

Verfassung und Wirklichkeit: Die Überwachung des Post- und Fernmelde- verkehrs in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland¹

JOSEF FOSCHEPOTH

Die Grundrechte im Grundgesetz

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gilt als die beste Verfassung, die die Deutschen jemals hatten. Zwar griffen die Siegermächte hier und da ein, aber im Ergebnis machten die (West-) Deutschen die Arbeit selbst. Der „Verfassungskonvent“ vom Herrenchiemsee hatte innerhalb von 14 Tagen im August 1948 einen „Verfassungsentwurf“ vorgelegt. Dieser diente als Vorlage für die „Verfassungsgebende Versammlung“ der 65 Delegierten aus den westdeutschen Landtagen. Vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation, am 8. Mai 1949, verabschiedete der Parlamentarische Rat mit großer Mehrheit das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Zum ersten Mal bekam ein deutscher Staat eine Verfassung, in der die Menschen- und Grundrechte einen hohen und breiten Rang einnahmen. So lautet der erste Artikel wie folgt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“²

Die Grundrechte stehen über dem Staat und sind unmittelbar geltendes Recht. Aufgrund ihres vorstaatlichen und überpositiven Charakters kön-

1 Die folgenden Ausführungen basieren auf meinem Buch: Josef Foschepoth, Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, 4. Auflage Göttingen 2014.

2 Grundgesetz (GG), Art. 1, Abs. 1-3.

nen und dürfen sie nicht abgeschafft werden.³ Einige von ihnen können zwar durch ein allgemeines Gesetz, nicht aber in ihrem Wesensgehalt eingeschränkt werden.⁴ Werden sie verletzt, können Sie von Jedermann auf dem Rechtsweg bis zum Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden.⁵ Eine Aberkennung von Grundrechten ist zwar möglich, faktisch aber auf Ausnahmefälle begrenzt. Nur wer die Grundrechte „zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.“⁶ Eine Verwirkung von Grundrechten hat das höchste deutsche Gericht trotz verschiedener Verfahren in seiner über sechzigjährigen Geschichte nicht ein Mal ausgesprochen.

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 zum Beispiel die Wahrung der Menschenrechte als Grundrechte garantiert. Grundrechte sind Persönlichkeitsrechte, die als Freiheits-, Gleichheits- und Unverletzlichkeitsrechte den Einzelnen vor Übergriffen des Staates schützen. Aufgrund der historischen Erfahrung mit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft 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 Hürden, die das Grundgesetz zum Schutz der Grundrechte errichtet hat, sind sehr hoch. Dies gilt für alle Grundrechte und Grundfreiheiten, von der Freiheit der Person, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Glaubens-, Meinungs- und Informationsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, über die Berufsfreiheit, Freizügigkeit bis zur Unverletzlichkeit der Wohnung und des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, wie in Artikel 10 klar und unmissverständlich formuliert ist: „Das

3 GG, Art. 79, Abs. 3.

4 GG, Art. 19, Abs. 2.

5 GG, Art. 19, Abs. 4.

6 GG, Art. 18.

7 Josef Foschepoth, Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit, in: Jens Niederhut / Uwe Zuber (Hrsg.), Geheimschutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven, Essen 2010, S. 27-58, hier bes. S. 31 ff.: „Grundrechte und Staatsschutz im Grundgesetz“.

Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden.⁸

Auch das allgemeine Recht, wie das Postrecht und das Strafrecht, zumindest in seinen frühen Fassungen, spricht eine eindeutige Sprache. Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis sind streng verboten. Laut Postgesetz durften Briefe und sonstige Postsendungen weder geöffnet, noch gelesen oder deren Inhalt an Dritte mitgeteilt werden. Annahme und Beförderung von Postsendungen konnten nicht verweigert werden. Die Post hatte im Gegenteil eine Beförderungspflicht.⁹ Nicht zustellbare und verweigte Sendungen mussten laut Postordnung an den Absender zurückgeschickt werden. Eine Beschlagnahme durfte und darf nur vom Richter verfügt werden.¹⁰ Bei Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis drohte das Strafrecht harte Strafen an. Postbeamte, die sich eines solchen Vergehens schuldig machten, oder deren Vorgesetzte, die dies duldeten oder nicht dagegen vorgingen, konnten „mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft“¹¹ werden.

Soweit die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Normen zur Unverletzlichkeit des Post- und Fernmeldegeheimnis. Angesichts dieser eindeutigen Rechtslage konnte es zumindest in der frühen Bundesrepublik weder Post-, noch Telefonüberwachung gegeben haben, es sei denn, ein allgemeines Gesetz hätte, wie vom Grundgesetz gefordert, entsprechende Beschränkungen definiert. Ein solches Gesetz wurde jedoch erst 1968 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Dann dürfte es zumindest vor 1968 keine Einschränkungen und Verletzungen des Post- und Telefongeheimnisses gegeben haben. Aber auch das war nicht der Fall. Im Gegenteil: Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurden seitens des Staates jährlich Millionen von Postsendungen aufgebrochen, beschlagnahmt oder vernichtet und ebenso viele Telefone abgehört, Fernschreiben und Telegramme abgeschrieben, und zwar von den ehemaligen Besatzungsmächten ebenso wie von den Westdeutschen selbst.

8 GG, Art. 10, Abs. 1 und 2.

9 Postgesetz (PG), § 3, Abs.1 lautet: „Die Annahme und Beförderung von Postsendungen darf von der Post nicht verweigert werden.“

10 Strafprozessordnung (StPO), § 100, Abs. 1.

11 Strafgesetzbuch (StGB), §§ 354, 357-359.

Die Überwachung durch die drei Westmächte

Von der Verfassung nun zur Verfassungswirklichkeit: Bei ihrer Gründung stand die Bundesrepublik Deutschland unter zweierlei Recht, unter dem Grundgesetz, das jeden Eingriff in das Post- und Fernmeldegeheimnis untersagte, und unter dem Besatzungsrecht, das den Besatzungsmächten freie Hand ließ, den gesamten Post- und Fernmeldeverkehr im Westen Deutschlands zu überwachen.

„Schutz der Sicherheit der alliierten Streitkräfte“ war die Formel, mit der die westlichen Siegermächte den Aufbau eines umfangreichen Überwachungs- und Geheimdienstapparates im westlichen Teil Deutschlands begründeten. Es war die Formel, die vom Beginn der Besatzungszeit an in allen sicherheitsrelevanten Gesetzen und Verordnungen der drei Besatzungsmächte auftauchte und über das Besatzungsstatut, den Deutschland- und Truppenvertrag, das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut bis zu zahlreichen deutsch-alliierten, offenen und geheimen Vereinbarungen immer wieder fortgeschrieben wurde. Es war die Formel, mit der Art und Ausmaß alliierten Handelns in der Bundesrepublik begründet und vor der Öffentlichkeit, dem Parlament oder den Gerichten verschleiert werden konnte.

Die Post- und Fernmeldeüberwachung der Besatzungsmächte erforderte einen großen Kontrollapparat. Allein in Düsseldorf waren in der britischen Überwachungsstelle 90 Leute beschäftigt. Die deutschen Behörden waren angewiesen, aktiv mitzuwirken, ihr Wissen aber geheim zu halten. In den westdeutschen Post- und Fernmeldeämtern von Kiel bis München, von Kaiserslautern bis Hof wurden alliierte Überwachungsstellen eingerichtet, deren Mietverträge erst 1968 endeten, als den westdeutschen Geheimdiensten per Gesetz die Durchführung der Post- und Fernmeldekontrolle übertragen wurde, auch auf Antrag der Alliierten. Natürlich wurden die Alliierten auch danach zum Schutz der Sicherheit der eigenen Truppen selbst tätig.

Verfassung und Wirklichkeit

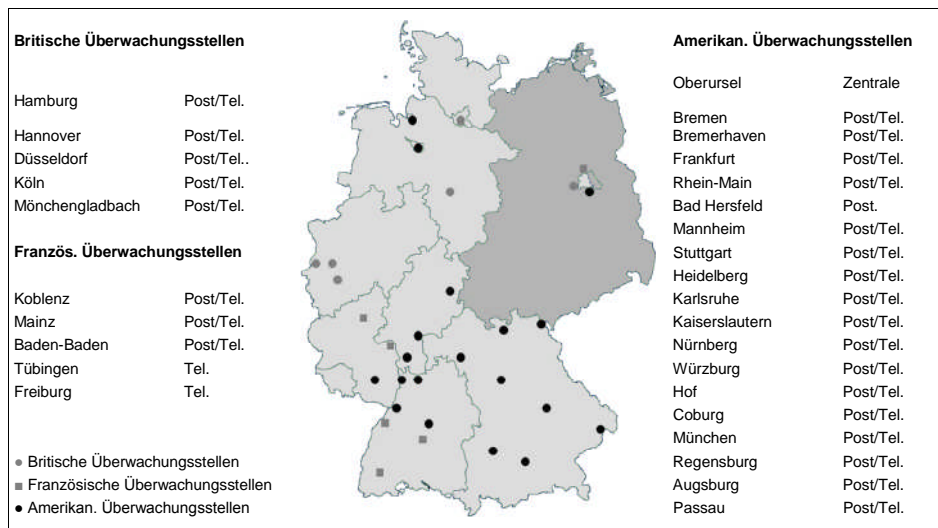


Abb. 1: Alliierte Überwachungsstellen in der BRD, 1949-1968.¹²

Überwacht wurde alles, was von der Bundespost transportiert bzw. übermittelt wurde: Drucksachen, Zeitungen, Briefe, Päckchen und Pakete ebenso wie Telefonate, Fernschreiben und Telegramme. Zunächst waren es die Franzosen, die im Inland „am schärfsten“¹³ überwachten. Den Zensoren mussten alle ein- und abgehenden Postsendungen vorgelegt werden. Auch Bonn wurde überwacht, mithin die gesamte Korrespondenz der Bundesregierung und der Bundestagsabgeordneten. Überwacht wurden ferner sämtliche Telegramme und Telefonanschlüsse. „Ich weiß“, schrieb Heinrich von Brentano, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, an Bundeskanzler Adenauer, „dass beispielsweise in Mainz die Landesregierung, der Landtag, die Gerichtsbehörden, die politischen Parteien, die konfessionellen Verbände, der Bauernverband, das Regierungspräsidium, die Verlage, die Bischöfliche Kanzlei, der Bischof selbst, eine Anzahl von Anwälten, Landtags- und Bundestagsabgeordnete, bestimmte Firmen und Zeitungen usw. dieser ständigen Kontrolle unterliegen.“¹⁴

¹² Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 61.

¹³ Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), B 10/1847, Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (BMPF) an Bundeskanzleramt (BKamt), 01.03.1951.

¹⁴ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 19, S. 301 f.

Auch die Briten praktizierten zunächst eine exzessive Überwachung. 1953 waren 284 Telefonkabel in der britischen Besatzungszone auf Überwachung geschaltet. In einem Schreiben des Bundespostministeriums an die britische Besatzungsmacht hieß es: „In Düsseldorf sind nach den Unterlagen meiner Postdienste 51 Fernsprechleitungen des öffentlichen Durchgangsverkehrs, darunter 41 öffentliche Auslandsleitungen nach Holland, Belgien, Luxemburg, Frankreich und der Schweiz - 14 Telegraphenleitungen - 9 Fernschreibverbindungsleitungen (sämtliche westliches Ausland) auf Überwachung geschaltet; in Hamburg sind 90 öffentliche Fernsprechleitungen, darunter 53 nach dem westlichen Ausland und den Nordstaaten - 13 Telegraphenleitungen - 6 Fernschreibverbindungsleitungen nach dem westlichen Ausland sowie 18 internationale Durchgangs-Telegraphenleitungen auf Überwachung geschaltet; in Hannover sind über 100 Fernsprechleitungen des öffentlichen Fernsprechverkehrs mit dem In- und Ausland auf Überwachung geschaltet; in Köln sind 43 Fernsprechleitungen - 6 erst vor kurzem neu - und 7 Leitungen nach Berlin auf Überwachung geschaltet.“¹⁵ Auch wichtige internationale Durchgangsleitungen wie Brüssel – Wien, Brüssel – Prag, Antwerpen – Wien und Antwerpen – Prag wurden regelmäßig abgehört.¹⁶ Über diese Leitungen ging der wesentliche, wenn nicht der gesamte Telefonverkehr der Bundesrepublik Deutschland mit dem westlichen und dem nördlichen Europa. „Bei dieser Art und diesem Umfang der Abhörmöglichkeit“, so das Resümee des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen, „ist ein bedeutender Teil des gesamten politischen und wirtschaftlichen Lebens der Bundesrepublik der alliierten Überwachung ausgesetzt.“¹⁷

Das Interesse der Amerikaner richtete sich weniger auf Einzelüberwachungen als auf strategisch ausgerichtete, flächendeckende Überwachungen in der Bundesrepublik Deutschland. Entlang einer Frontlinie von Norwegen bis Nordafrika wurde ein eigenes Nachrichten- und Überwachungssystem aufgebaut, in dem die Bundesrepublik der strategisch bedeutsamste Teilabschnitt war.¹⁸ Neben der Überwachung des sowjetischen

15 Ebenda, Dok. Nr. 20, S. 303 f.

16 PA AA, B 130/3195, BMPF an Auswärtiges Amt (AA), 18.06.1953.

17 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 20, S. 303.

18 Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHStA), StK Ministerratsprotokolle 39, Nr. 85, 28.05.1956. „Ministerpräsident Dr. Hoegner teilt mit, die US-Streitkräfte hätten am 27.02.1956 einen Antrag auf Inanspruchnahme eines Geländes auf dem Gipfel des Gro-

Macht- und Einflussbereichs standen auch Länder wie China, Jugoslawien und Kuba auf der Wunschliste der Amerikaner, später auch Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, Nordvietnam und Nordkorea. Auch in diesen Fällen wurde der Überwachungsgrund mit dem ‚Schutz der Sicherheit der alliierten Truppen in der Bundesrepublik‘ angegeben¹⁹. Im Unterschied zu Briten und Franzosen gelang es der Bundesregierung nicht, die Amerikaner zu einer Vereinbarung zu bewegen, die die individuelle Überwachung auf verdächtige Personen und die allgemeine Überwachung auf die DDR und die übrigen Ostblockstaaten beschränkte.²⁰

Individuelle Überwachung	Überwachte Einzelanschlüsse
Ehem. Brit. u. Franz. Besatzungszone	51
Ehem. Amerikanische Besatzungszone	286
insgesamt	337
Allgemeine Überwachung	Überwachte Leitungen
Ehem. Brit. u. Franz. Besatzungszone	2
Ehem. Amerikanische Besatzungszone	175
davon:	
- Leitungen in der BRD	10
- Leitungen von/in die DDR	12
- Leitungen von/ins östliche Ausland	50
- Leitungen von/ins westliche Ausland	41
- Durchgangsleitungen West-Ost/Ost-West	62
Insgesamt	177
davon 63 Telefonleitungen, 111 Fernschreibleitungen und 3 Telegraphenleitungen	

Abb. 2: Alliierte Überwachung des Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Stand 1.2.1958.²¹

ßen Arbers zur Errichtung einer Nachrichtenstelle gestellt. Durch diese Nachrichtenstelle solle eine Lücke in einer von Norwegen bis Afrika reichenden Kette von Nachrichtenstationen geschlossen werden.“

19 PA AA, B 130/5701, Vermerke vom 09.07.1965 und 20.07.1965.

20 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 17.

21 Ebenda, S. 53.

Die Tabelle macht deutlich, dass die Einzelüberwachung, etwa zur Enttarnung von Spionen, Verbindungsleuten oder sonstigen verdächtigen Personen eine deutlich geringere Bedeutung hatte als die allgemeine oder strategische Überwachung. Allgemeine Überwachung bedeutete, dass ganze Telefon-, Fernschreib- oder auch Telegraphenleitungen rund um die Uhr auf Überwachung gestellt und die jeweiligen Gespräche, Fernschreiben und Telegramme aufgezeichnet werden konnten. Auffallend ist der hohe Anteil von überwachten Fernschreibleitungen, wovon 10 Leitungen innerhalb der Bundesrepublik, 41 Leitungen ins westliche Ausland und 37 Leitungen von West- nach Osteuropa verliefen. Lediglich 3 Fernschreibleitungen gingen in die DDR und 23 Leitungen in die übrigen Ostblockstaaten. Hinsichtlich der Telegraf- und Fernschreibleitungen ist quellenmäßig belegt, dass „von den Amerikanern sämtliche Telegramme und Fernschreiben auf den im amerikanischen Gebiet der Bundesrepublik gelegenen Hauptleitungen mitgeschrieben und die geschlossenen Zweitrollen nach Amerika zur Auswertung gesandt“²² wurden.

Deutlich wird, dass wir es bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Telefonate, Fernschreiben, Telegrammen etc.) in der Bundesrepublik Deutschland durch die Besatzungsmächte, respektive die USA, mit einer Überwachung großen Ausmaßes zu tun haben. Zu bedenken bleibt, dass sich die aktenmäßig belegten Zahlen nur auf den drahtgebundenen Weg des Fernmeldeverkehrs über die deutschen Postämter beziehen. Unberücksichtigt bleibt die quantitativ nicht belegte drahtlos, über Funk vermittelte Telekommunikation, die durch Richtfunkantennen jederzeit abgehört werden konnte, ohne dass es dazu eines Partners wie der Deutschen Bundespost bedurfte. Dies geschah über die verschiedenen Militärbasen und Abhörstationen der Amerikaner in Berlin und entlang der innerdeutschen Grenze, nicht zuletzt über den Fernsprechknotenpunkt in Frankfurt, wo „die meisten Richtleitungsnetze der Post“ zusammenkamen und von den Amerikanern abgehört wurden.²³

Nicht weniger exzessiv als die Überwachung des Fernmeldeverkehrs war die Überwachung des Postverkehrs durch die USA. Auch hier ging es um strategische Überwachung. Millionenfach wurden Briefe aus dem Verkehr gezogen, geöffnet, ausgewertet und danach wieder in den Post-

22 Bundesarchiv (BArch), B 106/200007, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs durch die Drei Mächte, 05.03.1958, S. 6.

23 Klaus Beyrer (Hrsg.), Streng geheim. Die Welt der verschlüsselten Kommunikation, Frankfurt 1999, S. 154 und 166.

verkehr zurückgegeben. Exakte Zahlen liegen nicht vor, jedoch pauschalierte Berechnungen und Schätzungen, immerhin von amtlicher Seite. Aus Abrechnungen der Deutschen Bundespost für die den Amerikanern hierfür in den Jahren 1960 bis 1967 erbrachten Leistungen konnten Zahlen ermittelt werden, die erneut den großen Umfang auch der strategischen Postüberwachung der Amerikaner in der Bundesrepublik deutlich machen.

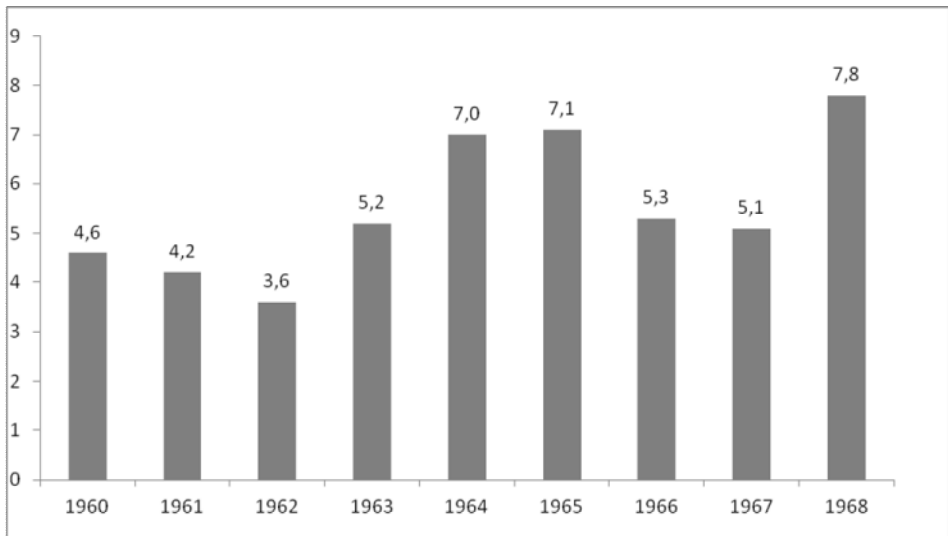


Abb. 3: Amerikanische Postüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland, 1960-1968.²⁴

Da die amerikanischen Stellen, wie es 1960 hieß²⁵, die Kontrolle der Postsendungen im Wesentlichen in dem früheren Umfang beibehielten, ist davon auszugehen, dass die ermittelten Werte für die gesamten Fünfziger- und Sechzigerjahre repräsentativ sind. Im Durchschnitt musste die Deutsche Bundespost den Amerikanern jährlich zwischen fünf und sieben Millionen Postsendungen zu geheimdienstlicher Kontrolle und Auswertung vorlegen. Entsprechendes dürfte für den Umfang der Einzelüberwachungsmaßnahmen gelten. Für 1955 heißt es, dass „die Zahl der Einzelpostüberwachung in der amerikanischen Zone 1 320“ im Jahr betrage,

²⁴ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 56.

²⁵ BAArch, B 106/200007, Konsultationsbesprechungen mit den USA, 21.03.1960.

wobei zu berücksichtigen sei, „dass zum Zwecke der Tarnung nicht die Post des einzelnen Empfängers, sondern die Post für jeweils zwei bis drei Häuser zur Vorlage kommen muss“²⁶. Anfang 1958 waren es 2 077 Einzelpersonen und 173 Häusergruppen, deren Post von den Amerikanern in Einzelüberwachung zensiert wurde. Allein 212 Postämter wurden für die Durchführung dieser Maßnahme benötigt.²⁷ Bemühungen, die amerikanischen Behörden zu bewegen, wenigstens in Sachen Postverkehr die Überwachungen zu reduzieren, scheiterten ebenfalls, was den Deutschen „große Sorgen“²⁸ machte.

Die Überwachung durch die Westdeutschen

Die Westdeutschen waren jedoch keineswegs nur Betroffene einer harten Überwachungspraxis der Besatzungsmächte, sondern wurden auch selbst aktiv, als sich zu Beginn der Fünfzigerjahre der Propagandakrieg zwischen beiden deutschen Staaten verschärfte. 1951 wurde das politische Strafrecht, das die Siegermächte 1945 erst abgeschafft hatten, wieder eingeführt und verschärft. Danach musste jede politische Handlung, die als „staatsgefährdend“ eingeschätzt wurde, strafrechtlich verfolgt werden. Hierzu zählten auch die Einfuhr und Verbreitung „verfassungsverräterischer“ oder „staatsgefährdender“ Schriften und Materialien.²⁹ Diese kamen in der Regel aus der DDR, wurden aber auch in der Bundesrepublik Deutschland auf die Post gegeben.

Mit großer Perfektion entwickelten nun die Westdeutschen eine spezielle Form der Überwachung, die den gesamten Postverkehr mit der DDR betraf. Die Aufgabe übernahmen nicht etwa die Geheimdienste, sondern die ganz normalen Beamten, die Post- und Zollbeamten, die Staatsanwälte und Richter in den grenznahen Gebieten. Ein gegliedertes System zentraler und dezentraler Aussonderungsstellen erfasste im Laufe

26 PA AA, B 130/5535, BMPF an Bundeskanzler Adenauer, 06.06.1955.

27 PA AA, B 130/5535, BMPF an AA, Gesamtzusammenstellung der Überwachung, 04.03.1958.

28 PA AA, B 130/5535, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs durch die Drei Mächte, 07.01.1957, S. 2.

29 Vgl. Reinhard Schiffers, Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951, Düsseldorf 1989, bes. S. 347-361.

der Zeit etwa 80 Prozent der eingehenden Post aus der DDR.³⁰ Seit 1951 gab es in Hannover eine „zentrale Aussonderungsstelle“. Weitere Zentralstellen wurden in Hamburg, Bad Hersfeld und Hof eingerichtet. Die beschlagnahmte Post belief sich laut Monats- und Jahresberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz allein in den Jahren 1955 bis 1968 auf 100 Millionen Sendungen.³¹

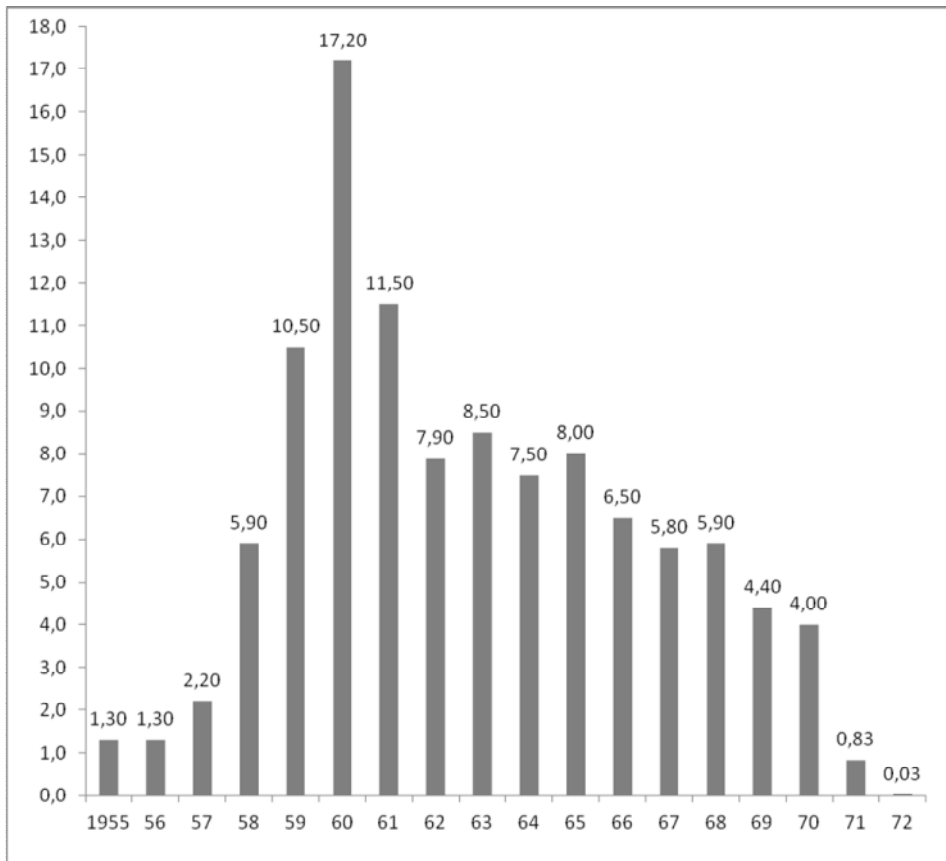


Abb. 4: Beschlagnahmte Postsendungen aus der DDR, 1955 -1972.³²

³⁰ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 115.

³¹ BArch, B 443/529, B 443/531, B 137/16514, B 443/559.

³² Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 116.

Die Durchsuchung der Post aus der DDR begann bereits an der Zonengrenze. Postbeamte bestiegen die Postzüge und sortierten verdächtige Sendungen aus. Bei Verdacht auf staatsgefährdendes Material reichten sie die Sendungen an den Zoll, die Sendungen aus dem Inland sofort an die Staatsanwaltschaft weiter. Der Staatsanwalt leitete daraufhin pro forma ein Strafverfahren ein, um einen richterlichen Beschlagnahme-Beschluss zu erwirken. Danach stellte er das Verfahren ein. Von den beschlagnahmten Sendungen wurde der größte Teil vernichtet, der Rest als Beweismaterial für Ermittlungs- und Strafverfahren genutzt. So landeten nicht nur „staatsgefährdende Briefe“, sondern auch mancher „liebe Brief“ aus Ostberlin und der DDR statt beim Adressaten im Gefängnis von Hannover. Hier stand ein Reißwolf, in dem Strafgefangene die beschlagnahmten Postsendungen vernichten mussten.³³

Angesichts der Fülle der beschlagnahmten Briefe und Postsendungen verlief die staatliche Postüberwachung keineswegs geräuschlos. Einige beschwerten sich oder reichten Klage ein, in der Regel vergeblich. Wissenschaftler erhielten die abonnierten Zeitschriften aus Osteuropa nicht mehr und protestierten. Abgeordnete vermissten ihre Briefe, Zeitungen und sonstigen Informationen aus der DDR. „Tatsächlich“, so der SPD-Bundestagsabgeordnete Adolf Arndt in einem Brief vom 4. Januar 1956 an den bayerischen Staatsminister der Justiz, „üben die Postbehörden im Zusammenwirken mit den Staatsanwaltschaften und den Amtsgerichten eine verfassungswidrige Zensur aus“³⁴.

Das praktizierte Verfahren zur Überwachung des Postverkehrs mit der DDR war rechtsstaatlich höchst bedenklich, da die Beschlagnahme nicht der Beweiserhebung und Einleitung eines Gerichtsverfahrens diente, sondern lediglich einer wie auch immer zu bewertenden „Gefahrenabwehr“. „Es ist der Gerichte nicht recht würdig“, beschwerte sich Amtsgerichtspräsident Heim von Hannover auf dem Dienstweg, „in ein solches Verfahren eingeschaltet zu sein, zumal das, was sie hier verrichten sollen, im Grunde mit Rechtspflege nichts mehr zu tun hat“.³⁵

Eine grundgesetzkonforme Beschränkung des Postgeheimnisses hat es – soweit es die Überwachung des Postverkehrs mit der DDR anbetrifft – nicht gegeben. Auch 1968, als erstmals ein Gesetz zur Überwachung des

33 Der Spiegel, Nr. 34, 1964, S. 26.

34 BArch, B 141/17358.

35 BArch, B 141/3837, Schreiben an den Oberlandesgerichtspräsidenten in Celle, 14.4.1955.

Post- und Fernmeldeverkehrs zu nachrichtendienstlichen Zwecken verabschiedet wurde, galt dies nicht für den innerdeutschen Postverkehr. Hier blieben weiterhin die Post- und Zollbeamten, die Staatsanwälte und Richter zuständig. Alles, was dem Anschein nach Waren enthielt – das konnten auch Briefe von 20 Gramm sein – hatten die Postbeamten ihren Kollegen vom Zoll vorzulegen. Nur der Zoll durfte die verschlossenen Sendungen öffnen. Wurde dabei „Staatsgefährdendes“ gefunden, wozu zum Beispiel auch die mehrbändige Geschichte der Arbeiterbewegung gehörte, konnte dies vom Staatsanwalt konfisziert oder ein entsprechendes Strafverfahren eingeleitet werden, wie das „Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote“ von 1961 bestimmte.³⁶

Ein allgemeines Gesetz zur Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses schien bis 1968 politisch nicht durchsetzbar zu sein. Weder in Bundestag und Bundesrat, noch in der Öffentlichkeit war mit einer mehrheitlichen Unterstützung für ein Zensurgesetz zu rechnen. Möglich schien allenfalls ein Gesetz mit hohen restriktiven Auflagen, was wiederum von der Exekutive nicht gewollt war. Es konnte den Kampf des Staates gegen den Kommunismus nur erschweren. So versuchte die Administration seit Beginn der Fünfzigerjahre durch Anweisungen, Verordnungen, Rechtsgutachten und Einzelregelungen, versteckt in verschiedenen Gesetzen gleichsam um das Grundgesetz herum, einen rechtlichen Rahmen zu zimmern, der das Handeln der Exekutive absichern und legitimieren sollte.

Nach und nach entstand ein juristisches Konstrukt, das im Wesentlichen auf folgenden politischen und rechtlichen Überlegungen basierte:

1. Besatzungsrecht: Angesichts der eindeutigen Gesetzeslage war der Kampf gegen die Verbreitung kommunistischer Propaganda auf dem Postwege nur im Geheimen, ohne Öffentlichkeit und parlamentarische Kontrolle zu führen. Dazu bot das Besatzungsrecht, das über dem Grundgesetz stand, den willkommenen Rahmen.³⁷

³⁶ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 33, S. 319.

³⁷ BArch, B 141/17360. Die Teilung Deutschlands sei von den Besatzungsmächten herbeigeführt worden, so die etwas sonderbare Argumentation. Deshalb bestünden „keine politischen Bedenken“ dagegen, dass ein Besatzungsgesetz „zur Grundlage von Eingriffen in Grundrechte, insbesondere Art. 10 GG, gemacht wird“. Bundesminister für Wirtschaft an Bundesminister für Justiz (BMJ), 23.4.1957.

2. Verfassungsrecht: Um den Staatsschutz als vorrangig definieren und die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht relativieren zu können, wurde der „Grundsatz der Güterabwägung“ auch in das Verfassungsrecht eingeführt. Der Schutz der Grundrechte setzte nach Ansicht des Bundesjustizministeriums den Schutz des Staates als „höherwertiges Gut“ voraus.³⁸

3. Strafrecht: Mit der Wiedereinführung des politischen Strafrechts Anfang der Fünfzigerjahre wurden Herstellung, Vervielfältigung, Verbreitung und Einfuhr hochverräterischen oder staatsgefährdenden Propagandamaterials unter Strafe gestellt. Da gleichzeitig das Legalitätsprinzip, der strafrechtliche Verfolgungszwang auch für politische Straftaten, eingeführt wurde, war der Staatsanwalt gezwungen, „staatsgefährdende Schriften“ strafrechtlich zu verfolgen.³⁹

4. Zollrecht: Nach der „Interzonenhandelsüberwachungsverordnung“ von 1951 waren sämtliche Postsendungen aus der DDR dem Zoll vorzuführen, sofern sie dem Anschein nach Waren enthielten. Auch Bücher, Broschüren, Zeitungen wurden jetzt als Waren definiert. Stießen die Zollbeamten bei der Suche nach Handelsware „zufällig“ auf Propagandamaterialien, waren diese dem Staatsanwalt zu übergeben.⁴⁰

5. Beamtenrecht: Das wichtigste Glied in der Kette war der Beamte, der die eigentliche Zensur ausübte. Aus Treuepflicht dem Staat gegenüber war er gehalten, jede mögliche strafbare Handlung abzuwenden und dem Vorgesetzten Mitteilung zu machen. Dieser hatte unverzüglich Anzeige zu erstatten. Die Treuepflicht wurde zur Anzeigepflicht und damit zum wichtigsten Instrument einer grundgesetzwidrigen Postzensur und Telefonüberwachung.⁴¹

38 BArch, B 141/3834, Rechtsgutachten des BMJ über die postalische Behandlung staatsfeindlicher Schriften vom 2.4.1952.

39 StGB, § 93. Danach wurden Einfuhr und Verbreitung staatsgefährdender „Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen“ mit Gefängnis bestraft. Schon der Versuch war strafbar.

40 BArch, B 106/16106, 27.11.1951.

41 BArch, B 106/16106, 11.6.1952. Das Bundesjustizministerium vertrat die Auffassung, „dass der Staatsschutz vornehmste Aufgabe jedes Beamten sei. Die Verpflichtung zur Treue gegen den Staat zwänge ihn bei jedem Bekanntwerden von staatsfeindlichen Angriffen, z. B. in der Form von Propagandaschriften zur Meldung an die Staatsanwaltschaft. Beamte, die das nicht täten, verstießen gegen die Dienstpflichten und könnten disziplinarisch belangt werden.“

Neben der speziellen Überwachung des innerdeutschen Postverkehrs waren auch die nach und nach professioneller werdenden Geheimdienste, Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst, auf dem Gebiet der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland tätig. Hier arbeiteten sie eng mit den Besatzungsmächten und späteren Alliierten eng zusammen. Täglich erhielten Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst von den amerikanischen und britischen Geheimdiensten Informationen und Lageberichte, die aus der Post- und Fernmeldeüberwachung gewonnen worden waren.

Aus Berlin wurde berichtet, „dass die Verfassungsschutzämter zwar beachteten, dass ihnen selbst das Abhören von Telefongesprächen verboten sei, dass sie aber die amerikanische Dienststelle benutzen würden, um über sie Mitteilungen über Ferngespräche, die für den Verfassungsschutz einschlägig seien, zu erhalten“.⁴² Auch die Frage, „ob die von britischer Seite bei der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs mit den Ostblockstaaten gewonnenen Erkenntnisse auch den dafür zuständigen deutschen Stellen zugänglich gemacht werden“, wurde in einem internen Vermerk des Auswärtigen Amtes dahingehend beantwortet, „dass das geschieht“.⁴³

Die enge Zusammenarbeit und der intensive Daten- und Informationsaustausch zwischen den alliierten und westdeutschen Geheimdiensten waren nicht nur gängige Praxis, sondern wurden auch von beiden Seiten gewünscht und immer wieder vertraglich eingefordert und bestätigt. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit wurde mit dem Schutz der alliierten Truppen begründet und erstreckte sich „namentlich auf die Sammlung, den Austausch und den Schutz aller Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind“.⁴⁴ So entstand im Laufe der Zeit ein großer deutsch-alliiertes nachrichtendienstlicher Komplex. Wie eng die Zusammenarbeit war, lässt schon eine Stellungnahme des Bundesamtes für Verfassungsschutz aus dem Jahre 1963 erahnen. Darin heißt es: „Die Nachrichtendienste der verbündeten Staaten lassen sich in den die gemeinsame Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nahezu als einheitlicher

42 BAArch, B 106/200006, Staatssekretär Ritter von Lex an Bundesinnenminister Gerhard Schröder, 21.9.1956.

43 PA AA, B 130/5535, Vermerk Oncken, 3.6.1957.

44 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 8, Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, Art. 3, Abs. 2., S. 284.

nachrichtendienstlicher Organismus kennzeichnen; daher die gegenseitige Verpflichtung zum umfassenden Informationsaustausch.“⁴⁵

Vom Besatzungsrecht zum Vorbehaltsrecht der Alliierten

Im Frühjahr 1952 verhandelten die Vertreter der Drei Mächte und der Bundesrepublik Deutschland erstmals über die Ablösung des Besatzungsregimes. Ein Konvolut von Verträgen wurde erstellt und verhandelt. Die Verhandlungen über die sog. Westverträge konnten aufgrund der Ablehnung Frankreichs erst in einem zweiten Anlauf im Herbst 1954 zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden. Nach erfolgter Ratifizierung traten sie am 5. Mai 1955 in Kraft. In den Verhandlungen spielte die Frage der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik eine wichtige Rolle. Die Besatzungsmächte drängten auf eine gesetzliche Regelung, die es den alliierten Streitkräften auch nach dem Ende der Besatzungszeit ermöglichen, allgemeine Überwachungsmaßnahmen durchzuführen. „Die Streitkräfte hier in Deutschland“, so der britische Hochkommissar Hoyer Millar an Bundeskanzler Konrad Adenauer, „legen großen Wert auf die Überwachung des Nachrichtenverkehrs mit dem Ausland zur Beschaffung von strategischen Informationen sowie auf ein gewisses Maß von Überwachung des Inlandverkehrs aus Gründen der Sicherheit der Streitkräfte.“⁴⁶

Um die Forderung der Besatzungsmächte zu erfüllen, war dreierlei erforderlich: 1. die Änderung des Grundgesetzes, 2. die Verabschiedung eines Gesetzes zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 3. der Aufbau eines westdeutschen Geheimdienstes, der zur Erledigung einer solchen Aufgabe auch fähig war. Von Anfang an drängten die Westmächte darauf, den Aufbau eines professionellen deutschen Geheimdienstes zu beschleunigen. Bedingung war, dass die deutschen Dienste in der Lage sein würden, sämtliche Formen alliierter Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, von der Einzelüberwachung bis zur strategischen Überwachung ganzer Städte, Regionen und Länder zu übernehmen. Dazu waren jedoch zunächst weder das Bundesamt für Verfassungsschutz, noch der Bundesnachrichtendienst, der erst 1956 gegründet wurde, in der Lage.

45 BArch, Nachlass (NL) Brentano, N 1239/83, Der Nachrichtenaustausch zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den alliierten Nachrichtendiensten, 25.9.1963.

46 PA AA, B 130/5701, Hoyer Millar an Adenauer, 29.7.1954.

Außerdem weigerte sich der zuständige Bundesinnenminister Gerhard Schröder, die politische Verantwortung für ein derart weitgehendes Gesetz zu übernehmen. In der Bevölkerung, im Parlament und in der Presse stöße ein solches Gesetz „auf breiteste Ablehnung“, schrieb er an Bundeskanzler Adenauer. Allgemein werde erwartet, dass mit der Wiedererlangung der Souveränität die von den Besatzungsmächten ausgeübte Zensur ein Ende finde. Wenn bekannt würde, dass die Bundesregierung auf Druck der früheren Besatzungsmächte, die ausländische Überwachung lediglich durch eine deutsche Überwachung ersetze, würde sich die bisherige Kritik an den Besatzungsmächten künftig gegen die Bundesregierung wenden.⁴⁷

Als Bundeskanzler Adenauer am 19. Oktober 1954 nach Paris fuhr, um mit den Außenministern der Drei Mächte über die Ablösung des Besatzungsregimes zu verhandeln, kam er mit leeren Händen. Ein Gesetz, das die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs erlaubte, wie von den Besatzungsmächten gefordert, hatte er nicht im Gepäck. Das hatte zur Folge, dass mit dem Ende der Besatzungsherrschaft alle Überwachungsmaßnahmen eingestellt werden mussten oder nur unter Bruch der Verfassung entweder von den Deutschen allein oder gemeinsam mit den Alliierten fortgeführt werden konnten. Da die Siegermächte in dieser Frage eine besonders unnachgiebige Haltung einnahmen, entstand für den Kanzler eine schwierige Situation. Adenauer ergriff gleich zu Beginn der Beratung über diese Frage die Initiative. Er schlug vor, die drei westlichen Außenminister sollten ihm einen Brief schreiben, in dem sie sich das Recht auf Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs so lange vorbehalten würden, bis die Bundesregierung aufgrund eines deutschen Gesetzes ermächtigt sei, entsprechende Überwachungsmaßnahmen durchzuführen.

Das, was der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland vorschlug, bedeutete nicht weniger als eine schwere Verletzung des Grundgesetzes. Durch diesen Trick sollte das Grundrecht auf Unversehrtheit des Post- und Fernmeldegeheimnisses umgangen werden, um verfassungswidrige Überwachungen durch ein Fortschreiben alliierter Rechts weiterhin zu ermöglichen. Um zu verhindern, dass der Kanzler, der eigentlich alle alliierten Vorbehaltsrechte – mit Ausnahme des Vorbehalts für Berlin und Deutschland als Ganzes – bei den Pariser Verhandlungen abschaffen

⁴⁷ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 164.

wollte, dafür politisch verantwortlich gemacht wurde, durfte das neue Vorbehaltsrecht auf keinen Fall in den ausgehandelten Vertragstexten stehen. Deshalb bat Adenauer, den Überwachungsvorbehalt in einem separaten Schreiben an ihn zu formulieren. Jedes Wort dieses Schreibens war mit ihm abgestimmt worden. Wie aus den Akten des Auswärtigen Amtes hervorgeht, „ist der Wortlaut des Schreibens vorher mit den Alliierten ausgehandelt worden, da verschiedene Entwürfe nach einander hierfür aufgestellt worden sind“.⁴⁸

Über den 5. Mai 1955 hinaus, den der Bundeskanzler zum „Tag der Souveränität“⁴⁹ erklärte, behielten die Alliierten somit weiterhin das Recht, Postsendungen zu kontrollieren und Fernmeldeverbindungen zu überwachen. Dieses „bezüglich des Schutzes der Sicherheit der Streitkräfte“ vorbehaltene Recht sollte erlöschen, wie es in dem Schreiben der drei Außenminister an Adenauer hieß „sobald die zuständigen deutschen Behörden aufgrund einer deutschen gesetzlichen Regelung in der Lage sind, wirksame Maßnahmen zu ergreifen“.⁵⁰

Die Ablösung des neuen alliierten Vorbehaltsrechts, wie die Drei Mächte immer wieder betonten, war an die Beibehaltung bisheriger Überwachungsmöglichkeiten zur Beschaffung geheimdienstlicher Informationen von westdeutschem Boden aus gekoppelt. Die von Adenauer gewünschte Vorgehensweise setzte nicht nur die grundgesetzlich garantierte Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses außer Kraft, sondern auch das Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestags. Die Abgeordneten hatten keine andere Wahl, als sich dem einseitig erklärten Überwachungsvorbehalt der Alliierten zu unterwerfen und eines Tages ein den Vorstellungen der Westmächte entsprechendes deutsches Gesetz zur Ablösung des alliierten Vorbehaltsrechts zu verabschieden, wie es dann tatsächlich 1968 auch geschah. Die von Adenauer erstrebte (beschränkte) Souveränität der Bundesrepublik Deutschland wurde mit einem doppelten Verfassungsbruch erkaufte, wie der erst jetzt bekannt gewordene Vorgang über das den Besatzungsmächten bei den Verhand-

48 PA AA, B 130/5701, Auswärtiges Amt an Bundesministerium des Innern, 7.2.1964.

49 Konrad Adenauer, Erinnerungen 1953-1955, Stuttgart 1966, S. 432.

50 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 11b, S. 287.

lungen über die Westverträge 1954 vorbehaltene Recht auf Überwachung zeigt.⁵¹

Grundgesetzänderung und G 10-Gesetz

1968 ist ein Jahr, das mit tiefgreifenden Veränderungen in Politik und Gesellschaft verbunden ist. Es war das wohl arbeitsintensivste Jahr der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt. Etliche Reformprojekte wurden auf den Weg gebracht und manche Altlasten der Adenauerzeit beseitigt. Zu letzteren zählten vor allem die Notstandsgesetzgebung, aber auch das Gesetz zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses, das sogenannte G 10-Gesetz. Beide Gesetze waren nötig, um die von Adenauer mit den Alliierten ausgehandelten Vorbehaltsrechte, den Notstandsvorbehalt und den Überwachungsvorbehalt abzulösen. Mehr als 13 Jahre waren vergangen, ohne dass die Regierungen Adenauer und Erhard in der Lage gewesen wären, ein rechtsstaatlich einwandfreies Gesetz auf den parlamentarischen Weg zu bringen. 1968 machte sich die Große Koalition mit einer Mehrheit von deutlich mehr als Zwei-Drittel der Abgeordneten ans Werk. Da konnten schon mal 100 Abgeordnete aus den eigenen Reihen dagegen stimmen, ohne die Verabschiedung eines umstrittenen Gesetzes zu gefährden. Die SPD-Führung wollte es wissen und ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen.

Das Ergebnis ist bekannt. Nicht nur die Notstandsgesetze, sondern auch das G 10-Gesetz wurde mit großer Mehrheit verabschiedet. „Die Vorbehaltsrechte nach Art. 5, Abs. 2 des Deutschlandvertrages erlöschen endgültig“, erklärte Außenminister Brandt im Deutschen Bundestag. Künftig würden „auf dem Gebiet der Post- und Fernmeldeüberwachung nicht mehr die Alliierten aufgrund des von ihnen vorbehaltenen Besatzungsrechts tätig werden, sondern deutsche Behörden aufgrund der sie bindenden deutschen Gesetze“⁵².

Die Ablösung der Vorbehaltsrechte war der politische Schlüssel, mit dem nicht nur die Notstandsgesetze, sondern auch das G 10-Gesetz über die parlamentarischen Hürden gebracht wurden. Mit Erfolg wurde öffentlich der Eindruck vermittelt, als habe es nur den Deutschlandvertrag von 1955 als Rechtsgrundlage für die alliierte Überwachungspraxis gegeben.

51 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 36-48.

52 Ebenda, S. 192.

Dieses Recht sei nun endgültig erloschen. Das G 10-Gesetz konnte so als eine Art Befreiung von den letzten Restriktionen der Besatzungszeit und somit als Souveränitätsgewinn für die Bundesrepublik Deutschland gefeiert werden. Vor allem die SPD, für die die Durchsetzung der Notstandsgesetzgebung und des „Abhörgesetzes“ ein wichtiger Ausweis ihrer Regierungsfähigkeit war, äußerte sich gern in diesem Sinne: „Bis 1968 kontrollierten die USA, Großbritannien und Frankreich in der Bundesrepublik Postsendungen und hörten Telefone ab, wie dies Besatzungsmächte in eroberten Ländern zu tun pflegen: Von niemandem kontrolliert und nach eigenem freien Ermessen. Erst als Bundestag und Bundesrat eine eigene deutsche Regelung durch Ergänzung des Grundgesetzes und Schaffung eines besonderen Gesetzes („G 10-Gesetz“) getroffen hatten, erloschen die alliierten Befugnisse.“⁵³

Tatsächlich wurde das Vorbehaltsrecht nach Deutschlandvertrag von 1955 abgelöst. Dort war jedoch nur allgemein von den „bisher innegehabten und ausgeübten Rechten“ zum Schutz der Sicherheit der alliierten Truppen die Rede. Ausgeführt wurden sie jedoch in Art. 4 des Truppenvertrags von 1955 und in Art. 3 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, das den Truppenvertrag 1959 ablöste und bis heute gilt. Darin verpflichteten sich beide Seiten auf enge geheimdienstliche Zusammenarbeit und strikte Geheimhaltung, vor allem auf dem Gebiet der Überwachung, der „Sammlung, den Austausch und den Schutz aller Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind“.⁵⁴ Auf das Vorbehaltsrecht nach Deutschlandvertrag konnten die Drei Mächte ruhig verzichten, die unbeschränkte Fortführung der Überwachung war längst durch das Zusatzabkommen zum NATO-Vertrag und einer geheimen Verwaltungsvereinbarung zum G10-Gesetz dauerhaft gesichert. Das erwähnte Willy Brandt in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag jedoch nicht.

In der geheimen Zusatzvereinbarung zum G 10-Gesetz vom 28. Oktober 1968 wurden die Vertragsparteien konkreter. Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Drei Mächte kamen überein, dass die bisher „innegehabten und ausgeübten Rechte (Vorbehaltsrechte) in Bezug auf den Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr abgelöst werden, in-

53 BArch, B 257/68699, Sozialdemokratischer Pressedienst vom 11.09.1978, S. 4.

54 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 8, S. 284.

dessen nach Art. 3 Abs. 2 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 die deutschen Behörden und die Behörden der Stationierungstreitkräfte verpflichtet bleiben, in gegenseitiger Unterstützung und enger Zusammenarbeit die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, der Entsendestaaten und ihrer Truppen zu fördern und zu wahren, indem sie insbesondere alle Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind, sammeln, austauschen und schützen⁵⁵.

Im Klartext bedeutete dies, dass beide Seiten, Deutsche und Alliierte, nach NATO-Recht verpflichtet blieben, auch in Zukunft eng zusammenzuarbeiten, *alle* Nachrichten zum Schutz der Sicherheit der alliierten Truppen zu *sammeln*, also auch weiterhin eigene Überwachungsmaßnahmen durchzuführen, und deren Ergebnisse untereinander auszutauschen. Auch gemeinsame Operationen waren in Zukunft weiterhin möglich. „Soweit es erforderlich werden sollte, dass ein Beauftragter des anregenden Entsendestaates bei der Anwendung einer Beschränkungsmaßnahme anwesend ist, wird das BfV [Bundesamt für Verfassungsschutz] bzw. der BND [Bundesnachrichtendienst] den Zutritt gestatten.“⁵⁶ Sogar die Durchführung alliierter Überwachungsmaßnahmen in deutschen Räumlichkeiten sollte beibehalten werden, wie Außenminister Willy Brandt bei Erläuterung des geheimen Zusatzabkommens im Kabinett betonte: „Der deutsche Dienst stellt im Rahmen seiner Befugnisse gemäß dem Gesetz zu Artikel 10 GG seine Kontrollmöglichkeiten beziehungsweise deren Ergebnisse den Amerikanern auf Anforderung zur Verfügung.“⁵⁷

55 PA AA, B 130/5761, Geheime Verwaltungsvereinbarung zum G10 Gesetz, 22.10.1968, Präambel.

56 PA AA, B 130/5761, Geheime Verwaltungsvereinbarung, Art. 4 Abs 4.

57 PA AA, B 86/894, Ergänzender Sprechzettel für die Kabinettsitzung am 22. Mai 1968.

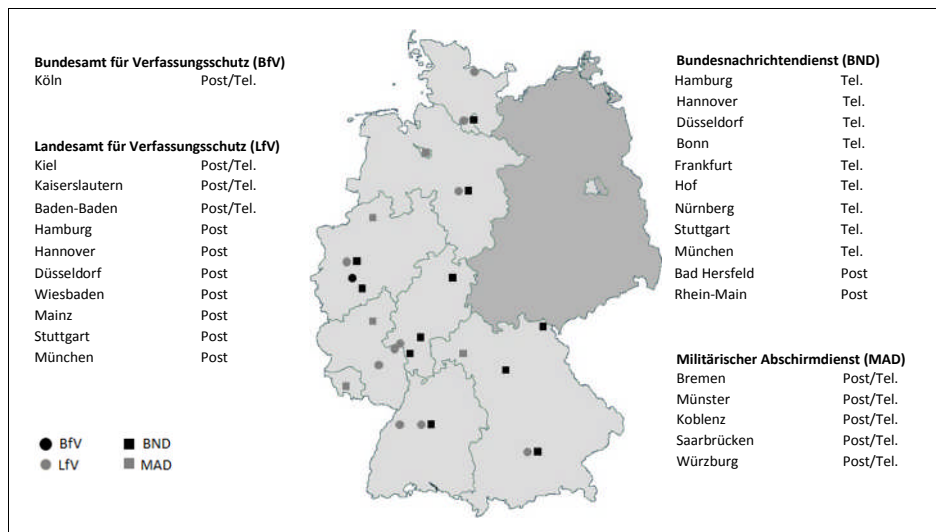


Abb. 5: Überwachungsstellen für Post- und Fernmeldeverkehr der west-deutschen Geheimdienste ab 1968.⁵⁸

Um die Übergabe der Überwachung von den Alliierten auf die Deutschen schnellstmöglich zu regeln, übernahmen die deutschen Nachrichtendienste Räume, Einrichtungsgegenstände, technisches Gerät und teilweise auch Personal von den alliierten, vor allem den amerikanischen Überwachungsstellen.⁵⁹ In enger Zusammenarbeit von BfV, LfV (Landesämter für Verfassungsschutz), BND und MAD (Militärischer Abschirmdienst) wurde in kurzer Zeit ein Verbundsystem aufgebaut, das eine effiziente und flächendeckende Kontrolle des Post- und Fernmeldeverkehrs in der gesamten Bundesrepublik Deutschland ermöglichen sollte. Dieses System mit 20 bis 25 zentralen Überwachungsstellen war so üppig ausgestattet, damit es nicht nur individuelle, sondern auch allgemeine oder strategische Überwachungsmaßnahmen durchführen konnte. Für die Einzelüberwachung waren die Verfassungsschutzämter der Länder, für die allgemeine Überwachung BND und MAD zuständig. Das Bundesamt für Verfassungsschutz übernahm die Post- und Telefonüberwachung im Raum Köln – Bonn, insbesondere die Überwachung der Regierungsstellen, sowie koordinierende Funktionen. Die alliierten Behörden mussten künf-

⁵⁸ Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 217.

⁵⁹ BArch, B 257/68698, Vermerk des Bundesministers für Post und Fernmeldewesen, 7.5.1968.

tig ihre Überwachungswünsche bei den jeweils zuständigen deutschen Stellen beantragen, für die Einzelüberwachung beim BfV, für die strategische Überwachung beim BND.⁶⁰

Durch das G 10-Gesetz von 1968 war die Situation für die Alliierten keineswegs schlechter, sondern besser geworden. Und das aus drei Gründen:

1. Mit dem G 10-Gesetz konnten zum ersten Mal auch die westdeutschen Geheimdienste in Sachen Post- und Fernmeldeüberwachung umfassend tätig werden. Dadurch stieg das Volumen der deutsch-alliierten Überwachungen erheblich an. In einem Verbund von Bundes- und Landesämtern für Verfassungsschutz, BND und MAD wurde die Bundesrepublik Deutschland mit einem Netz von Überwachungsstellen überzogen, das im Bedarfsfall eine flächendeckende Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ermöglichte. Die deutschen Geheimdienste waren durch inzwischen mehrfach abgesicherte Vereinbarungen verpflichtet, alle wichtigen Erkenntnisse, Informationen und Daten den westlichen Geheimdiensten zur Verfügung zu stellen. Nach der gesetzlichen Regelung bekamen die Drei Mächte deutlich mehr Material als je zuvor.
2. Nach dem G 10-Gesetz durften die Alliierten auch weiterhin Überwachungsmaßnahmen durchführen bzw. durchführen lassen. Dies geschah jetzt auf Antrag über die westdeutschen Geheimdienste, die zu Dienstleistern ihrer westlichen Kollegen wurden. Zuständig für die Alliierten in Sachen Postüberwachung war der Verfassungsschutz, in Sachen Fernmeldeüberwachung der BND. Die Anträge wurden an eine, lediglich mit vier Personen besetzte sog. G 10-Kommission des Deutschen Bundestages weitergeleitet und in der Regel anstandslos genehmigt. Danach lösten die westdeutschen Dienste über die Bundespost die Überwachungsmaßnahmen für die Alliierten aus und leiteten das gewonnene Material zur Auswertung an die Amerikaner, Briten oder Franzosen weiter.
3. Die alliierten Geheimdienste konnten auch in Zukunft eigenständig tätig werden und mussten sich keineswegs auf die Dienstleistungen der westdeutschen Geheimdienste beschränken. Dies geschah nicht auf Antrag, sondern aufgrund eigenen Rechts. Als Rechtsgrundlage diente das Selbstverteidigungsrecht der alliierten Truppen auf deutschem Boden.

60 PA AA, B 130/5761, Geheime Verwaltungsvereinbarung zum G10-Gesetz, 22.10.1968.

Wie Konrad Adenauer 1954 musste auch Willy Brandt 1968 in einer eigenen Note das Selbstverteidigungsrecht der alliierten Truppen in der Bundesrepublik als völkerrechtlich sanktioniertes und damit deutsches Recht anerkennen und bestätigen. Danach war jeder Militärbefehlshaber in der Bundesrepublik unabhängig von den sonstigen gesetzlichen Regelungen ermächtigt, „im Falle einer unmittelbaren Bedrohung seiner Streitkräfte die angemessenen Schutzmaßnahmen“ zu ergreifen. Diese reichten von der präventiven Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs über die allgemeine geheimdienstliche Tätigkeit bis zum Gebrauch von „Waffengewalt“.⁶¹

Mit dem G 10-Gesetz, der geheimen Zusatzvereinbarung und der erneut ausgetauschten Note zur Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts der Oberkommandierenden der Truppen⁶² waren alle bisherigen „Schutzmaßnahmen“ und Formen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch in Zukunft möglich. Da alle Bundesregierungen diese völkerrechtlichen Vereinbarungen, gesetzlichen Regelungen und geheimen Zusatzvereinbarungen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik respektiert und durch neue Vereinbarungen ergänzt haben, ist zusätzlich ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch entstanden, der bis in die aktuelle NSA-Affäre hinein nicht ernsthaft in Frage gestellt worden ist. Im Klartext bedeutet dies: Solange es auf deutschem Boden alliierte Truppen, militärische Standorte und Einrichtungen gibt, wird es auf deutschem Boden und von deutschem Boden aus alliierte, insbesondere amerikanische Überwachungsmaßnahmen geben.

Das G 10-Gesetz von 1968 hatte einschneidende verfassungsrechtliche Konsequenzen. Damit die alliierten Geheimdienste und in deren bzw. in eigenem Auftrag auch die deutschen Geheimdienste die individuellen und strategischen Überwachungsmaßnahmen unbehelligt durchführen konnten, bedurfte es strenger Geheimhaltung. Um diese zu garantieren, musste verhindert werden, dass weder der Einzelne, noch die Öffentlichkeit jemals etwas davon erfuhren. Diese Forderung war ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht umzusetzen. Um eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zu geheimdienstlichen Zwecken zu ermöglichen, mussten fundamentale Grundrechte wie die Unverletzlichkeit des Brief-

61 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 18b, S. 298.

62 Ebenda, Dokument Nr. 18b, Punkt 6, S. 298.

Post- und Fernmeldegeheimnisses, die Pflicht, die oder den Überwachten über die Maßnahme des Staates zu informieren, und die Garantie, wonach jedermann, der sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt fühlt, der Rechtsweg offen steht, beschränkt werden.⁶³

Entsprechend erhielt Artikel 10 des Grundgesetzes, der die Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses garantiert, einen Zusatz, wonach aus Gründen des Staatsschutzes eine entsprechende Beschränkung dieses Grundrechtes möglich ist. „Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.“⁶⁴ Mit dieser Grundgesetzänderung wurde faktisch die Gewaltenteilung aufgehoben, die Judikative und das Recht auf gerichtlichen Schutz ausgeschaltet sowie die Legislative ihrer Kontrollfunktion beraubt und auf eine nur wenige Personen umfassende G 10-Kommission reduziert, die nicht einmal den Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag berichten durfte.

Wer gegen das strikte Geheimhaltungsgebot verstieß, lief Gefahr, des Landesverrats angeklagt zu werden. Dies galt auch, seit 1968 verschärfend, für Bundestagsabgeordnete. Parallel zum G 10-Gesetz wurde mit der Verabschiedung des 8. Strafrechtsänderungsgesetzes Paragraph 100 des Strafgesetzbuches in der Fassung von 1951, der – wie wir heute sagen würden – „Whistleblower-Paragraph“, ersatzlos gestrichen. Er lautete: „Ein Abgeordneter des Bundestages, der nach gewissenhafter Prüfung der Sach- und Rechtslage und sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen, sich für verpflichtet hält, einen Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes im Bundestag oder in einer seiner Ausschüsse zu rügen, und dadurch ein Staatsgeheimnis öffentlich bekannt macht, handelt nicht rechtswidrig, wenn er mit der Rüge beabsichtigt, einen Bruch des Grundgesetzes oder der Verfassung eines Landes abzuwehren.“⁶⁵

Mit einer denkbar knappen Mehrheit von 5:3 Stimmen billigte das Bundesverfassungsgericht am 15. Dezember 1970 das G 10-Gesetz. Die

63 GG, Art. 19, Abs. 4.

64 GG Art.10 Abs. 2.

65 Bundesgesetzblatt (BGBl.) I (1951), S. 742.

Minderheit der Verfassungsrichter sah dagegen in der Ausschaltung der Informationspflicht und des Rechtsweges für die Betroffenen eine verfassungswidrige Verletzung der Grundrechte und eine Ausschaltung der Gewaltenteilung. „Es ist ein Widerspruch in sich selbst, wenn man zum Schutze der Verfassung unveräußerliche Grundsätze der Verfassung preisgibt.“⁶⁶

Die deutsch-alliierten Überwachungen seit den 1970er Jahren

Das Bundesverfassungsgericht hatte unter dem Vorsitz seines Vizepräsidenten Walter Seuffert, der bis zu seiner Wahl zum Bundesrichter langjähriges Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion gewesen war, eines seiner umstrittensten Urteile gefällt. Erst, nachdem sich der Europäische Gerichtshof 1978 weitgehend der Argumentationslinie der Karlsruher Richter angeschlossen hatte, verstummte die verfassungsrechtliche Diskussion mehr und mehr. Das höchste deutsche Gericht sollte sich noch mehrfach mit dem G 10-Gesetz und seinen zahlreichen Novellierungen beschäftigen. Die Tendenz war stets: ja, aber. Prinzipiell stimmten die Verfassungsrichter den von den verschiedenen Bundesregierungen geforderten Ausweitungen der Rechte und Möglichkeiten der deutschen Geheimdienste zu. So 1984, als das Gericht unter dem Vorsitz von Roman Herzog die strategische, millionenfache Überwachung durch den BND prinzipiell billigte und eine gerichtliche Kontrolle wegen des parlamentarischen Kontrollgremiums nicht für nötig hielt.⁶⁷

Die Siebzigerjahre wurden nicht nur ein Jahrzehnt terroristischer Bedrohungen und nachrichtendienstlicher Affären, sondern auch ein Jahrzehnt der öffentlichen Kritik und Aufklärung der Arbeitsweise der westdeutschen Geheimdienste durch die Medien. Aus zahlreichen Berichten entstand ein Bild von der Wirklichkeit einer überwachten Bundesrepublik, das den Befürchtungen der Kritiker eher entsprach, als der wohlwollenden Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts von der stets korrekt und fair handelnden Exekutive. Gab die Praxis der geheimdienstlichen

66 Foscchepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dokument Nr. 56, S. 361.

67 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), GG Art. 10 I; G 10 §§ 1,3,5,9, S. 125.

Überwachung nicht eher jenen Richtern Recht, die in ihrem Sondervotum von einem Widerspruch in sich sprachen, wenn man zum Schutz der Verfassung unveräußerliche Grundsätze der Verfassung preisgebe?

Deutlich wurde, dass die Überwachung des Post- und Telefonverkehrs keineswegs, wie das G 10-Gesetz es forderte, das letzte aller Mittel war, das erst eingesetzt wurde, nachdem alle übrigen nachrichtendienstlichen Möglichkeiten ausgeschöpft waren. Die individuelle, aber auch die allgemeine Überwachung des Post- und Telefonverkehrs wurde vielmehr sehr schnell und vielfach nach Belieben und ohne Rücksicht auf Recht und Gesetz eingesetzt, wie die öffentlich bekannt gewordenen Fälle, aber auch die durch den Bundesverteidigungsminister angeordneten, allgemeinen Abhörmaßnahmen etwa 1975 im Entführungsfall des Berliner CDU-Politikers Peter Lorenz zeigten. Von einer extremen Gefahrensituation für den inneren oder äußeren Bestand der Bundesrepublik konnte in keinem der Fälle die Rede sein. Das G 10-Gesetz erwies sich somit kaum als ein Ausschließungs- oder Beschränkungsgesetz, sondern als ein Ermöglichungs- und Ermächtigungsgesetz für die westdeutschen und alliierten Geheimdienste, die nachrichtendienstlichen Mittel nach eigenem Gutdünken einzusetzen.

Deutlich wurde, dass G 10-Kommission und G 10-Gremium keineswegs die ordentliche Gerichtsbarkeit ersetzen konnten. Antragsstellung, Entscheidung, Genehmigung und Kontrolle entwickelten sich rasch zu einem ganz normalen bürokratischen Verfahren. Der Chef des jeweiligen Geheimdienstes wählte die Maßnahme aus, das zuständige Ministerium prüfte die formale Korrektheit, und die G 10-Kommission stimmte zu. „Da wird weder gefragt noch geprüft, alles geht seinen bürokratischen Gang.“ Das laufe „so unbürokratisch“, wie der SPD-Abgeordnete Jürgen Linde betonte, „dass es einem Angst werden kann“⁶⁸.

Deutlich wurde, dass sich die Überwachungsmaßnahmen keineswegs nur auf individuelle Überwachungen beschränkten, sondern dass auch regelmäßig allgemeine Überwachungsmaßnahmen durchgeführt wurden, von denen die Öffentlichkeit erst Anfang der Achtzigerjahre in einem ZEIT-Artikel erfuhr. Diese allgemeinen oder auch strategischen Überwachungen erlaubten es dem BND, jährlich Millionen Postsendungen aus der DDR zu öffnen und auszuwerten.⁶⁹ Deutlich wurde erstmals, dass es

68 Der Spiegel, Geheimdienst. Ausgesprochene Dämlacke, 20.11.1978.

69 Der Spiegel, Postgeheimnis. Briefchen im Brief, 23.07.1979.

zweierlei Kontrollen der DDR-Post gab, die des BND und der US-Geheimdienste auf der einen und die der Post- und Zollbeamten nach der Interzonenüberwachungs-Verordnung von 1951 und dem Verbringungsverbotsgesetz von 1961 auf der anderen Seite. Gesetzliche Regelungen, die auch weiterhin in Kraft blieben.⁷⁰

Deutlich wurde, dass Informationen unter den drei Geheimdiensten weitergereicht wurden, auch wenn diese aus einer allgemeinen Überwachung des BND stammten, die laut Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁷¹ weder an andere Behörden weitergegeben, noch, wie das Bundesverfassungsgericht 1984 ergänzte, „zur Gefahrenabwehr für die innere Sicherheit“ verwendet werden durften.⁷² 1970 waren es zum Beispiel „195 Erkenntnisse“, die der BND an den MAD in drei Monaten weitergab, während das BfV sogar „140 Informationen“ erhielt, die allerdings in den Folgemonaten „auf höchstens 5 bis 6 Erkenntnisse pro Monat“ zurückgingen. Der Grund dafür war, wie der BND dem BfV und MAD erklärte, „dass diese Art der Amtshilfe nicht rechtmäßig war“⁷³. Die von den Geheimdiensten, aber auch von der Exekutive wie der G 10-Kommission aufgestellte und vom Bundesverfassungsgericht 1984 übernommene Behauptung, die aus allgemeinen Überwachungsmaßnahmen gewonnenen Informationen eigneten sich nicht für personenbezogene Ermittlungen, entsprach – wie die oben genannten Zahlen zeigen – offensichtlich doch nicht so ganz der Wahrheit.⁷⁴

Deutlich wurde vor allem, dass diejenigen, die Verfassung und Rechtsstaat schützen und verteidigen sollten, aus eben dieser Aufgabe ein höheres Recht für sich ableiteten, das sie bei der Erledigung ihrer Aufgaben zumindest teilweise über geltendes Recht und Gesetz stellten. Während eine kritische Öffentlichkeit hieraus die Notwendigkeit effektiver Kontrollen und Beschränkungen ableitete, verstanden es die Geheimdienste, sich derartigen Kontrollen und gesetzlichen Beschränkungen immer wieder mit dem Hinweis auf äußere und innere Bedrohungen

70 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), Quellen-Dokumentation, Dok. Nr. 33 und 34, S. 319-321.

71 BVerfGE 30 (15.12.1970), S. 22.

72 BVerfGE, GG Art. 10 I, 20.06.1984, in: NJW Heft 3, 1985, S. 121.

73 Bundesministerium für Wirtschaft (BMWI), VS-Akten des BMPF, Protokoll über die Sitzung der Arbeitsgruppe der Dienste zu G-10, 09.02.1971.

74 Vgl. Claus Arndt, Die „strategische Kontrolle“ von Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen, in: NJW 1985, S. 107-111, hier S. 107. Arndt war Mitglied der G 10-Kommission.

erfolgreich zu widersetzen. So machten sich die Politiker trotz immer neuer Affären „eher lustlos daran, den deutschen Geheimdienstlern neue Maßstäbe für ihr Treiben zu setzen. Kein verantwortlicher Politiker in Koalition und Opposition mag sich dem Vorwurf der Profis aussetzen, durch klare gesetzliche Regeln die Erfolgchancen der Dienste bei der Gegenespionage gegen Staatsfeinde und Ostagenten zu verringern.“⁷⁵

Als Fazit der zahlreichen geheimdienstlichen Affären und der anhaltenden öffentlichen Kritik in den Siebzigerjahren lässt sich festhalten, wie der damalige Bundesgeschäftsführer der FDP, Günter Verheugen, es formulierte: „Die Maßstäbe sind verrutscht, die Grenzen werden fließend.“⁷⁶

Dies galt auch für die Entwicklung und die Aktivitäten der amerikanischen Geheimdienste in der Bundesrepublik Deutschland, allen voran der National Security Agency (NSA). Ihr widmete der *Spiegel* 1989 eine große Titelgeschichte. Die NSA habe sich inzwischen zum „aggressivsten US-Nachrichtendienst“ entwickelt, so das Magazin. „Von alliierten Sonderrechten ermächtigt und durch Gesetze geschützt, von allzeit schussbereiten Sicherheitskräften bewacht, von kamerabestückten Stacheldrahtzäunen und elektronischen Schutzschilden umhüllt, hat sich die NSA zu einer Monsterorganisation entwickelt, die in einem politischen Vakuum weitgehend nach eigenem Gutdünken operiert.“⁷⁷

Nur fünf Prozent aller Geheimdiensterkenntnisse liefere die CIA, so der *Spiegel* weiter. 95 Prozent kämen dagegen von der NSA. In Westberlin arbeiteten nur noch 60 Amerikaner bei der CIA, bei der NSA dagegen 600. Kein Land der westlichen Welt sei für das Aushorchen des östlichen Gegners so gut geeignet wie die Bundesrepublik. „Über 350 geheimdienstliche Zentren, Stäbe und Kommandos der USA“ befänden sich auf bundesdeutschem Boden. Eine wichtige Horchstation residiere in Frankfurt, am Fernsprechknotenpunkt der Bundesrepublik. „In der City, zwischen Zeil und Großer Eschersheimer Straße, treffen die meisten Richtfunk- und Leitungsnetze der Post zusammen, die – wie eine liegende Acht – die Republik umspannen.“⁷⁸

75 Der Spiegel, Geheimdienste. Mit Kanonen, 13.02.1978.

76 Der Spiegel, Georg Lebers Reserven sind verbraucht, 30.01.1978. Das Zitat stammt von dem.

77 Der Spiegel, NSA: Amerikas großes Ohr, 20.02.1989.

78 Ebenda.

Zunächst war die NSA in der obersten Etage des Postscheckamtes Frankfurt untergebracht. Ende der Achtzigerjahre hatte sie sich „Am Hauptbahnhof 6“ eingemietet und firmierte jetzt als „Nebenstelle Frankfurt“ der „Hauptstelle für spezielle Datenverarbeitung“. Wenn diese Angabe stimmt, war die NSA im gleichen Gebäude und unter gleichem Namen in der Frankfurter Stelle für strategische Post- und Fernmeldeüberwachung des BND untergebracht. Es war nämlich der BND, nicht die NSA, wie der *Spiegel* vermutete, der unter dem Tarnnamen „Nebenstelle X der Hauptstelle für spezielle Datenverarbeitung“ in den verschiedenen Städten der Bundesrepublik Deutschland firmierte. Weitere Horchposten unterhielt die NSA in Bad Aibling, nahe Rosenheim, in Gablingen, nördlich von Augsburg, auf dem Arber im Bayerischen Wald, im Elm, einem waldreichen Gebiet zwischen Helmstedt und Wolfenbüttel, und auf dem Teufelsberg in West-Berlin. In diesen Horchstationen der NSA wurde „offenbar mit Wissen und Billigung der Bundesregierung jeder Piepser abgehört“.⁷⁹

Die alliierten Rechte nach der Vereinigung Deutschlands

Die Bedeutung des Jahres 1990 für die Geschichte der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland ist schnell erklärt. Alles, was in 40 Jahren Bundesrepublik an deutsch-alliierten Verträgen und Vereinbarungen, deutschen Gesetzen, Regelungen und Erfahrungen zum Aufbau eines im Geheimen operierenden Überwachungsstaates angefallen war, wurde als Erbmasse in die deutsch-deutsche Vereinigung eingebracht. Die Forderung der damaligen oppositionellen SPD an die Regierung Kohl/Genscher dafür zu sorgen, dass mit der Herstellung der Einheit Deutschlands sämtliche Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik und nicht nur die der Sowjetunion, sondern auch die der USA eingestellt würden, wurde ebenso wenig beachtet, wie die Forderung nach Überprüfung und gegebenenfalls Kündigung entsprechender Verträge und Vereinbarungen. Helmut Schäfer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, bestätigte stattdessen, dass die Aktivitäten der als militärische Einheiten organisierten US-Geheimdienste auf dem Aufenthaltsvertrag vom 23.10.1954 und den Zusatzvereinbarungen zum NATO-Truppenstatut von 1959 basierten, die in der revidierten Form von 1994 bis heute gültig sind. „Für die Anwendung

79 Der Horchposten auf dem Arber wird im Spiegel nicht erwähnt.

der genannten Verträge auf die in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Streitkräfte der Verbündeten“, so der Staatsminister weiter, „kommt es allerdings nicht darauf an, ob und in welchem Grad sie in die militärische Befehlsstruktur der NATO eingebettet sind.“⁸⁰

Am 12. September 1990 unterzeichneten die Außenminister der vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs und der beiden deutschen Staaten in Moskau den sog. Zwei-Plus-Vier-Vertrag bzw. den „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“, wie der offizielle Titel lautet. In Artikel 7 erklärten die Vier Mächte ihre Vorbehaltsrechte bezüglich Berlin und Deutschland als Ganzes für beendet. „Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten.“⁸¹

Ganz so souverän, wie es diese Formulierung suggerierte, war das neue Deutschland natürlich nicht. Ein Beitritt zu einem von der Sowjetunion dominierten Bündnis wäre von den Westmächten ebenso wenig hinnehmbar gewesen, wie eine Lösung der von der alten Bundesrepublik eingegangenen Westbindungen. Entsprechend wurde im Zwei-Plus-Vier-Vertrag ein Abzug der sowjetischen Truppen aus Deutschland vereinbart und bis zum August 1994 auch vollzogen, ein Abzug der westlichen Truppen aus Deutschland jedoch nicht.

Im Gegenteil. Circa zwei Wochen nach Unterzeichnung des Zwei-Plus-Vier-Vertrags bekräftigten die drei Westmächte und die Bundesrepublik Deutschland durch Notenaustausch vom 25. und 28. September 1990 die Fortgeltung der wichtigsten Verträge und Vereinbarungen zur Westeinbindung der Bundesrepublik aus den Fünfzigerjahren. Die Bundesregierung ließ sich vorab durch Gesetz ermächtigen, entsprechende völkerrechtlich verbindliche Zusagen per Notenaustausch zu machen, was bedeutete, dass die Fortgeltung der Westverträge nicht durch den Bundestag ratifiziert werden musste.

Nach diesen Zusagen blieben teils in gekürzter, teils in geänderter, teils in ergänzter Form für das Vereinte Deutschland in Kraft:

- Aufenthaltsvertrag (1955): Stationierung nach Besatzungsrecht⁸²,

80 Foschepoth, Überwachtes Deutschland (wie Anm. 1), S. 249.

81 BGBl.1990 II, S. 1317, „Zwei-Plus-Vier-Vertrag“, 12.9.1990.

82 BGBl. 1990 II, S. 1390, Notenwechsel zum Aufenthaltsvertrag.

- NEU: Berlin-Vertrag (1990): Aufenthaltsvertrag gilt jetzt auch in Berlin⁸³,
- Überleitungsvertrag (1955): Alliierte Gesetze bleiben in Kraft⁸⁴,
- NATO-Truppenstatut (1951): Beitritt der Bundesrepublik 1955⁸⁵,
- Zusatzvertrag NATO-Truppenstatut (1959), revidierte Fassung 1994.⁸⁶

Welche Konsequenzen ergeben sich für unsere Fragestellung aus der vertraglichen Fort- und Festschreibung der Westeinbindung des Vereinten Deutschlands? Der Aufenthaltsvertrag von 1955 stand und steht damit weiterhin unter dem Stationierungsvorbehalt aufgrund der Besetzung Deutschlands, ergänzt um das Recht, das sich aus dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland ergibt. Die „Effektivstärke“ der ausländischen Streitkräfte in der Bundesrepublik, etwa der USA, hängt nicht von der Zustimmung der Bundesregierung ab. Wie viele Streitkräfte stationiert werden dürfen, hängt vom Zeitpunkt „des Inkrafttretens dieser Abmachungen“, also am 25. März 1955, ab. Die Effektivstärke der „in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte darf mit Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland jederzeit erhöht werden“.⁸⁷ Die Klausel, wonach der Aufenthalts- bzw. Truppenstationierungsvertrag „mit dem Abschluss einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland“ außer Kraft trete⁸⁸, wurde durch den Notenwechsel vom 25. September 1990 in ein jederzeitiges Kündigungsrecht der Vertragspartner mit „einer Frist von zwölf Monaten“⁸⁹ umgewandelt.

Mit dem Recht auf Stationierung alliierter Truppen in der Bundesrepublik Deutschland sind weiterhin eine Vielzahl von Sonderrechten und Privilegien, besonders der USA als größter, noch in der Bundesrepublik verbliebener ausländischer Streitmacht verbunden. Von bestimmten Zoll- und Steuerprivilegien, über die Beteiligung der Bundesrepublik an den Infrastruktur- und Aufenthaltskosten der amerikanischen Streitkräfte in beträchtlicher Höhe, die Übernahme von Sozialleistungen für deutsche

83 BGBl. 1990 II, S. 1246, Ausweitung Aufenthaltsvertrag auf Berlin.

84 BGBl. 1990 II, S. 1386, Alliiertes Besatzungsrecht gilt als deutsches Recht weiter.

85 BGBl. 1990 II, S.1250. NATO-Truppenstatut bleibt in Kraft.

86 BGBl. 1994 II, S. 2594 Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, revidierte Fassung von 1994.

87 BGBl. 1955 II, S. 254, Aufenthaltsvertrag, Art. 1, Abs. 1 und 2.

88 BGBl. 1955 II, S. 254, Aufenthaltsvertrag, Art. 3, Abs. 1.

89 BGBl. 1990 II, S.1252, Notenwechsel vom 25.9.1990, Punkt 11.

Beschäftigte an den US-Standorten⁹⁰ bis zur Geltung amerikanischen Rechts auf deutschem Boden. Nicht nur in US-Botschaften und -Konsulaten, sondern auch und vor allem auf allen US-Basen einschließlich des Luftraums darüber gilt amerikanisches Recht, jedenfalls was die Fragen der Sicherheit, des Schutzes der Truppen und der US-Geheimdienste sowie des Straf- und Disziplinarrechts anbetrifft.⁹¹

Geblichen ist auch die Generalvollmacht zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs von amerikanischen Militärstandorten oder eigens dafür eingerichteten bzw. gemeinsam mit deutschen Geheimdiensten genutzten Abhör- und Überwachungsstationen, jetzt als befriedigende Erfüllung der Verteidigungspflichten beschrieben: „Eine Truppe und ein ziviles Gefolge können innerhalb der ihnen zur ausschließlichen Benutzung überlassenen Liegenschaften die zur befriedigenden Erfüllung ihrer Verteidigungspflichten erforderlichen Maßnahmen treffen.“⁹² Geblichen ist auch die Verpflichtung beider Seiten zu enger Zusammenarbeit der Geheimdienste zum Sammeln, Austausch und Schutz aller Nachrichten zur Förderung und Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik, der Entsendestaaten und der Truppen sowie deren Staatsangehörigen.⁹³ Geblichen sind das strikte Geheimhaltungsgebot und die Gleichsetzung und Gleichbehandlung amerikanischer und deutscher Amtsgeheimnisse. Beide Seiten sind danach verpflichtet, alles zu tun, damit Informationen, die die Sicherheit der einen wie der anderen Seiten weder in der Öffentlichkeit, noch vor Gericht jemals bekannt werden.⁹⁴

Die NSA-Affäre, die Echelon Affäre der Neunzigerjahre und viele andere Abhöraffaires der USA vorher zeigen, wie umfassend und intensiv die USA von Deutschland aus , aber auch Deutschland selbst überwacht haben und überwachen. Die Duldung der US-amerikanischen Truppen und deren Privilegien einschließlich der intensiven geheimdienstlichen Aktivitäten und Überwachungsmaßnahmen auf deutschem Boden, die enge

90 <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimer-krieg-deutschland-zahlt-millionen-fuer-us-militaer-1.1820318> (Oliver Hollenstein, Deutschland zahlt Millionen für US-Militär, abgerufen am 15.11.2014).

91 <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-amerikanische-beziehungen-in-deutschland-gilt-auch-us-recht-1.2084126> (Josef Foschepoth, In Deutschland gilt auch US-Recht, abgerufen am 15.11.2014).

92 BGBl. 1994 II, S. 2594, Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, 1994, Art. 53,1.

93 BGBl. 1961 II, S. 1221, Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, Art. 3, Abs. 2.

94 BGBl. 1961 II, S. 1221, Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, Art. 38, Abs. 1.

Josef Foschepoth

Zusammenarbeit der deutschen und amerikanischen Geheimdienste und die Pflege guter Beziehungen trotz aller Übergriffe der Vereinigten Staaten gehören zur Staatsräson und zur Wirklichkeit der alten und der neuen Bundesrepublik Deutschland.