

Josef Foscepoth, Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2012, 377 S., kart., 34,90 €.

Die Geschichte der Bundesrepublik ist noch längst nicht geschrieben – noch nicht einmal in den Grundzügen die der ‚alten‘ Bundesrepublik Deutschland bis 1989 und nicht einmal die der ersten Jahrzehnte. „In der Bundesrepublik Deutschland gab es [...] bis 1968 einen verfassungsrechtlich, strafrechtlich und einzelgesetzlich klar und eindeutig geregelten Schutz des Post- und Telefongeheimnisses und eine Überwachungspraxis, die den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen ebenso klar und eindeutig widersprach“ (S. 78). Das ist der Grundduktus und zugleich das wichtigste Ergebnis dieses Buchs.

Es gibt sonst eine, in vielen Darstellungen wiederholte ‚Meistererzählung‘ zu dem Thema. Danach übernahmen die Alliierten 1945 die oberste Gewalt in Deutschland, gaben sie 1949 unterschiedlich in West und Ost zunächst teilweise an zwei neue Staaten ab. Die Westmächte machten ihren Staat 1955 souverän – behielten sich aber die Rechte über Deutschland als Ganzes und bei innerer Gefährdung vor. Abgelöst wurde dies durch die Notstandsgesetze von 1968. Mit der deutschen Wiedervereinigung von 1989/90 wurden schließlich alle Rechte der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs ausdrücklich aufgehoben (sieht man einmal von der hier nicht interessierenden Feindstaatenklausel der Vereinten Nationen ab).

Falsch oder zumindest viel zu einfach! Das legt der Freiburger Historiker Josef Foscepoth mit seiner imponierenden Forschungsleistung dar. Schon allein die Umstände, wie es ihm gelang, die bislang geheimen oder streng geheimen Quellen der einschlägigen Ministerien – nicht zuletzt durch eine Dienstanweisung des damaligen Innenministers Wolfgang Schäuble ermöglicht – erstmals einzusehen, liefern eine spannende Geschichte zum Thema „Freiheit der Wissenschaft“ contra „staatliches Interesse an Geheimhaltung“.

Der bisher weitgehend übersehene Strang ist das Post- und Telefongeheimnis, in Artikel 10 des Grundgesetzes (GG) absolut ausgesprochen und mit dem Verweis versehen, es könne nur durch ein Gesetz modifiziert werden, das aber das Recht selbst nicht antaste. Es versteht sich, dass sich die westlichen Alliierten daran nicht hielten, aber auch die neuen westdeutschen Geheimdienste nicht. Bei Verhandlung der einschlägigen Souveränitätsverträge von 1955 vereinbarte Bundeskanzler Konrad Adenauer mit den Alliierten ausdrücklich deren Formulierung eines Vorbehalts für diese Fragen wie den Notstand aus, nach Foscepoth, da er um die schwierige innenpolitische Durchsetzung eines etwaigen deutschen Spezialgesetzes zu diesen Themen wusste.

Abgehört und Post geprüft, beschlagnahmt und vernichtet wurde daher flächendeckend weiter. Deutsche Behörden bedienten sich auch der alliierten Erkenntnisse. Wahrscheinlich betrafen diese Maßnahmen über 100 Millionen Sendungen aller Art. Leitend war der Antikommunismus, der nicht nur gegenüber der DDR oder dem Ostblock, sondern auch innerhalb der jungen Republik das Argument der Bedrohung der freiheitlichen Ordnung in den Vordergrund rückte. Das war in dieser Form rechts- ja grundgesetzwidrig, wie immer mal wieder von Juristen, Politikern, ja auch von Beamten und ganzen Ministerien am Rande verlautete, aber ohne Folgen. Ab-

hörskandale, wie der, der den – dann durchaus lernfähigen – Innenminister Hermann Höcherl 1963 veranlasste, im Bundestag zu erklären, die Beamten könnten nicht den ganzen Tag mit dem Grundgesetz unter dem Arm herumlaufen, änderten daran nichts Grundsätzliches. Es dauerte dann bis zur Großen Koalition (1966–1969), als sich auch und gerade die SPD bereiterklärte, an einem deutschen Ausführungsgesetz mitzuwirken. Verpackungstechnisch geschah das mit der medialen Verschmelzung der Notstandsgesetze – die eben nur für den Ausnahmefall des Notstands galten – mit dem Gesetz zu Artikel 10 GG, das auch im Normalfall gesellschaftlichen und staatlichen Lebens galt. Der Autor erklärt die Bereitwilligkeit der SPD hier mitzumachen, mit deren unbedingten Regierungswillen; man könnte wohl noch schärfer formulieren: mit der Entschlossenheit der ehemals „vaterlandslosen Gesellen“ sich nun endlich zu diesem Staat zu bekennen.

Denn das ist die Hauptthese Foschepoths: Während es den Alliierten nach wie vor darum ging, über ihre Vorbehaltsrechte nicht nur den Kommunismus weltweit und zumal in Mitteleuropa, sondern vor allem auch die Deutschen unter Kontrolle zu halten (Prinzip der „doppelten Eindämmung“), handelte die Regierung Adenauer wie ihre Nachfolger unter einem Primat des Staats gegenüber den Freiheitsrechten, die das Grundgesetz sehr viel absoluter beziehungsweise die Modalitäten von deren Einschränkung sehr viel behutsamer gesetzt hatte. Auf den Punkt gebracht: „Nach 1945 ging es vor allem um eins, um den Aufbau eines starken, überlebensfähigen und nicht erneut von innen oder außen zerstörbaren Staates. Die Leute sollten wieder das Gefühl kriegen, dass sie wieder richtig regiert würden, wie Adenauer es einmal ausgedrückt hat“ (S.155).

Gerade dies war und blieb innenpolitisch höchst umstritten. Aber die dominierende Linie setzte genau auf diese Art des potenziell allzugreifenden Überwachungsstaats – und eben auch die SPD-Führung. Es fehlte nicht an Aufdeckungen von Missbrauch, Skandalen, richterlichen Überprüfungen und halbherzigen politischen Ausreden. Symptomatisch verschleiernd vielleicht der unter Helmut Schmidt amtierende Kanzleramtschef Manfred Schüler 1978 zum SPIEGEL: „Jeder Staat von der Größenordnung der Bundesrepublik Deutschland muss sich jederzeit Kenntnis darüber verschaffen, wie die Lage um ihn herum ist, und zwar rechtzeitig. Wir sind eine geteilte Nation und liegen an der Grenze zweier Blocksysteme.“ 1978 noch? In der Tat!

Zunächst ist chronologisch nachzutragen, dass mit dem systemwidrig im Zuge der Notstandsgesetze verabschiedeten Gesetz zu Artikel 10 GG die alliierten Überwachungsrechte auf die Bundesrepublik übergingen – nicht alle jedoch, denn sie hörten seither nach wie vor ab. Vielmehr brachte es die neue Rechtssicherheit in Westdeutschland mit sich, dass sich nun auch die Geheimdienste der Bundesrepublik verpflichteten, die vormaligen Siegermächte, die jederzeit auch physisch mit dabei sein konnten, mit ihren Erkenntnissen bis hin zu Originaldokumenten zu beliefern. Es lief mit 1968 ein beträchtlicher Ausbau der technischen Einrichtungen mit und über die Bundespost an, der seither existiert. Insofern war und blieb dies bis 1989 Stand der Dinge – Skandale der 1970er und 1980er Jahre und deren rechtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht eingeschlossen.

Die Parlamentarier ließen sich auf Kontrolle durch spezielle Ausschüsse zu Artikel 10 GG ein, die klein, vertraulich und geheim tagten und erst nachträglich überwachen sollten. Hier sind Foschepoths Argumente schlagend, dass die jeweiligen Ausschüsse nicht nur zunehmend hoffnungslos überfordert waren und dennoch je wohlwollend blieben, sondern dass sich durch diese ein Verzicht auf ordentliche Gerichtsbarkeit einbürgerte: Die Legislative beanspruchte formal,

hier die Exekutive zu kontrollieren – tatsächlich schaffte sie jedoch dadurch den ordentlichen Rechtsweg ab.

Und es geht so weiter: Einzelne Zeitungsartikel der von Michael Naumann in „Der ZEIT“ und auch nachdrückliche Anfragen der neuen Partei „Die Grünen“ änderten nichts daran. Auskünfte aus der Zeit nach der deutschen Vereinigung bis in die Gegenwart sprechen dafür, dass auch heute noch der enge Austausch mit den Siegern des Zweiten Weltkriegs weiterbesteht beziehungsweise die Rechtsgrundlagen dafür mit der Vereinigung nicht verändert wurden.

Foschepoths eindringliche, immer eng an der Rechtslage und deren Umgang damit argumentierende Studie ist durchweg nüchtern gehalten, konstatiert die (Grund-)Gesetzverstöße durchgehender Praxis sachlich und ohne Anklage. Höhepunkte sind die jeweilige Gegenüberstellung der sich durchziehenden Regierungslinie und ihrer vagen Rechtfertigungen einerseits mit den Kritikern andererseits – bis hin zu Bundesministern der CDU wie Gerhard Schröder, dem späteren Hermann Höcherl, aber auch Ministern wie Kurt Gscheidle (SPD) oder anderen führenden SPD-Politikern (Adolf Arndt), die eben genau die Rechtsverträglichkeit der ungeheuren Brief- und Fernmeldeüberwachung und -zensur bezweifelten.

Der Autor stellt in einem Extra-Kapitel die an sich bekannte, weitgehend rechtlose und umfangreiche Praxis der DDR dagegen, die dazu beigetragen hat, dass es immer wieder Diskussionen bei uns gibt, ob dieser Staat zwingend ein „Unrechtsstaat“ genannt werden müsse. So anders war die Bundesrepublik Deutschland auch nicht, auch wenn es Unterschiede gab. Foschepoth spricht trotz aller Asymmetrien von einer „symmetrisch verflochtenen deutschen Systemgeschichte“ (S. 261). Das bedarf weiterer argumentativer Überprüfung und Differenzierung.

Wichtiger ist die Frage nach der sonst gängigen Diagnose von der durchgehenden Liberalisierung der politischen Kultur der Republik. An sich bezweifelt der Autor gerade diesen Schub seit den 1960er Jahren nicht; aber er arbeitet überzeugend heraus, dass dieser nicht linear und nicht durchgehend war, sondern gerade hier, im Inneren wie gegenüber der DDR und dem Ostblock, in Brief- und Paketpost wie bei allen Fernmeldeverbindungen und zumal zwischen deutschen und alliierten Behörden eine ganz andere, zum Teil gegenläufige Theorie und vor allem Praxis bestand und besteht. Nur mit einigem Wohlwollen ließe sich die Hypothese dagegen setzen, dass die „wehrhafte Demokratie“, die rechtsüberschreitend bewusst und geheim agierte, die Bedingungen dafür schuf, dass neben dem „mehr Staat wagen“ – so Foschepoth – auch die Parole „mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt) Wirkung entfalten konnte.

Der Autor selbst versteht sein Buch als ersten Einstieg in die Problematik und es ist ein gewichtiger und sehr ernst zu nehmender. Gerade die 100 Seiten zumeist erstgedruckter vorher verschlossener Quellen im Anhang geben Gelegenheit zur genauen und sachkundigen Überprüfung der Thesen und Einordnungen. Es ist in dieser Hinsicht noch viel zu tun – eine vielleicht nicht ganz andere, aber eine anders zu sehende frühe Bundesrepublik zeichnet sich als Forschungsperspektive ab. Und die Praktiken am Rande oder jenseits der Prinzipien freiheitlicher Demokratie dauern an, setzen sich im elektronischen Zeitalter möglicherweise noch in erweiterter Form fort. Es handelt sich um eines der wichtigsten historischen Bücher des Jahres zur Geschichte der Bundesrepublik mit bedeutendem historisch-aufklärendem wie aktuell-politischem Potenzial!

Jost Dülffer, Köln

Zitierempfehlung:

Jost Dülffer: Rezension von: Josef Foscith, Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2012, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 53, 2013, URL: <<http://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81423>> [30.1.2013].