

Vom Bunker ins Grundgesetz

NATO-Übung FALLEX 66 - Der Gemeinsame Ausschuss sollte als Kernelement der Notstandsverfassung die Aufgaben von Bundestag und Bundesrat übernehmen

Dieter Franke

Am Montag, dem 17. Oktober 1966, machen sich im Laufe des Vormittags zahlreiche Bonner Limousinen und auch einige Busse auf den Weg ins Ahrtal. Ihr Ziel ist der geheime Ausweichsitz der Verfassungsorgane des Bundes, der sich unter dem nördlichen Hang des Ahrtals zwischen Ahrweiler und Dernau erstreckt. Zwar ist dieses ominöse Bauwerk noch längst nicht fertiggestellt, doch die rund 40 Prozent im ostwärtigen Abschnitt genügen für diesen ersten Test, auch wenn es für die fast 1.500 Personen sehr eng und unbequem werden wird. Pünktlich zum Mittagessen, für das jeweils 1,15 DM angerechnet werden, sind die meisten der Übungsteilnehmer vor Ort. Das Abendessen gibt es in den nächsten Tagen zum gleichen Preis, das Frühstück ist mit 0,60 DM deutlich preiswerter. Hierzu waren im Vorfeld Essenmarken zu erwerben, die später mit der Vergleichsmittelteilung, die jeder Teilnehmer erhält, bei den jeweils entsendenden Dienststellen in die Abrechnung dieser ungewöhnlichen Dienstreisen einfließen werden.

Die Aufgabe der kurzzeitigen Bunkerbewohner ist eine doppelte: Einerseits geht es im Rahmen der NATO-Übung FALLEX 66 darum, Deutschland in Kooperation mit den Partnern möglichst sicher und unbeschadet durch eine fiktive Bedrohungslage zu führen, die sich in den Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs aufgebaut hat. Andererseits sollen beabsichtigte Ergänzungen bzw. Änderungen der Verfassung erprobt und auf ihre Wirksamkeit getestet werden. Diese als Notstandsverfassung bezeichneten Passagen des Grundgesetzes sind im Parlament ebenso umstritten wie bei Organisationen, Verbänden und Gewerkschaften. Sie werden zwei Jahre später, am 11. Mai 1968, rund 50.000 Demonstranten im Bonner Hofgarten zusammenführen.

Kernelement der Notstandsverfassung ist der Gemeinsame Ausschuss (GemA). Dieser soll die Aufgaben von Bundestag und Bundesrat übernehmen, wenn die eigentlich vorgesehenen Organe der Legislative in einem Spannungs- oder Verteidigungsfall nicht mehr in beschlussfähiger Stärke zusammentreten können. Zwar wird im Allgemeinen unterstellt, dass in einer Notsituation die Stunde der Exekutive schlägt (siehe z.B. Sturmflut Hamburg 1962), dies wäre jedoch eine Aushöhlung der demokratischen Strukturen.

Insbesondere beim Deutschen Bundestag kann die Beschlussunfähigkeit vergleichsweise leicht eintreten. Die Geschäftsordnung legt in § 42 fest, dass die Anwesenheit von mehr als 50% seiner Mitglieder zur Herstellung der Beschlussfähigkeit erforderlich ist. Schon diese Quote könnte, da dabei dem regulären Zusammensetzungsverhältnis nicht Rechnung getragen werden muss, ggf. den Wählerwillen konterkarieren.

Beim Bundesrat ist das Problem der Beschlussunfähigkeit nicht so groß. Hier genügt schon die Anwesenheit nur eines Vertreters des Landes, um die volle Stimmenzahl einzubringen. § 28 (1) seiner Geschäftsordnung verlangt, dass die „... die Mehrheit seiner Stimmen vertreten ist“. Rein rechnerisch reicht hier zur Beschlussfähigkeit die Anwesenheit je eines Vertreters der sieben einwohnerstärksten Bundesländer.

Der GemA sollte nun also als das besondere Kontrollorgan für die Exekutive im Kriegsfall erprobt werden. Zur Zusammensetzung und Größe wurde ein einfacher Schlüssel gewählt. Die Zahl der Ländervertreter wurde auf eine Person pro Land fixiert. Aus dem Deutschen Bundestag sollte hierzu die doppelte Anzahl an Abgeordneten kommen, entsprechend dem Stärkeverhältnis der vertretenen Fraktionen.

Um erste Erfahrungen zu sammeln, erlaubte man für den ersten Test einige zusätzliche erfahrene Politiker.

Eine illustre Gesellschaft

So treffen sich am 17. Oktober 1966 also 34 Bundestagsabgeordnete und 15 Landesdelegierte im Regierungsbunker. Hessen verweigerte die Teilnahme. In einer ersten konstituierenden Sitzung war das Gremium bereits am 29. Juni 1966 zusammengetreten. Dabei wurde Ernst Benda (CDU) zum Präsidenten des vorläufigen GemA gewählt. Er sollte wenige Monate nach der Übung zum Parlamentarischen Staatssekretär im Innenministerium aufsteigen, anschließend zum Innenminister und 1971 für zwölf Jahre zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts gewählt werden.

Interessant auch der Weg von Dr. Manfred Hermann Wörner (CDU). Der Jurist war ab 1982 für erstaunlich lange sechs Jahre Bundesminister der Verteidigung, um danach weitere sechs Jahre als erster und bislang einziger deutscher NATO-Generalsekretär und Vorsitzender des Nordatlantikrats zu arbeiten.

Ein weiterer Jurist, Dr. Paul Hubert (Bert) Even, leitete für 21 Jahre bis 1990 als Präsi-

dent das Bundesverwaltungsamt. In den letzten fünf Jahre dazu in Personalunion das für viele Vertriebene und Spätaussiedler wichtige Bundesausgleichsamt.

Auch aus den Reihen der SPD sind Mitglieder in den GemA entsandt worden, deren Wege noch Spuren hinterlassen sollten.

Allen voran ist da Helmut Schmidt zu erwähnen. Der Diplom-Volkswirt ist bereits seit 1953 im Deutschen Bundestag, unterbrochen von einer vierjährigen Amtszeit als Senator in Hamburg. 1969 wird er Bundesminister der Verteidigung, wechselt 1972 in das Amt des Bundesministers der Finanzen, um schließlich von 1974 bis 1982 als Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland die Regierungsgeschäfte zu leiten. Er ist einer der wenigen Verteidigungsminister, die nicht vorzeitig gehen mussten.

Auch der Weg von Karl Wilhelm Berkhan führt zur Bundeswehr. 1969 geht er für sechs Jahre als Parlamentarischer Staatssekretär ins Bundesverteidigungsministerium. Anschließend wird er für zehn Jahre der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages.

Mit Annemarie Renger schickt die SPD ebenso wie die CDU auch eine Frau in das Gremium.

*Eingang Marienthal
in die Oströhre des
Regierungsbunkers
mit dem später
ergänzten Aufbau für
die Bewachung durch
den Bundesgrenz-
schutz*



Sie wird 1972 für eine Legislaturperiode die Präsidentin des Deutschen Bundestags und wäre damit im Ernstfall auch die Präsidentin des Gemeinsamen Ausschusses gewesen. Anschließend wird sie für 14 Jahre als Vizepräsidentin in der Leitung des Bundestages mitwirken und damit insgesamt länger als jeder andere dem Präsidium angehören.

Seitens der FDP ist Wolfram Dorn Mitglied dieser Runde. Er wird 1969 bis 1972 als Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern unter anderem für Zivile Verteidigung und Zivilschutz, aber auch für Kultur und Sport zuständig sein. Ihm verdanken wir viele Informationen über diese Übung, da er nach dem Ablauf der Sperrfrist viele Unterlagen ausgewertet und als Buch veröffentlicht hat.

Wie bei Übungen dieser Größenordnung üblich, beginnen erste Einweisungen und auch Lageinformationen bereits Tage oder gar Wochen vor dem eigentlichen Übungsstart. So kann man sich neben der Alltagstätigkeit sukzessive in die Übungssituation „hineinleben“. Dies gilt auch für den Gemeinsamen Ausschuss. Nach seiner Konstituierung trifft er sich in der ersten Oktoberhälfte noch fünf Mal, um über die Lageentwicklung informiert zu werden. Beschlüsse stehen noch nicht an, da ja die Funktionsfähigkeiten von Bundestag und Bundesrat noch gegeben sind.

Der Test beginnt

In der ersten Sitzung im Bunker am 17. Oktober 1966 gilt es vorrangig, die Zuständigkeit des GemA zu prüfen. Die militärische Lage ist angespannt, die Bedrohung ist akut. Aber es ist noch nicht zu Kriegshandlungen gekommen. Daher muss, um Erfahrungen für die Möglichkeiten des GemA sammeln zu können, der Bundestag „künstlich“ ausfallen. Es wird unterstellt, dass zu dem Ort außerhalb Bonn, zu dem der Bundestag aus Sicherheitsgründen verlegt werden sollte, nur 190 Abgeordnete anreisen konnten. Damit war die Beschlussfähigkeit nicht mehr gegeben.

Bis Freitagmittag wird der GemA nun zehn Mal tagen, wird sich mit dem Kanzler oder dem Kabinett treffen, wird Einzelgespräche führen. Es geht um die Feststellung der äußeren Ge-



Auch im Bunker wurde jeden Morgen der aktuelle Schlüssel in die Fernschreibgeräte eingeleitet, um abhörsicher kommunizieren zu können.

fahr, um die Verabschiedung und Freigabe diverser Sicherstellungsgesetze, aber auch um die Zustimmung zum Einsatz atomar bestückter Flugabwehrraketen. Es entspannen sich Diskussionen zu der Frage, wie der Bevölkerung der Einsatz atomarer Waffen auf dem eigenen Gebiet zu vermitteln sei. Dabei kommt der Innenstaatssekretär Dr. Ernst zu der Erkenntnis, dass im Grunde genommen die ganzen militärischen Ausgaben umsonst gewesen seien, da nichts zum Schutz der Zivilbevölkerung getan worden sei.

Für den GemA endet die Übung am Freitagmittag mit einem zufriedenstellenden Ergebnis. Der Angriff auf die NATO-Staaten war bei geringen eigenen Verlusten zurückgeschlagen worden, die Abstimmungen mit der Regierung waren nicht unproblematisch, aber doch konstruktiv verlaufen, der GemA als Instrument im Notfall konnte seine Aufgaben erfüllen. Es hatte sich aber auch gezeigt, dass bei den Militärs ebenso wie bei einigen Regierungsmitgliedern und insbesondere bei der NATO der Eindruck der Verzögerung vorherrschte. Die Kontrollfunktion, die der GemA ausübte, hinderte die Regierung an schnellen Entscheidungen, verzögerte oder verhinderte sogar die Zustimmung zu NATO-Vorhaben.

Während am 21. Oktober 1966 der Bunker wieder geräumt wurde, Pläne, Übersichten und Fernmeldelisten sicher verschlossen in Kisten verschwanden, ging die Übung für die Militärs

unter der Leitung der NATO in die heiße Phase. Ein großangelegter nuklearer Angriff auf die westlichen Staaten wurde in mindestens gleicher Größe erwidert. Drei Übungstage dauerte das Feuergefecht mit dem Ergebnis eines atomaren Infernos auf dem europäischen Kontinent, Deutschland dabei im Zentrum. Hieran schloss die NATO noch einen weiteren Übungsteil an mit dem Ziel der „Neuaufstellung der überlebenden Streitkräfte“. Für diese Phase der Übung war es den Planern bei der NATO, in der Bonner Regierung und insbesondere im Verteidigungsministerium gelungen, das Parlament herauszuhalten und somit seine zu erwartenden Einsprüche gegen den Einsatz von Kernwaffen auf eigenem Gebiet zu vermeiden. Verbindungsnetze aus alten Zeiten scheinen sich bewährt zu haben. Wehrmachtsgeneralität bei militärischer wie bei ziviler Verteidigung synchronisierte die Abläufe.

Das offene Geheimnis

Auch in der Bundespressekonferenz, die bereits um 13:00 Uhr am 17. Oktober 1966 in Bonn stattfand, wurden der positive Verlauf der Übung und die konstruktiven Erkenntnisse hervorgehoben. Kein Wort zu der Fortsetzung der Übung mit einem ganz anderen Ende. Angesprochen wurde in der Pressekonferenz auch die Nutzung des Ausweichsitzes im Ahrtal. So geheim war das Bauwerk also gar nicht. In diesem Zusammenhang muss auch noch ein weiteres Mitglied des GemA angesprochen werden. Schon seit 1953 war Karl Wienand Mitglied des Deutschen Bundestages. Bis 1974 gehörte er dort der SPD-Fraktion an. Sein Geld verdiente er offensichtlich im Wesentlichen außerhalb des Parlaments: Bestechung, Bestechlichkeit, Betrug, Steuerhinterziehung führten ihn mehrfach vor Gericht und gelegentlich auch zu Verurteilungen. Letzteres auch, nachdem er als IM des MfS, als Informeller Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR, enttarnt worden war. So war der Warschauer Pakt nicht nur über den Bunker und die Übung informiert, bestenfalls konnte er auch noch auf die Entscheidungen Einfluss nehmen.

Für die Geschichte der Bundesrepublik und die Absicherung seiner Verfassung auch im

Spannungs- oder Verteidigungsfall ist das Ergebnis trotz allem bedeutungsvoll. Hier im Regierungsbunker im Ahrtal ist der Gemeinsame Ausschuss, wenn auch unter vielleicht fragwürdigen Bedingungen, getestet worden, um zwei Jahre später mit einem eigenen Abschnitt als Art. 53 a ins Grundgesetz eingefügt zu werden. Er „besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestage entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden.“ Die Präsidenschaft übernimmt der Präsident des Bundestages, so bestimmt es § 7 der Geschäftsordnung. Die aktuellen Mitglieder des GemA sind auf den Internetseiten von Bundestag und Bundesrat aufgelistet.

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie begann eine Diskussion über die Notwendigkeit einer vergleichbaren Absicherung der Verfassung für nichtkriegsbedingte Notfälle, die zu einer Beschlussunfähigkeit des Bundestages führen könnten. Es bleibt abzuwarten, ob diese Überlegungen weitergeführt und ob sie dann zu einem neuen Modell eines Gemeinsamen Ausschusses führen werden.

Quellen/Literatur:

- Dorn, Wolfram. 2002. So heiß war der Kalte Krieg FALLEX 66. Dittrich Verlag
- Dorn, Wolfram. 2009. Erlebtes Leben. KIRSCH-Verlag
- Hoppe, Dr. Tilman und Prof. Dr. Horst Risse. 2020. Das wahre Parlament erkennt man in der Not. In Deutsches Verwaltungsblatt Heft 21 Seite 1386 -1389
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 23. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2598) https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg (Zugriff 19.02.2023)
- Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR). In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2007), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 16. September 2022 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1513) (Bundesrats-Drucksache 435/22 [Beschluss]) <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/gonode.html#:~:text=Die%20Mitglieder%20der%20Bundesregierung%20haben,Sie%20m%C3%BCssen%20jederzeit%20geh%C3%B6rt%20werden.> (Zugriff 20.02.2023)
- Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss Vom 23. Juli 1969 (BGBl. I S. 1102, zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 20. Juli 1993 (BGBl. I S. 1500)) <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gemeinsam/geschaeftsordnung/gemeinsamer-ausschuss-geschaeftsordnung.html> (Zugriff 19.02.2023)