

JOSEF FOSCHEPOTH

Postzensur und Telefonüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland (1949–1968)

In diesem Jahr wird die Bundesrepublik Deutschland 60 Jahre alt. Zweifellos ein Grund zum Feiern, auch und gerade im Hinblick auf die freiheitlichste Verfassung, die Deutschland je besaß. Aber auch ein Grund zum Nachdenken über Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Aufgrund der Erfahrungen in der NS-Zeit genießen die Grundrechte einen besonderen Rang. Sie sind unmittelbar geltendes Recht, das alle drei Gewalten bindet und das Individuum vor Übergriffen des Staates schützen soll. So bestimmt zum Beispiel Artikel 10 des Grundgesetzes: „Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden.“¹ Ein entsprechendes Gesetz wurde erst 1968 verabschiedet. Demnach dürfte es vorher keinerlei Einschränkungen und Verletzungen des Post- und Telefongeheimnisses gegeben haben. Das Gegenteil war der Fall. Fast 20 Jahre lang wurden in der jungen Bundesrepublik seitens des Staates Briefe und Postsendungen aufgebrochen, beschlagnahmt und vernichtet, Telegramme abgeschrieben, Telefone überwacht und abgehört – in einem Ausmaß, das erst jetzt durch neue Forschungen bekannt wird.

Bei ihrer Gründung stand die Bundesrepublik unter zweierlei Recht: unter dem Grundgesetz, das jeden Eingriff in das Brief-, Post und Fernmeldegeheimnis untersagte, und unter dem Besatzungsstatut, das den Besatzungsmächten faktisch freie Hand ließ, den gesamten Post- und Telefonverkehr im Westen Deutschlands zu überwachen. Als Grundlage diente das Gesetz Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission (AHK), das die Sicherheit der alliierten Besatzungstruppen garantieren sollte. Von ihrem Kontrollrecht machten die Siegermächte in den Anfangsjahren der Bundesrepublik extensiven Gebrauch. Einem Bericht der Oberpostdirektion Regensburg zufolge wurde in ihrem Bezirk nahezu die gesamte Post kontrolliert und gegebenenfalls geöffnet. Außerdem waren zwischen der amerikanischen Dienststelle und dem Fernamt Regensburg „10 Querverbindungen“ geschaltet, auf denen „über ein besonderes Schaltkästchen“ die

1 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Art. 10.

Fernleitungen des „Communications Intelligence Service“ zugeschaltet und Telefonate direkt mitgehört werden konnten.²

In der französischen Zone wurde, wie der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, von Brentano, im November 1951 an Bundeskanzler Adenauer schrieb, „die gesamte Post grundsätzlich den französischen Behörden zur Zensur zugeleitet“. Die Postkontrolle erfasste auch alle Sendungen aus Bonn, somit auch die Korrespondenz der Bundesregierung und der Bundestagsabgeordneten. Auch Telegramme und Telefonanschlüsse wurden kontrolliert und überwacht. „Ich weiß“, so der CDU-Fraktionschef, „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 Bundestagsabgeordneten, bestimmte Firmen und Zeitungen usw. dieser ständigen Kontrolle unterliegen.“³

Die Post- und Telefonüberwachung der Besatzungsmächte wurde in einem Ausmaß praktiziert, das einen großen Kontrollapparat erforderte. Allein in Düsseldorf waren in der britischen Überwachungsstelle 90 Leute beschäftigt.⁴ Auch die deutschen Behörden waren angewiesen, aktiv mitzuwirken, ihr Wissen aber geheim zu halten. Nachweislich wurden in 19 Post- und Fernmeldeämtern von Bremen bis München und von Kaiserslautern bis Hof alliierte Zensur- und Überwachungsstellen eingerichtet, deren Mietverträge erst 1968 endeten, als eine Änderung des Grundgesetzes auch nach deutschem Recht Post- und Telefonüberwachungen legalisierte. Bis dahin hatten vor allem die Amerikaner intensive Postkontrollen auf deutschem Boden durchgeführt. Dies betraf vor allem den ein- und ausgehenden Postverkehr mit den Staaten östlich der Elbe. Wie Abrechnungen der Bundespost mit dem Hauptquartier der US Forces Frankfurt am Main belegen, wurden allein in den Jahren 1960 bis 1967 insgesamt 42,1 Mio. Postsendungen an die Amerikaner ausgehändigt.⁵

Die Deutschen beschränkten sich keineswegs nur auf Zulieferdienste für die alliierten Kontrollen, sondern wurden selbst aktiv, als sich mit Beginn der fünfziger Jahre der Propagandakrieg zwischen beiden deutschen Staaten deutlich verschärfte. 1951 wurde in der Bundesrepublik 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 gehörten auch die Einfuhr und Verbreitung „verfassungsverräterischer“ Schriften und

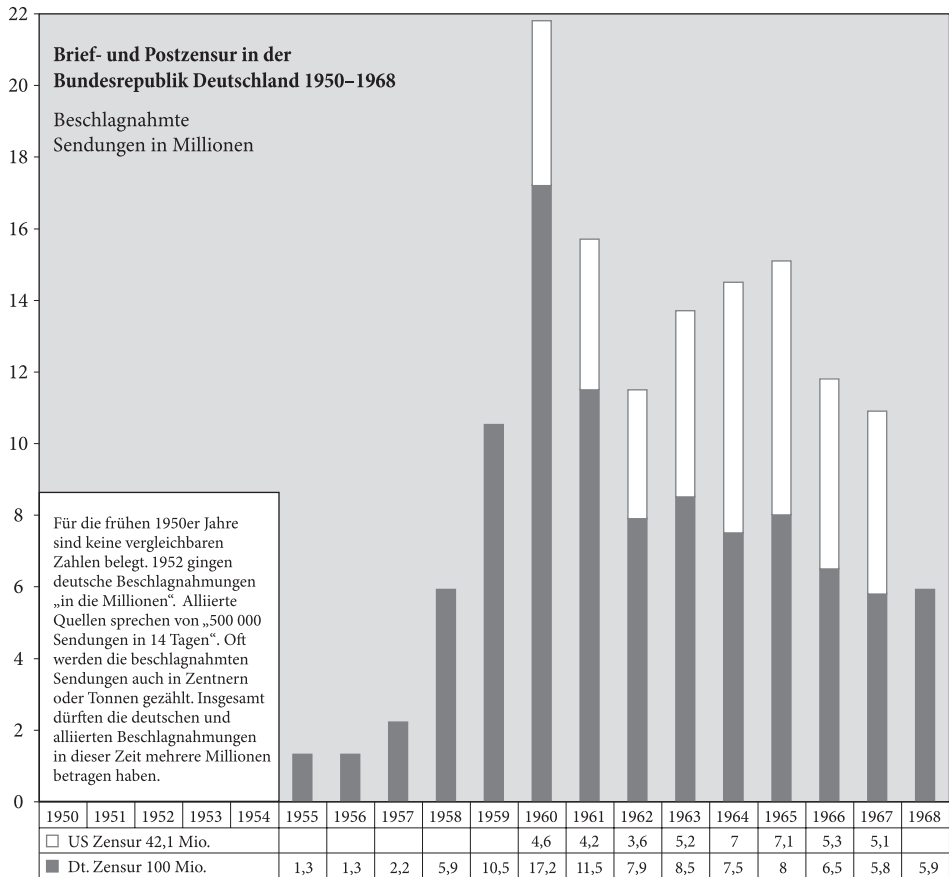
2 Bundesarchiv (BArch), B 257/2905, Schreiben der Oberpostdirektion Regensburg an die Hauptverwaltung für das Post- und Fernmeldewesen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets vom 1. 12. 1949.

3 BArch, B 136/20691, Schreiben Dr. von Brentano an Bundeskanzler Adenauer vom 9. 11. 1951.

4 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1952 (AAPD), hrsg. von Hans-Peter Schwarz u. a., München 2000, Brief Hallstein an die AHK vom 26. 8. 1952, S. 580.

5 BArch, B 257/68702, Vermerk vom 17. 4. 1967 der Postverwaltung, Schreiben an US Forces Headquarters Frankfurt vom 9. 3. 1967.

Materialien.⁶ Diese kamen in der Regel aus der DDR, wurden aber auch in der Bundesrepublik auf die Post gegeben. Die beschlagnahmten Brief- und Postsendungen beliefen sich laut Monats- und Jahresberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz allein in den Jahren 1955 bis 1968 auf 100 Millionen Sendungen.⁷



Was war zu tun, wenn „Verfassungsverrat“ und „Staatsgefährdung“ per Post verschickt und verbreitet wurden? In einer Sitzung von Vertretern der Innen- und Justizressorts von Bund und Ländern suchte man Anfang 1952 diese Frage zu klären. Für Bundesjustizminister Dehler (FDP) war die Sache klar. Staatsgefährdende Briefe und Pakete mussten aus dem Verkehr gezogen und dem Staatsanwalt übergeben werden. Die Post hatte seiner Auffassung nach nicht nur das Recht, sondern geradezu die Pflicht

6 Vgl. §§ 88, 93, 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. 8. 1951, in: Reinhard Schiffers, Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951, Düsseldorf 1989, S. 347–361, hier S. 349 u. 351.

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

dazu, „sie steht über dem Postgeheimnis“.⁸ Was sollte dann aber mit der Masse an beschlagnahmten Postsendungen aus der DDR geschehen? Zurück an den Absender, wie es das Postgesetz vorsah? Ritter von Lex, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, hatte eine einfachere Lösung: „In den Wolf hinein!“⁹

Die Vernichtung von Postsendungen aus der DDR und der Bundesrepublik wurde gängige Praxis, zunächst ohne, später mit richterlichem Beschlagnahmebeschluss. Bei der Masse der beschlagnahmten Sendungen landeten natürlich nicht nur Propagandaschriften, sondern auch, wie der *Spiegel* berichtete, mancher „liebe Brief“ aus Ostberlin, manches „Danke schön“ wie das von „Trudchen nebst Familie“ aus Woltersdorf oder das Päckchen aus Leipzig nicht beim Adressaten, sondern im Gefängnis von Hannover. Hier stand ein Reißwolf, in dem Strafgefangene die beschlagnahmten Postsendungen vernichteten.¹⁰

Auf welcher Rechtsgrundlage konnte dies geschehen? Woran erkannte man den staatsgefährdenden Charakter einer Schrift? Vor allem: Wie entdeckte man sie in der Masse der täglich eingehenden Post? War nicht laut Postgesetz der Blick in offene und erst recht verschlossene Briefe bei Strafe untersagt?

Deutsches Recht half hier nicht weiter. Die deutsche Teilhabe an alliiertem Recht, das über dem Grundgesetz stand, bot die Lösung. Bereits im November 1950 hatte die britische Zensur festgestellt, dass mehr und mehr Propagandamaterial auf dem Postweg in die westlichen Besatzungszonen gelangte. Innerhalb von 14 Tagen seien es 500 000 Sendungen gewesen. Nach Ansicht der Briten war es dringend erforderlich, „diese Propagandaflut einzudämmen“. Das sei nur möglich, „wenn die Postsendungen aus der Ostzone einer verstärkten Zensur unterworfen würden“. Der britische Hohe Kommissar, Sir Ivone Kirkpatrick, ließ bei Bundeskanzler Adenauer anfragen, „ob er mit dieser partiellen Verstärkung der Briefzensur einverstanden sei“. Laut Grundgesetz sei es der Bundesregierung ja „leider verwehrt, eine Zensur auszuüben. Unter diesen Umständen könne daher eine wirksame Abwehr der sowjetischen Propaganda nur durch die Zensurstellen der Besatzungsmacht sichergestellt werden“.¹¹

Adenauer stimmte zu: „Der Herr Bundeskanzler ist mit der hier vorgeschlagenen Verstärkung der Briefzensur einverstanden.“¹² Sein Wort hatte Wirkung. Die Besatzungsmächte erließen noch im Dezember 1950 die 3. Durchführungsverordnung zum AHK-Gesetz Nr. 5, wonach Veröffentlichungen, die das Ansehen oder die Sicherheit

8 BArch, B 106/16106, Besprechung der Justiz- und Innenminister des Bundes und der Länder am 7. 2. 1952, Wortprotokoll, S. 19.

9 BArch, B 106/16106, Wortprotokoll, S. 6.

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

11 AAPD, Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951, Bd. 1, hrsg. von Hans-Peter Schwarz u. a., München 1989, S. 400 f., Dokument 140 vom 3. 11. 1950.

12 AAPD, Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951, Bd. 1, S. 401, Anm. 5, Notiz Vortragender Legationsrat Dittmann vom 8. 11. 1950.

der alliierten Streitkräfte bedrohten, künftig „von jedem zuständigen alliierten oder deutschen Beamten beschlagnahmt werden können“.¹³ Erleichtert schrieb Bundesinnenminister Lehr an seine Länderkollegen, die Verordnung erfasse sämtliche Presseerzeugnisse, die in das Bundesgebiet eingeführt würden. Die Verordnung sei vor allem deshalb erlassen worden, um „den Deutschen und den alliierten Dienststellen eine ausreichende Handhabe gegen die östliche Propaganda zu geben“.¹⁴ Alliierte und deutsche Behörden zensierten nun gemeinsam, zumindest die Post aus der DDR, Osteuropa und der Sowjetunion.

Die eigentlichen Fragen und Probleme, wie man die „staatsgefährdenden Postsendungen“ überhaupt erkennen konnte, und wer berechtigt war, sie zu beschlagnahmen und zu vernichten, waren dadurch nicht gelöst. Man operierte zwar auf einer alliierten Verordnung, aber außerhalb des Grundgesetzes. Dieses sprach eine eindeutige Sprache. Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis waren verfassungswidrig. Auch das Postgesetz hatte klare Regeln. Briefe und sonstige Postsendungen durften weder geöffnet noch gelesen oder deren Inhalt an Dritte mitgeteilt werden. Das staatliche Monopolunternehmen Bundespost hatte außerdem eine Beförderungspflicht.¹⁵ Die Annahme und die Beförderung von Postsendungen durften nicht verweigert werden. Nicht zustellbare und einbehaltene Sendungen mussten laut Postordnung an den Absender zurückgeschickt werden. Das Strafrecht drohte bei Eingriffen in das Postgeheimnis harte Sanktionen an. Ein Postbeamter, der sich eines solchen Vergehens schuldig machte, oder dessen Vorgesetzter, der dies duldete oder nicht dagegen vorging, wurden „mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft“.¹⁶

Wie gelang es, diese und andere rechtlichen Grundsätze binnen Kurzem außer Kraft zu setzen und in ihr Gegenteil zu verkehren? Auslöser war die in den turbulenten Anfangsjahren der Bundesrepublik besonders stark empfundene und instrumentalisierte Bedrohung durch den Kommunismus. Adenauer, der immer wieder vor der kommunistischen Gefahr warnte, war in den ersten Jahren politisch keineswegs unumstritten. Kritik gab es von allen Seiten, nicht zuletzt an seiner Politik der Westintegration, der Wiederbewaffnung und der nicht ernsthaft verfolgten Wiedervereinigung Deutschlands. Die Zustimmung zu Adenauers Politik lag 1951 lediglich bei 23 Prozent. In dieser Situation leisteten „Staatsfeinde“ und die zunehmende „Hetzpropaganda“ von KPD und SED, gegen die man mit aller Härte vorgehen konnte, einen willkommenen Dienst. Mit der von der DDR gesteuerten und von der Bundesregierung verbotenen „Volksbe-

13 Hauptstaatsarchiv Düsseldorf (HStAD), NW 308/174, 3. Durchführungsverordnung (Verbot der Einfuhr gewisser Veröffentlichungen und Erzeugnisse) zu dem Gesetz Nr. 5 der Alliierten Hohen Kommission über die Presse, den Rundfunk, die Berichterstattung und die Unterhaltungsstätten vom 21. 12. 1950.

14 BArch, B 136/5891, Schreiben vom 21. 2. 1951.

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

16 StGB (Strafgesetzbuch), §§ 354, 357–359.

fragung gegen Remilitarisierung und für den Abschluss eines Friedensvertrags“ im Frühjahr 1951 wuchs die Angst vor der „roten Flut“.

Postminister Hans Schuberth schlug Alarm. Die täglich aus der DDR eingehenden und den Zensurstellen der Alliierten zugeführten „Postsendungen mit Propagandamaterial“ wurden auf über 40 Tonnen geschätzt. Die Fernämter erreichte eine wahre „Flut von Telegrammen“. Zunehmend wurden auch Sendungen erfasst und vernichtet, gegen deren Beförderung keine Bedenken bestanden.¹⁷ Der Minister sah es als seine „staatspolitische Pflicht“ an, etwas „zur Abdämmung dieser Propagandaflut“ zu tun, auch wenn dies gegen die Gesetze verstieß. So ordnete er an, auch geschlossene Postsendungen bei Verdacht auf staatsfeindliches Material aus dem Verkehr zu ziehen. Postsendungen, die „von außen sichtbar“ gesetzwidriges Propagandamaterial enthielten, waren nicht an den Absender zurückzuschicken, „sondern von den Postämtern zu vernichten“.¹⁸

Die Verfügung des Postministers war innerhalb der Bundesregierung abgestimmt und einhellig unterstützt worden. Ausdrücklich wurde betont, dass auch geschlossene Briefsendungen beschlagnahmt werden sollten. Auch die Notwendigkeit, „das angefallene Propagandamaterial an Ort und Stelle zu vernichten, wurde allgemein anerkannt“.¹⁹ So erfreulich die Unterstützung durch die Kabinettskollegen im Kampf gegen offene und verschlossene Postsendungen mit „staatsgefährdendem Inhalt“ war, so sehr sah sich die Bundespost zunehmend „in die Rolle einer Zensurbehörde gedrängt“.²⁰ Entsprechend drängte der Postminister immer wieder auf eine gesetzliche Regelung, die mit dem Grundgesetz und dem Postgesetz vereinbar war. Vergeblich, wie die Entwicklung bis 1968 zeigen sollte.

Eine Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses, wie es das Grundgesetz für den Fall einer tatsächlichen Bedrohung aufgrund eines entsprechenden Gesetzes durchaus ermöglicht hätte, war nach Meinung der leitenden Beamten politisch nicht durchsetzbar. Die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit wäre gegen oder auch mit der SPD weder im Bundestag noch im Bundesrat zu erreichen gewesen. Ein Gesetz mit hohen Auflagen und Restriktionen aber war von der Administration nicht gewollt. Es hätte den Kampf des Staates gegen die „kommunistische Bedrohung“ nur erschwert. So versuchte man durch Anweisungen, Verordnungen, allgemeine Rechtsgrundsätze und Einzelregelungen, versteckt in verschiedenen Gesetzen, gleichsam um das Grundgesetz herum einen rechtlichen Rahmen zu zimmern, um das eigene Handeln im Kampf des Staates gegen Kommunismus abzusichern und zu legitimieren. Aus diesem Bedürfnis heraus

17 BAArch, B 106/16106, Schreiben des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen vom 27. 11. 1951.

18 BAArch, B 137/16516, Schreiben des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen an die Oberpostdirektionen vom 26. 6. 1951.

19 BAArch, B 137/16516, Vermerk des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen über die Ressortbesprechung am 15. 6. 1951.

20 BAArch, B 106/16106, Schreiben des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen vom 27. 11. 1951.

wurde ein juristisches Konstrukt entwickelt, das im Wesentlichen auf folgenden Grundlagen basierte:

1. *Besatzungsrecht*: Angesichts der schwierigen Gesetzeslage war der Kampf gegen die Verbreitung kommunistischer Propaganda auf dem Postweg möglichst im Geheimen, ohne Öffentlichkeit und parlamentarische Kontrolle, zu führen. Dazu bot das Besatzungsrecht einen willkommenen Rahmen.

2. *Verfassungsrecht*: Um den Staatsschutz als höherwertig definieren und die vorrangige Bedeutung der Grundrechte im Grundgesetz relativieren zu können, wurde der „Grundsatz der Güterabwägung“ auch in das Verfassungsrecht eingeführt. Nach Ansicht des Justizministeriums setzte der Schutz der Grundrechte den Schutz des Staates als „höherwertiges Gut“ voraus.²¹

3. *Strafrecht*: Mit der Wiedereinführung des politischen Strafrechts Anfang der fünfziger Jahre wurden die Herstellung, Vervielfältigung, Verbreitung und Einfuhr hochverräterischen oder staatsgefährdenden Propagandamaterials unter Strafe gestellt (§ 93 StGB). Nach dem Legalitätsprinzip waren die Staatsanwaltschaften jetzt gezwungen, gegen Personen, die „staatsgefährdende“ Schriften und Materialien verbreiteten, strafrechtlich vorzugehen.

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 und Zeitungen wurden jetzt als Waren definiert. Stießen die Zollbeamten bei der Suche nach Handelsware „zufällig“ auf Propagandamaterialien, waren diese dem Staatsanwalt zu übergeben.

5. *Beamtenrecht*: Das wichtigste Glied in der Kette war der diensttuende 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 der Postzensur und Telefonüberwachung.

Hinter alledem stand ein autoritäres Staatsverständnis, dem die Durchsetzung und Legitimation eines starken Staates wichtiger war als der Schutz des Einzelnen vor der Verletzung der Grundrechte, wie es die soeben erst eingeführte Verfassung der Bundesrepublik bestimmte. Statt eines grundgesetzlich geforderten, öffentlich zu debattierenden und mit großer Mehrheit zu verabschiedenden Gesetzes zur Einschränkung des Postheimnisses entwickelte die Ministerialbürokratie ein dichtes, kaum überschaubares und nachvollziehbares Geflecht rechtlicher Bestimmungen, die weitgehend

21 BArch, B 141/3834, Rechtsgutachten des BMJ über die postalische Behandlung staatsfeindlicher Schriften vom 2. 4. 1952: „Jeder Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung wird auch als Angriff auf den Bestand der Grundrechte angesehen. Die Gesamtheit – der Staat und seine Organe – ist daher nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, derartige Angriffe abzuwehren“ (S. 8).

unbeachtet von Parlament und Öffentlichkeit auf dem Dienstweg von oben nach unten durchgesetzt werden sollten und konnten.

Die Beamten der Post, des Zolls, der Bahn, des Passkontrolldienstes und der Polizei machten erst sichtbar, was der Staat bekämpfen wollte. Millionen und Abermillionen Postsendungen wurden im Laufe der Jahre aus dem Verkehr gezogen. Die Beamten arbeiteten auf Anweisung von oben und im Vertrauen auf ihre Vorgesetzten. Weigerten sie sich, den Bestimmungen Folge zu leisten, liefen sie selbst Gefahr, ins Gefängnis zu kommen. Denn durch „das Weiterbefördern“ staatsgefährdender Schriften, so das Justizministerium in einem Rechtsgutachten von 1955, setzte sich „der Postbedienstete der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung wegen Beihilfe zu einer strafbaren Handlung aus“.²²

So stand der Beamte ständig in dem Konflikt, entweder das Postgeheimnis oder die Treuepflicht zu verletzen, mithin auf diese oder jene Weise straffällig zu werden. Da das staatlich Geforderte nicht das gesetzlich Gebotene war, halfen die Juristen des Justizministeriums auch hier mit dem Grundsatz der „Güter- und Pflichtenabwägung“ weiter, um ungesetzliches Handeln, dessen man sich durchaus bewusst war, zu legitimieren. „Diese Eingriffe in das Postgeheimnis, die an sich keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage haben, lassen sich nur durch die Anwendung des Güterabwägungsprinzips rechtfertigen. In allen diesen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an Offenbarung das öffentliche Interesse an Wahrung des Postgeheimnisses.“²³

In der Praxis galt folgendes Verfahren: Die Postbeamten hielten bei Verdacht auf staatsgefährdendes Propagandamaterial Drucksachen, Pakete oder andere Postsendungen an, reichten diese, wenn sie aus der DDR kamen, an den Zoll, bei Inlandssendungen sofort an die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft weiter. Der Staatsanwalt leitete ein Strafverfahren ein und erwirkte einen richterlichen Beschluss zur Beschlagnahme der Postsendung. Die nicht beschlagnahmten Briefe und Pakete – der weitaus geringere Teil – kehrten in den Postkreislauf zurück und erreichten in der Regel beschädigt und mit bis zu einem Jahr Verspätung den Empfänger. Von den beschlagnahmten Sendungen wurde der größere Teil vernichtet, der Rest als Beweismaterial für Ermittlungs- und Strafverfahren aufbewahrt. Dann stand eines Tages statt des Postboten der Staatsanwalt vor der Tür.

Angesichts der Fülle der beschlagnahmten Postsendungen verlief die staatliche Postzensur keineswegs geräuschlos. Einige Betroffene 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 Staats-

22 BArch, B 141/3837, Bundesjustizministerium, Staatsgefährdendes Propagandamaterial, Rechtsgutachten zu § 93 StGB, erstattet für den Ausschuss des Deutschen Bundestages zum Schutz der Verfassung vom 24. 11. 1955, S. 15.

23 BArch, B 141/3834, Bundesjustizministerium, Rechtsgutachten vom 2. 4. 1952, S. 4.

anwaltschaften und den Amtsgerichten eine verfassungswidrige Zensur aus“. Im Gegensatz zu früher hätten ihn schon lange keine Sendungen aus der sowjetisch kontrollierten Zone mehr erreicht, auch keine Sitzungsprotokolle der Volkskammer. „Ich habe Grund zu der Vermutung“, so Arndt weiter, „dass irgendwo ein Postsekretär oder der Assessor einer Staatsanwaltschaft sitzen, die ihrerseits mit gottbegnadetem Unverstand darüber entscheiden, ob ein Bundestagsabgeordneter durch den Empfang dieser Drucksachen Schaden an seiner demokratischen Seele nehmen kann.“²⁴

Auch im Deutschen Bundestag wurde seit Mitte der fünfziger Jahre die Kritik lauter. Zwischen 1955 und 1962 stellten SPD und FDP allein acht Anfragen zur Praxis der Postzensur und Telefonüberwachung, ohne über den tatsächlichen Umfang informiert zu werden. Der Ausschuss zum Schutz der Verfassung befasste sich mehrfach intensiv und äußerst kritisch mit der Überwachungspraxis. Der Einfluss der KPD in Westdeutschland sei ständig zurückgegangen. Trotz Rundfunks und anderer Propaganda sei der Partei keinerlei Erfolg beschieden, „so dass die jetzige Handhabung der Beschlagnahmung jeden Sinn verloren habe“. Die Bundesrepublik erscheine weitgehend „immun gegen die östliche Propaganda, so dass die möglichen Nachteile bei einer Aufhebung der Beschlagnahmungen ruhig in Kauf genommen werden sollten“. Angst, so der Tenor der Abgeordneten von der Opposition, „dürfe kein Grund sein, den Boden der Rechtsstaatlichkeit zu verlassen“.²⁵

Auch innerhalb der Justiz regte sich vereinzelt Widerstand gegen den staatlichen Antikommunismus und die fortgesetzte Verletzung der Grundrechte. Das Landgericht Frankfurt wies einen Antrag des Oberstaatsanwalts zurück, 101 Briefe mit Artikeln aus dem *Neuen Deutschland* zu beschlagnahmen, weil sie die Politik der Bundesregierung kritisierten. Jeder habe das Recht, so das Gericht, „sich direkt auch über das in der sowjetisch besetzten Zone erscheinende Schrifttum zu informieren“.²⁶ Das Amtsgericht Wolfenbüttel monierte mehrfach die Beschlagnahmepraxis von Postsendungen aus der DDR. „Ich bitte wiederholt um Mitteilung“, so der Amtsrichter an den Oberstaatsanwalt, „wie es kommt, dass die Briefsendungen bereits geöffnet sind. Ich bin nicht gewillt, eine ungesetzliche Verletzung des Postgeheimnisses zu dulden“.²⁷

Der Amtsgerichtspräsident des Bezirks Hannover nahm sich der Beschwerden und grundsätzlichen Bedenken seiner Amtsrichter an und leitete diese auf dem Dienstweg weiter. Der Beschlagnahmebeschluss sei im Grunde eine Farce. Die Staatsanwaltschaft erwirke den Beschluss nur, um die beschlagnahmten Postsendungen, die schon geöffnet worden seien, umgehend vernichten zu können. Dann stelle sie das Verfahren ein, nicht

24 BArch, B 141/17358. Eine Kopie des Schreibens ging auch an Bundesjustizminister Neumayer.

25 BArch, B 141/3837, Kurzprotokoll der 17. Sitzung des Ausschusses zum Schutze der Verfassung am 4. 5. 1955.

26 BArch, B 106/16105, Urteil der 1. großen Strafkammer des Landgerichts Frankfurt vom 1. 6. 1955.

27 BArch, B 141/3837, Schreiben des Oberstaatsanwalts Braunschweig an den Niedersächsischen Justizminister vom 21. 4. 1955.

mangels hinreichenden Tatverdachts, was zu beweisen gewesen wäre, sondern weil die Beschuldigten aus der DDR in der Bundesrepublik nicht verfolgt werden könnten und die Empfänger sich noch nicht strafbar gemacht hätten. Weder Absender noch Adressat würden von der Beschlagnahme und Vernichtung der Post unterrichtet. Ob die Beschlagnahme berechtigt sei oder nicht, könne in einem Hauptverfahren nicht mehr geklärt werden. Fazit: „Die Beschlagnahmerichter liefern täglich Beschlagnahmebeschlüsse für ein Verfahren, von dem sie wissen, dass es nicht gesetzmäßig durchgeführt wird.“²⁸

Nicht der Richter, sondern der im Auftrag der Exekutive tätige Staatsanwalt war der eigentlich Handelnde. Das Gericht wurde nur benutzt, um ein unrechtmäßiges Handeln zu verschleiern. Im Grunde leisteten die Richter „polizeiliche Arbeit“. Sie dienten „mit ihren Maßnahmen nicht irgendeiner Strafverfolgung, sondern einer Gefahrenabwehr“, wie der Amtsgerichtspräsident schrieb. „Das ist aber nicht ihre Aufgabe.“ Die Amtsrichter sahen sich in einer schwierigen Lage. „Der ganze Apparat ist nun darauf eingestellt, dass sie weiter wie bisher mitmachen. Es ist praktisch unmöglich, dass sie es in Zukunft nicht mehr täten.“ Der „Verschleiß an richterlichem Verantwortungsgefühl“ sei sehr bedenklich. Deshalb schlug der Amtsgerichtspräsident vor, „dass die Staatsanwaltschaft das Amtsgericht in ihr Verfahren nicht mehr einschaltet oder aber nach erfolgter Beschlagnahme rechtmäßig verfährt“.²⁹

An dem eingefahrenen Verfahren änderte sich nichts. Im Gegenteil: Mit Adenauers grandiosem Wahlsieg vom 15. September 1957, der ihm die absolute Mehrheit einbrachte, fühlte sich die Exekutive auch in ihrem Kampf gegen den Kommunismus bestätigt. Der Kampf aber wurde eher verstärkt als verringert. Dies galt auch für die Zensur, Beschlagnahme und Vernichtung von „staatsgefährdenden Postsendungen“. Kurz vor Ende der Legislaturperiode Anfang September 1961 gelang es den Ministerien noch, ein „Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote“ vom Bundestag verabschieden zu lassen, das erstmals die Überwachung staatsgefährdenden Propagandamaterials gesetzlich regelte. Die allgemeine Überwachungspflicht wurde ständige Aufgabe der Zollverwaltung. Die von Post und Bahn als „verdächtig“ einbehaltenen Sendungen mussten vom Zoll jetzt generell geöffnet werden. Da auch Privatbriefe, Eil- und Einschreibesendungen verfassungsfeindliches Material enthalten konnten, unterlagen auch diese der Kontrolle. Erstmals wurde die Einschränkung des Brief- und Postgeheimnisses in ein Gesetz aufgenommen.³⁰

Ein allgemeines Gesetz zur Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses, das etwa die Pflichten und Rechte von Überwachern und Überwachten klar definierte,

28 BACh, B 141/3837, Schreiben des Amtsgerichtspräsidenten an den Oberlandesgerichtspräsidenten in Celle vom 14. 4. 1955.

29 BACh, B 141/3837, ebenda.

30 Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote vom 1. 9. 1961, BGBl I, S. 607, ferner: BACh, B 106/16105, Schreiben des Bundesministers der Finanzen an die Oberfinanzdirektionen vom 20. 9. 1961.

war dies natürlich nicht. Auch die Zensur von Postsendungen, die innerhalb der Bundesrepublik aufgegeben worden waren, war nicht geregelt und somit weiterhin ungesetzlich. Parallel zur exzessiven Handhabung der „Verbringungsverbote“ nahm die Zahl der in der Bundesrepublik aufgegebenen „staatsgefährdenden Post“ weiter zu. So kam es, wie es kommen musste: Die individuell und vereinzelt immer wieder geäußerte Kritik schlug in öffentliche Erregung um, als sich die Bundesregierung kurz nach der „Spiegelaffäre“ im Herbst 1963 mit einem neuen „Problem“, der sogenannten Abhör-affäre konfrontiert sah. Die *ZEIT* berichtete, dass im Kölner Bundesamt für Verfassungsschutz nicht nur „ehemalige SS-Leute als Hüter unserer demokratischen Staatsordnung“ amtierten, sondern diese Behörde auch „seit Jahren das in Artikel 10 des Grundgesetzes verbürgte Brief- und Fernmeldegeheimnis“³¹ systematisch durchlöchere.

Der Vorwurf an die Verfassungsschützer lautete, sie nutzten das Recht, das sich die Westmächte im Deutschlandvertrag von 1955 vorbehalten hätten, und würden mit Hilfe alliierter Dienststellen Briefe öffnen und Telefongespräche abhören. „In der Post gibt es einen Raum, in dem man abhören kann“, informierte Walter Scheel Partei- und Fraktionsvorstand der FDP. „Dort sitzen die Alliierten.“ Der Postvorsteher veranlasse die Schaltung. Die Post habe von der Bundesregierung generell die Vollmacht, solche Schaltungen vorzunehmen. Die Frage reduziere sich also darauf, „wie deutsche Stellen von diesem Recht der Alliierten für ihre Zwecke Gebrauch gemacht haben“.³²

Inwieweit durfte also das Bundesamt für Verfassungsschutz Informationen der Alliierten, die nach deutschem Recht auf illegale Weise durch Verletzung des Postgeheimnisses oder durch Telefonüberwachung erworben worden waren, für eigene Zwecke nutzen oder gar die Alliierten bitten, Überwachungsmaßnahmen durchzuführen, um an entsprechende Informationen zu kommen? Die Verfassungsschützer durften es nicht, so die intern klar formulierte und weitgehend übereinstimmende Meinung von Innen- und Außenministerium. „Dem Gutachten des Bundesministeriums des Innern zur Frage der Vereinbarkeit der Maßnahmen des BfV [Bundesamt für Verfassungsschutz] mit dem Grundgesetz ist im Wesentlichen zuzustimmen“, heißt es in einer Stellungnahme des Auswärtigen Amtes vom 13. September 1963. „Es liegen in fast allen dargestellten Fällen Verstöße gegen Artikel 10 GG vor.“ Von „Verfassungsbruch“ ist sogar die Rede, „soweit das BfV davon ausging oder ausgehen müsste, dass die Überwachung nach deutschem Recht illegal vor sich gehen würde“. Und weiter: „Es sei unzulässig, auf ihre Ausübung hinzuwirken, soweit sie mit unserer Rechtsordnung nicht vereinbar sind.“³³

Das waren klare und in ihrer Deutlichkeit völlig neue und ungewohnte Worte, die innerhalb der Ministerialbürokratie auf einen Einstellungswandel zur Gewichtung des Verhältnisses von Staatsschutz und Grundrechten hindeuteten. Nach außen gelangte

31 <http://www.zeit.de/1963/37/Nur-Abhoer-Amtshilfe>, 16. 2. 2009.

32 Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende. Sitzungsprotokolle 1960–1967, FDP-Bundesvorstand, bearbeitet von Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1993, S. 550.

33 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), B 86/892, Aufzeichnung vom 13. 9. 1963.

diese Erkenntnis jedoch nicht, obwohl ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt wurde und der neue Bundeskanzler Ludwig Erhard ein externes Gutachten über die Arbeitsweise des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Auftrag gab. Die Abhöraffaire endete vielmehr mit einem Freispruch erster Klasse: Max Silberstein, ehemaliger Präsident des Oberlandesgerichts Karlsruhe, kam in seinem Untersuchungsbericht zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass im Gegensatz zu den Presseberichten „keinerlei Hinweise auf Missbrauchsfälle im Bereich der Post- und Fernsprechkontrolle festgestellt werden“³⁴ konnten.

Wie war das möglich? Zum einen ging es in der Abhöraffaire „nur“ um den Verfassungsschutz, nicht um das gesamte System von Zensur und Überwachung durch Post, Bahn, Zoll, Passkontrolldienst und Polizei. Zum anderen verstand es der Verfassungsschutz, vor allem die Spionageabwehr in den Vordergrund zu rücken, nicht die Abwehr von „Subversion“ und „Infiltration“, wozu vor allem der Kampf gegen staatsgefährdende Schriften und Postsendungen gehörte. Ferner gab es in der Praxis eine enge, in ihren tatsächlichen Abläufen nicht dokumentierte Zusammenarbeit zwischen dem Verfassungsschutz und den alliierten Dienststellen, insbesondere den Amerikanern. Vor allem die Formel von der „Sicherheit der alliierten Streitkräfte“ diente immer wieder als „Tarnung“, um mit den deutschen Gesetzen nicht in Konflikt zu geraten. „Deshalb sollte das Bundesamt für Verfassungsschutz in solchen Fällen“, wie das Auswärtige Amt dem Bundesministerium des Innern auch als Konsequenz aus dem „Verfassungsbruch“ empfahl, „den alliierten Sicherheitsbehörden lediglich mitteilen, dass die Verdächtigen die Sicherheit der alliierten Streitkräfte gefährden. Nach einiger Zeit könnte dann das Bundesamt für Verfassungsschutz, wenn erforderlich, die alliierten Stellen um Unterrichtung über das Ergebnis der Überprüfung bitten.“³⁵

Seit dem Jahr 1955 waren Postzensur und Telefonüberwachung in der Bundesrepublik mehr und mehr auf deutsche Stellen übergegangen. Rechtliche Grundlage hierfür boten der Deutschlandvertrag von 1955 und – wie bislang unbekannt – ein geheimes Schreiben der Alliierten anlässlich der Unterzeichnung der Verträge. In diesem Schreiben an Bundeskanzler Adenauer erklärten die drei Hohen Kommissare, dass die „bisher ausgeübte“ Post- und Fernmeldezensur nicht aufgegeben würde, sondern „unter die Vorbehaltsrechte der Drei Mächte nach Artikel 5 des Deutschlandvertrages fällt“.³⁶ Die übrigen Vorbehaltsrechte galten für den Notstand. Jetzt bekam die Bundesrepublik alliierte Vorbehaltsrechte auch für den Normalfall, der faktisch unter Ausnahmerecht gestellt wurde. Das Recht auf Postzensur und Telefonüberwachung wurde als alliiertes Vorbehaltsrecht deklariert und sollte auf ausdrücklichen Wunsch der Deutschen so

34 Kabinettsprotokolle online, Kabinettsitzung am 17. 10. 1963, D. Verfassungsschutzamt, Anm. 10, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_41/para3_6.html, 16. 2. 2009

35 PA AA, B 86/892, AA Staatssekretär Rolf Lahr an Staatssekretär Hans Schäfer (Bundesministerium des Innern) am 20. 9. 1963.

36 BAArch, B 106/63046, Postminister Balke an Staatssekretär Globke, Bundeskanzleramt, 16. 5. 1955.

lange beibehalten werden, bis die Bundesrepublik Deutschland ein eigenes Gesetz zur Einschränkung des Post- und Telefongeheimnisses zustande brächte.

Zwar boten Strafgesetzbuch und auch Postgesetz „gewisse Möglichkeiten zur Bekämpfung illegalen Schrifttums“, wie das Auswärtige Amt an die Alliierte Hohe Kommission schrieb, „doch soll, soweit diese Möglichkeiten nicht ausreichen, auf die dritte Durchführungsverordnung des Gesetzes Nr. 5 zurückgegriffen werden“.³⁷ Alliiertes Recht sollte weiterhin die Möglichkeit von Zensur und Überwachung bieten, ohne formalrechtlich gegen das Grundgesetz zu verstoßen. An die Stelle alliierter Behörden, denen das beschlagnahmte Material abzuliefern war, sollten die deutschen Strafverfolgungsbehörden treten. Einer gesetzlichen Regelung bedurfte dies nicht. Wenn die Sicherheit der alliierten Streitkräfte bedroht war, galt auch die Sicherheit der Bundesrepublik als bedroht. Aufgrund der internationalen Lage, erklärte Außenminister von Brentano 1955 im Deutschen Bundestag, könne „nicht schlechthin auf Maßnahmen der Post- und Telefonüberwachung im Interesse der Sicherheit der Streitkräfte verzichtet werden“.³⁸

Das „fremde Recht“, das nach Erlangung der Souveränität der Bundesrepublik im Jahr 1955 weiter gültig blieb, belastete nicht, sondern entlastete vielmehr die deutschen Behörden. Nicht sie, sondern die Alliierten waren dafür verantwortlich, so etwa die Logik des Bundesministers für Wirtschaft, Ludwig Erhard, in einem Schreiben an seine Kabinettskollegen. Danach führten die Deutschen nur aus, was ihnen aufgezwungen worden war und sie bei Aufhebung des Besatzungsstatuts vorgefunden hatten. „Deshalb bestehen auch keine politischen Bedenken dagegen, dass dieses Besatzungsrecht zur Grundlage von Eingriffen in Grundrechte, insbesondere Art. 10 GG, gemacht wird.“³⁹

An dieser dem Grundgesetz widersprechenden Zensur- und Abhörpraxis änderte sich auch nach der Abhöraffäre von 1963 nichts. Dennoch hatte die Affäre auch positive Folgen. Die Zeichen der Zeit standen auf Veränderung. Nach der „Spiegelaffäre“ wirkte auch diese Affäre wie ein weiterer Katalysator des politischen und gesellschaftlichen Liberalisierungsprozesses, der mit dem Ende der Ära Adenauer neuen Schwung bekam. Fragen nach dem Verhältnis von Staat und Individuum, von Staatsschutz und Grundrechten wurden neu gestellt. War der Staatsschutz wirklich ein höherwertiges Gut, wovon Politik und Beamtenschaft lange Zeit ausgingen? Zeichen des Wandels waren auch in den Ministerien spürbar. Es hatte schon etwas Symbolisches, als Adenauer im Jahr 1963 gleichsam auf den Wogen einer handfesten Abhöraffäre aus dem Amt getragen wurde. Er selbst verstand den Wandel der Zeit offensichtlich nicht mehr. Ganz im Stil der fünfziger Jahre äußerte er in seiner letzten Kabinettsitzung den Eindruck, „dass es vielen Kritikern weniger um die Einhaltung

37 BArch, B 141/3837, Schreiben vom 4. 5. 1955.

38 BArch, B 106/63046, Abschrift Bulletin Nr. 195 vom 15. 10. 1955, S. 1632.

39 BArch, B 141/17360, Schreiben vom 23. 4. 1957, S. 3.

des Grundgesetzes gehe als vielmehr darum, der Bundesregierung Vorwürfe zu machen und das Ansehen des Staates zu untergraben“.⁴⁰

Fünf Jahre später, 1968, bekam die Bundesrepublik nicht nur eine Notstandsgesetzgebung, sondern auch ein Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Die SPD hatte seit 1965 auf diesem Junktum bestanden, zunächst, um an einer ungeliebten Gesetzgebung nicht mitwirken zu müssen, dann – nach Eintritt in die Große Koalition –, um die dringend notwendigen Gesetze vor zu großer öffentlicher Kritik zu schützen. Erneut mussten die alliierten Zensur- und Überwachungsrechte, die die Besatzungsmächte schon 1955 aufgeben wollten, auf Wunsch der Deutschen aber beibehalten hatten, dazu erhalten, die deutsche Zensur- und Überwachungspraxis zu verdecken. Nicht die Beseitigung einer fast zwei Jahrzehnte dauernden gesetzwidrigen Praxis der Exekutive, sondern die Beseitigung der alliierten Vorbehaltsrechte und der damit verbundene Souveränitätsgewinn prägten die politische Debatte jener Jahre und die kollektive Erinnerung daran bis heute.

Dem sogenannten G 10-Gesetz standen noch einige Prüfungen bevor. Als sämtliche Anfechtungen vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überstanden waren, brachte es die damals regierende SPD in einer Pressemitteilung noch einmal auf den Punkt: „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.“⁴¹

Im Jahr 1968 endeten nicht nur die Befugnisse der Alliierten, sondern auch eine fast zwanzigjährige Geschichte fortgesetzter Verletzung des Brief-, Post- und Telefongeheimnisses in der Bundesrepublik Deutschland. Das heißt nicht, dass danach keine Briefe mehr geöffnet oder Telefongespräche abgehört wurden. Jetzt geschah dies allerdings auf einer gesetzlichen Grundlage, die mit dem Grundgesetz vereinbar war.

In Deutschland wurde also seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und verstärkt seit Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 nicht nur in der DDR, sondern auch in der Bundesrepublik zensiert, abgehört und Post vernichtet. Und dies in einem Ausmaß, das die hier nachgewiesenen Zahlen um etliche Millionen noch überschreiten dürfte. Selbst der Erhalt von Postsendungen oder das Verteilen von Broschüren der KPD/SED konnten im Gefängnis enden. Nicht strafbar war dagegen der staatliche Antikommunismus, auch wenn er fortgesetzt gegen das Grundgesetz, das Postgesetz und Grundlagen des Rechtsstaates verstieß. Schließlich ging es um den Schutz des Staates vor den Feinden der Verfassung.

40 Kabinettsprotokolle online Edition, <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/index.html>, Sitzung am 27. 9. 1963, TOP 2 Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst, 2. 2. 2009.

41 BArch, B 257/68699, Sozialdemokratischer Pressedienst vom 11. 9. 1978, S. 4.