Türkei zu erwirken, die vom Kommunismus bedroht seien. Amerika müsse handeln und die Führung übernehmen, so der Präsident, wenn freie Länder durch Zwang, Unterdrückung oder politische Subversion bedroht seien. »Die freien Völker der Erde blicken auf uns und erwarten, dass wir sie in der Erhaltung der Freiheit unterstützen. Wenn wir in unserer Führung zögern, können wir den Frieden der Welt gefährden und werden mit Sicherheit die Wohlfahrt unserer Nation gefährden.«¹⁶ Trumans Rede markierte den Beginn des Kalten Krieges. Es war der Abschied »vom universalistischen Traum zur Realität der Einflussphären«¹⁷.

Die neue Politik basierte auf einer antisowjetischen Neuausrichtung der amerikanischen Politik weltweit. Mit Blick auf die doppelte Gefahr in Europa, die neue sowjetische Gefahr und die alte deutsche Gefahr, bedurfte es einer Strategie, die beide Gefahren gleichzeitig unter Kontrolle brachte, einer Strategie der doppelten Eindämmung, wie wir heute diese Politik bezeichnen. Darunter ist zum einen die Eindämmung der Sowjetunion durch »Gegenmachtbildung in Westeuropa«, zum andern die Eindämmung Westdeutschlands durch Integration in die westliche Bündnisstruktur und in die liberale Weltwirtschaft zu verstehen.¹⁸ »Nie wieder«, so hat Detlef Junker die Maxime amerikanischer Außen- und Deutschlandpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg beschrieben, »durften die Deutschen eine Gefahr für die Sicherheit und Wohlfahrt Europas und der Welt bilden. Dieser Ausgangspunkt dominierte die amerikanische Deutschlandplanung im Zweiten Weltkrieg, beeinflusste die amerikanische Besatzungspolitik bis 1949, die Gründung des Weststaates im Jahre 1949 und das Handeln der Hohen Kommissare sowie die Entlassung in eine eingeschränkte Souveränität und Deutschlands Aufnahme in die NATO im Jahre 1955.«¹⁹

Die Politik der doppelten Eindämmung war ein komplexer, interdependenter Prozess. Ohne das Eine wäre das Andere nicht möglich gewesen. Die Eindämmung der Sowjetunion und die Eindämmung der Bundesrepublik bedingten und stützten einander.²⁰ Solange die Sowjetunion existierte, war die Bundesrepublik nicht nur Objekt, sondern auch Subjekt westlicher Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion, Osteuropa und der DDR. Die Bundesrepublik hatte sich nicht nur als verlässlicher Bündnispartner im Westen, sondern auch als verlässli-

16 Rede Trumans im Kongress am 12.3.1947, in: EA 2 (1947), S. 819–820, hier S. 820.

17 Raymond Aron, zit. n. Link, Ost-West-Konflikt, S. 109.

18 Junker, USA und Deutschland. Einleitung, S. 37. Ferner: Loth, Doppelte Eindämmung, Steininger, Doppelte Eindämmung. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika.

19 Junker, USA und Deutschland. Einleitung, S. 25.

20 Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 6.

cher Bündnispartner des Westens gegenüber dem Osten zu bewähren. Die aus dem Besatzungsrecht abgeleiteten, in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen und geheimen Zusatzvereinbarungen immer wieder festgeschriebenen Vorbehaltsrechte der Alliierten betrafen nicht nur Verpflichtungen zur Begrenzung der militärischen, wirtschaftlichen oder auch politischen Möglichkeiten der Westdeutschen, sondern auch Verpflichtungen zur Übernahme bestimmter Aufgaben im gemeinsamen Kampf des Westens gegen den sowjetischen Machtbereich.

Die Positionierung des westdeutschen Staates als antikommunistischer Frontstaat im Kalten Krieg gewann seit den frühen Fünfzigerjahren zunehmende Bedeutung. Diese neue, von den Westdeutschen gern übernommene Rolle schuf einerseits Handlungsspielräume, verstärkte andererseits die Notwendigkeit, bestimmte Beschränkungen seitens der Westmächte weiterhin aufrecht zu erhalten. So blieb die Bundesrepublik »mit einem Netz von Kontrollen und Vorbehaltsrechten überzogen«²¹. Hierzu zählten insbesondere die Zuständigkeiten und Rechte der Westmächte für Berlin und Deutschland als Ganzes, die Stationierung großer alliierter Truppenverbände über das Ende der Besatzungszeit hinaus, die Lagerung von Atombomben in der Bundesrepublik bei gleichzeitigem Verzicht der Deutschen, selbst nukleare, bakteriologische und chemische Waffen herzustellen. Außerdem konnte im Falle eines inneren und äußeren Notstands das Besatzungsrecht wieder aktiviert werden. Schließlich sicherten sich die Westmächte nicht nur für den Notstandsfall, sondern auch für den Normalfall das Recht, den nationalen und internationalen Post- und Telefonverkehr in der Bundesrepublik zu überwachen, insbesondere mit den Ländern im kommunistischen Machtbereich, aber auch mit dem westeuropäischen Ausland.²²

So gleichlautend die Begriffe für die westliche Politik der deutschen und der sowjetischen Eindämmung waren, so unterschiedlich waren die Ziele und Methoden.

Während die Strategie gegenüber Moskau auf eine geostrategische Eindämmung der Sowjetunion mit den Mitteln einer antagonistischen, ab- und ausgrenzenden Politik zielte, diente die Eindämmungspolitik gegenüber Westdeutschland der Überwachung und Kontrolle durch Integration in die westlichen Bündnisstrukturen und damit der Stärkung des Westens durch Einbindung der Westdeutschen in die Strategie der Eindämmung gegenüber der Sowjetunion. Wie die Eindämmung der Sowjetunion zielte auch die Eindämmung Deutschlands auf ein »In-Schach-Halten«, allerdings nicht durch eine regressive, sondern durch eine kooperative Politik, sozusagen auf dem Verhandlungswege. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Politik der Eindämmung war die Einwilligung, sich auch eindämmen, integrieren und kontrollieren zu lassen. Eindämmung durch Inte-

21 Junker, USA und Deutschland. Einleitung, S. 27.

22 Foschepoth, Postzensur und Telefonüberwachung, S. 389–402.