

# Zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen

Dieter Franke und Heike Hollunder

## Der Staat und seine Bürger

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat<sup>1</sup>. So steht es im Artikel 20 unseres Grundgesetzes. Mit den drei Festlegungen: demokratisch, sozial und Bundesstaat ist im Grunde die Kernaussage der gesamten Verfassung gegeben. Das Zusammenspiel zwischen Staat und Bevölkerung, das Verhältnis zwischen der Gesamtheit und dem Einzelnen sowie die Konstruktion zwischen Bund und Ländern bilden den Rahmen, der im Weiteren nur noch detaillierter erklärt, aber nicht überschritten werden kann.

Eine der diversen Verpflichtungen, die sich für einen demokratischen und sozialen Staat daraus ergibt, ist die Notwendigkeit, sich auch auf Ausnahmesituationen vorzubereiten, um dem Volk gegenüber seine auch fürsorgenden Aufgaben erfüllen zu können. Dazu wurde u. a. ein „Konzept zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen im Spannungs- und Verteidigungsfall“ erarbeitet. Nur ein Staat, der mit all seinen Organen handlungsfähig bleibt, kann seinen ihm obliegenden Verpflichtungen nachkommen.

## Bedrohungsszenarien

In der frühen Phase der Bundesrepublik waren die Bedrohungsszenarien, die Art und Umfang der Maßnahmen bestimmten, die der Bund zur Aufrechterhaltung seiner Handlungsfähigkeit unternehmen musste, durch die Erfahrungen und Bilder des Zweiten Weltkrieges bestimmt. Der Kalte Krieg ging unverändert vom Einsatz kampfstarker Bodentruppen aus, vorbereitet und begleitet von einer massiven Luftunterstützung. Das „Fulda Gap“ war einer der Schlüsselbegriffe für diese Kriegsführung. Mitgedacht in allen Übungen von FALLEX bis WINTEX allerdings auch der Einsatz von atomaren und chemischen Waffen. Hier prägten Hiroshima und Nagasaki die Vorstellungen. Auch wenn die Entwicklung der nuklearen Waffen in wenigen Jahren zu exponentiellen Steigerungen der Detonationsstärken geführt hatte, liebäugelten die Militärs offensichtlich eher mit den Taktischen Kernwaffen, die noch die anschließende Eroberung eines Landes sinnvoll erscheinen ließen.

Von 1966 bis 1989 fanden alle zwei Jahre Natoübungen im Regierungsbunker statt. Die Übungen wurden nach FALLEX 68 (Herbst-Übung) in WINTEX (Winter-Übung) umbenannt, der Rhythmus wechselte vom Herbst in den Winter und begann mit WINTEX 71. Ab 1977 kam die Ergänzung

CIMEX (Zivil-militärische Übung) hinzu. Man versuchte, die zivilen Übungsziele stärker in den Vordergrund und die rein-militärischen Anteile in den Hintergrund zu rücken. In allen diesen Nato-Übungen eskalierte die Lage stets und führte zum Dritten Weltkrieg. Das Szenario begann immer ähnlich. Bürgerkriegsähnliche Entwicklungen im neutralen Jugoslawien führten zu einem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes, das wiederum rief die Nato auf den Plan. Weitere internationale Komplikationen und Konfrontationen lösten den Einsatz von konventionellen Waffen aus, dem beiderseits ein vermehrter Atomwaffeneinsatz folgte.



Von der Kommandozentrale aus wurden alle Verschlüsse und die Bunkertechnik überwacht.

Dieses Bild änderte sich nach dem Herbst 1989 bzw. nach der Auflösung des Warschauer Paktes zum 31. März 1991. Die unmittelbare militärische Bedrohung wich einer eher terroristischen, auch wenn diese ggf. staatliche Akteure im Hintergrund haben könnte. Dazu kamen als neue Entwicklung Gefahren aus dem Netz. Cyberattacken gegen staatliche Einrichtungen oder solche der Kritischen Infrastrukturen sind dokumentiert. Hierfür Urheber namhaft zu machen, ist ein noch größeres Problem als bei Terroraktionen. Aktuell lässt das Vorgehen Russlands nun alte Bilder wieder real werden. Konventioneller Krieg, jetzt aber bei einer engmaschigen internationalen wirtschaftlichen Verflechtung, die ebenso wie in die Administration auf funktionierende Datennetze angewiesen ist.

Diese letzte Entwicklung lässt es ratsam erscheinen, sich die staatlichen Vorkehrungen zur Zeit des Kalten Krieges noch einmal anzusehen. Und das ist sogar nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich.

1 Art. 20 (1) GG

## Die Suche nach Schutz

In den 50er Jahren begannen – unterstützt durch das Bestreben der Regierung Adenauer, Deutschland westorientiert zu positionieren und sich dabei durch eine Mitgliedschaft in der NATO auch des Schutzes der Gemeinschaft zu versichern – die Überlegungen, wie die Umsetzung der Staats- und Regierungsaufgaben im Falle eines neuerlichen Krieges gewährleistet werden könne. Grundsätzlich gibt es dazu zwei gegensätzliche Optionen. Einerseits kann man die notwendigen Organe soweit wie möglich dislozieren, um den Ausfall des Gesamtsystems zu erschweren. Die andere Möglichkeit ist die von Harald Erkens so treffend for-



Blick in den rückgebauten und gesperrten Teil des Bunkers.

mulierte „Konzentration der Kompetenzen“ bei entsprechendem physischem Schutz. Die Bundesregierung wählte die letztere Option und fand in der Nähe der „provisorischen Hauptstadt“ Bonn ein passendes Objekt. Im Ahrtal existierten große Tunnel einer um das Jahr 1900 geplanten und dann gebauten Bahnstrecke, die allerdings nie vollendet worden war. Die fünf Tunnelbauwerke, zweispurig und für Schwerlast ausgelegt, haben nie einen Meter Schiene gesehen. Die Brückenbauwerke, teils in Viaduktform, sind nie geschlossen worden, als der Beschluss fiel, das Projekt einzustellen. Die ganze Geschichte dieser Bahnlinie ist eine von Krieg und Frieden und verdient eine eigene Betrachtung. Hier soll nur auf ihren Beitrag zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eingegangen werden.

Nach ersten Vermessungsarbeiten und paralleler Planung begannen 1962 die Ausbauarbeiten. Zwei nur durch einen kleinen Taleinschnitt getrennte Tunnelröhren wurden als geeignet angesehen. Sie waren mit jeweils etwa 1.300 m auch die längsten im Quintett. In den nächsten Jahren wurden sie nun ausgebaut, um Platz für die Verfassungsorgane des Bundes zu schaffen. Die vorhandene Röhre gestattete aufgrund ihrer Höhe von rund 7,5 m eine horizontale Aufteilung. Die untere Ebene war zwar nur als Kriechgang ausgestaltet, nahm aber die wesentlichsten Versorgungsleitungen auf. Darüber ordneten die Planer die Arbeitsebene an mit Büros, Besprechungs- und Versammlungsräumen, Küchen usw. In der obersten Ebene, unter dem Rundbogen des Tunnels, war die Schlafebene. Hier war in 4-, 6- oder 8-Bett-Zimmern Platz für die rund 3.000 Personen, die diesen Bunker bevölkern sollten. Ergänzt wurden die beiden vorhandenen Röhren durch Seiten- und Parallelstollen. Außerdem wurden die beiden Röhren durch einen tief unter dem Taleinschnitt angelegten Verbindungstunnel verbunden, um ein in sich geschlossenes System zu erzielen. Zählt man alle Weglängen in diesem unterirdischen Labyrinth zusammen, dann kommt man auf rund 17.300 m.

## Ein Problem mit der Verfassung

Ein Problem für die grundgesetztreuen Abläufe registrierten die Verantwortlichen schon frühzeitig. Neben der Regierung mit Kanzler und Ministern benötigten man natürlich auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Ressorts, um z. B. Gesetzesentwürfe und Verordnungen sachgerecht zu erarbeiten. Hier mussten entsprechende Beschränkungen gesetzt werden. Um das weitere Gesetzgebungsverfahren dann ordnungsgemäß abwickeln zu können, waren aber der Bundestag und i. d. R. auch der Bundesrat als Vertretung der Länder zu beteiligen. Der erste Deutsche Bundestag, am 14. August 1949 gewählt, war mit 402 Mitgliedern vergleichsweise klein. Alle bis 1990 folgenden Parlamente umfassten jeweils circa 520 Abgeordnete. Der Bundesrat mit heute 69 Ländervertretern hatte in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik 41 Mitglieder plus vier Berliner Vertreter. Zu beiden Organen gehören Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Verwaltungen. All diese Personen im Bunker unterzubringen, war nicht möglich. Daher wurde in der ersten großen Übung, die unter der Bezeichnung FALLEX 66 durchgeführt wurde, eine Variante erprobt, mit der man das Mengenproblem im Sinne des Grundgesetzes lösen wollte. Wolfram Dorn, von 1961 bis 1972 Mitglied des Deutschen Bundestages, hat als Übungsteilnehmer mitgewirkt und die Entwicklung dieses zusätzlichen Verfassungsorgans dokumentiert<sup>2</sup>, das 1968 als Artikel 53a in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Der Gemeinsame Ausschuss, wie er genannte wurde, nimmt im Verteidigungsfall die Rechte von Bundestag und Bundesrat wahr,

2 Wolfram Dorn, So heiß war der Kalte Krieg: Fallex 66; Dittrich Verlag Köln, 2002

wenn dem rechtzeitigen Zusammentreten des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist. Er besteht aus einem Vertreter je Bundesland und doppelt so vielen Mitgliedern des Bundestages. Auch wenn es ansonsten keine kopfmäßig genaue Platzverteilung im Regierungsbunker gab, war zumindest für die verfassungstreue Aufgabenabwicklung Vorkehrung getroffen.



Die Zahnarztpraxis der Anlage – Stand 60er Jahre.  
(Fotos: Dieter Franke)

## Das Ende des Bunkers

Am 9. Dezember 1997 entscheidet das Kabinett unter der Leitung von Bundeskanzler Helmut Kohl über das Schicksal des Regierungsbunkers. Der entscheidende Satz in der Vorlage des Bundesinnenministeriums lautet: „Der Ausweichsitz der Verfassungsorgane des Bundes in Marienthal wird aufgegeben.“ Überalterte Technik, mangelhafter Brandschutz und insbesondere die grundlegend veränderte Sicherheitslage in Europa nach der Wiedervereinigung und dem Zerfall der Sowjetunion waren ausschlaggebend für diese Empfehlung, die Bunkeranlage zu schließen. Überlegungen zu einer anderen Nutzung wurden angestellt. Der Versuch, die Anlage zu verkaufen, verlief ergebnislos. So ge-

hört dieses Relikt deutscher Geschichte unverändert dem Bund und erinnert an vergangene oder vergangen geglaubte Zeiten. Ein Teil des AdVB, so der Ausweichsitz der Verfassungsorgane des Bundes in Kurzform, ist heute zugänglich und wird vom Heimatverein „Alt Ahrweiler“ als Dokumentationsstätte betrieben. Einerseits Geschichte zum Anfassen, andererseits aber auch ein Anstoß zum Nachdenken über mehr als 75 Jahre Frieden. 75 Jahre, in denen der Staat seine Bereitschaft demonstriert hat, diesen Frieden zu verteidigen. Mit dem Bunker als Teil der Abschreckung.

## Kriegsszenarien und Schutzbauten heute

Der aktuelle Ukraine-Krieg lässt Fragen nach Schutzbauten für Regierung und Bevölkerung wieder aufkommen. „In Deutschland stehen keine öffentlichen Schutzräume mehr zur Verfügung“, so die aktuelle Information der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)<sup>3</sup>. Das Thema Zivile Verteidigung wurde nach dem Kalten Krieg abgewickelt, genauso wie die bestehenden Bunkerbauten aus der Zeit. Selbst im Kalten Krieg gab es lediglich für 1,8 Prozent der Bevölkerung Platz in öffentlichen Schutzbauten.

2007 wurde das Schutzraumkonzept von der Bundesregierung aufgegeben. Heute ist nur noch etwa die Hälfte der ehemals rund 2.000 Bunkeranlagen vorhanden, allerdings völlig veraltet und überholt. Trotzdem prüft das Innenministerium gemeinsam mit den Ländern aktuell in einer Bestandsaufnahme, welche Schutzräume noch nutzbar sind bzw. wieder herzurichten wären. Die Konzeption Zivile Verteidigung<sup>4</sup>, die vom Innenministerium 2016 herausgegeben wurde, sieht vor, dass alle Ministerien von einem geheimen Schutzort aus weiter handlungsfähig bleiben sollen. In wieweit dies bis heute umgesetzt wurde, ist ungewiss.

## Besuch im Bunker

Gruppenbuchungen sind an jedem Wochentag möglich. Anmeldungen unter 02641 - 911 7053 oder per Mail an [regierungsbunker@alt-ahrweiler.de](mailto:regierungsbunker@alt-ahrweiler.de).

Für Einzelbesucherinnen und -besucher besteht mittwochs, samstags und sonntags zwischen 10:00 Uhr und 16:30 Uhr (letzter Einlass) die Möglichkeit, den Regierungsbunker im Rahmen einer Führung zu besichtigen.

Unter <https://www.regbu.de> finden Sie weitere Hinweise und aktuelle Informationen.

<sup>3</sup> <https://www.bundesimmobilien.de/rechtliche-abwicklung-oeffentlicher-schutzraeume-8865c555b3e84c40> (Zugriff 17.03.2022)

<sup>4</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/konzeption-zivile-verteidigung/konzeption-zivile-verteidigung-node.html#:~:text=Die%20Konzeption%20Zivile%20Verteidigung%20>

Dieter Franke war bis zu seiner Pensionierung Pädagogischer Leiter an der AKNZ (heute BABZ) des BBK in Bad Neuenahr-Ahrweiler.

Heike Hollunder M.A. ist Museumsleiterin Dokumentationsstätte Regierungsbunker.