

# Der Bundesrat

Julia Reuschenbach, Bonn\*

In unmittelbarer Nähe zum in der letzten Ausgabe behandelten Palais Schaumburg, gibt die Bonner Rheinaue nicht nur für die Schifffahrer sondern inzwischen auch für die Mitarbeiter von UN und Deutsche Welle den Blick frei, auf das jahrzehntelange Zuhause des Bundesrates. Die im gesetzgeberischen System fest verankerte föderale „Kammer“ residierte seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 durchweg an einem Ort – der ehemaligen Pädagogischen Akademie des bekannten Regierungsbaumeisters Martin Witte.<sup>1</sup> Von 1930-1933 erbaut, blieb die Akademie über die Kriegsjahre vollständig erhalten und wurde nur wenig später fester Bestandteil des Bonner Bundeshauses, das bis Ende der 1950er Jahre in drei Phasen Stück für Stück erweitert wurde. Das Gebäude bot die demokratisch günstigen Voraussetzungen Bundestag und Bundesrat gemeinsam und somit in direkter Nachbarschaft zueinander unterzubringen. Mit den Umbauten wurde Hans Schwippert beauftragt, eben jener renommierter Architekt, der ebenfalls die Renovierung des Palais Schaumburg übernommen hatte. Auch im Bundeshaus war Schwippert für Außen- wie Innenausstattung zuständig, sodass sich auch in der alten Aula der Akademie die zukünftig Sitzungssaal des Bundesrates sein sollte, knappe, klare und schnörkellose Formen finden.<sup>2</sup> Mit einer weißen Fassade zum Rhein gerichtet und mit einem Flachdach ausgestattet, bot die Akademie die ideale Möglichkeit sich von der Monumentalarchitektur des Dritten Reiches abzugrenzen, und nicht Selbstherrlichkeit, sondern Bescheidenheit auszustrahlen.

Die Geschichte des Bundesrates als Institution im politischen Deutschland ist wesentlich älter als die der Bundesrepublik. Bereits im Kaiserreich und auch in der Weimarer Republik war Deutschland ein föderaler Staat.<sup>3</sup> Nach der zentralistischen und diktatorischen Zeit der Nationalsozialisten sollte mit der Neugründung des Bundesrates neben der gegenseitigen Kompetenzkontrolle der drei Gewalten eine weitere Aufteilung der Macht zwischen Bund und Ländern erfolgen, sowie das Verhältnis der Länder zum Bund im Allgemeinen gestärkt und ein Neuanfang nach der nationalsozialistischen Herrschaft begonnen werden. Das Wort Föderalismus leitet sich dabei allgemein vom lateinischen „foedus“ ab und kann mit „Bündnis“ und „Vertrag“ übersetzt werden. Mehrere, ihre eigene Staatlichkeit wahrende Länder bilden durch ein Bündnis den Gesamtstaat. Am 07. September 1949 trat der Bundesrat erstmals in der vormaligen Aula der Pädagogischen Akademie zusammen. In den ersten Jahren hinderten Akustik und Sitzordnung den reibungslosen Sitzungsablauf, doch erst sechs Jahre später wird die Aula umgebaut. Mit der Umgestaltung des Sitzungssaales im Jahr 1955 fand der zweite Bauabschnitt am Bonner Bundehaus seinen Abschluss.<sup>4</sup> Zuvor hatten sich auch bereits die Mitglieder des Parlamentarischen Rates von den provisorischen Verhältnissen überzeugen können, denn auch sie berieten von 1948-1949 in der ehemaligen Aula. So war das neue Zuhause des Bundesrates bereits bei seiner ersten Sitzung historischer Boden. Denn der Parlamentarische Rat, dem wir das Grundgesetz zu verdanken haben, fungierte als Wegbereiter der neu gegründeten Bundesrepublik. Dabei

beteiligt waren jedoch, nicht nur als Mitglieder des Parlamentarischen Rates, sondern bereits während der Besatzungszeit seit 1945 in ihren jeweiligen Zonen, die Vertreter der Länder. Erste demokratische Gremien auf kommunaler Ebene waren Vorreiter der späteren Wahlen auf Bundesebene und eben auch Vorreiter des Bundesrates selbst. Ganz im Sinne der westlichen Siegermächte bot ein Bekenntnis zum Föderalismus auch das Bekenntnis, dass Deutschland aus seiner jüngsten Vergangenheit würde lernen können. Von Beginn kam dem Bundesrat eine zentrale Rolle im Gesetzgebungssystem der Bundesrepublik zu. In Art. 50 GG<sup>5</sup> ist seine Mitwirkung an der Gesetzgebung fest verankert und bereits mehrfach in der Geschichte hat er seine kritische Position behauptet. So, für manch einen noch heute überraschend, auch bei der Frage ob der Bundesrat der damaligen Bundeshauptstadt Bonn erhalten bleiben sollte. Obwohl die Abstimmung im Bundestag zuvor positiv für Berlin ausgefallen war, sprach sich die „zweite deutsche Kammer“ für den eigenen Verbleib in Bonn aus. Erst 1996, rund fünf Jahre später, fand sich auf Antrag von Bayern und Bremen eine Mehrheit für den Umzug vom Rhein an die Spree.<sup>6</sup> Bis zum tatsächlichen Umzug im Jahr 1999 bot die Aula der Pädagogischen Akademie von 1949 an, auch über die Zeit der Wiedervereinigung, eine gutes Zuhause. Noch heute ist das Gebäude Dienstsitz des Bundesrates, auf den bei Bedarf jederzeit zurückgegriffen werden kann. Die letzte offizielle Sitzung des Bundesrates in Bonn fand am 14. Juli 2000 statt. Erkennbar kommt dem Bundesrat nicht nur im Gesetzgebungsprozess eine starke Stellung zu, auch grundsätzlich erfüllt er eine wichtige vermittelnde Aufgabe in der Bundesrepublik. Als Verfassungsorgan des Bundes benannt, zugleich allerdings aus Vertretern der Länder bestehend, soll der Bundesrat

\* Die Autorin studiert Jura und Politikwissenschaften an der Universität Bonn und ist in der Stiftung Haus der Geschichte als Besuchsbegleiterin tätig.

<sup>1</sup> Vgl. Thorn-Prikker, Jan: Keine Experimente. Alltägliches am Rande der Staatsarchitektur, in: Architektur und Demokratie, Flagge, Ingeborg/Stock, Wolfgang Jean (Hrsg.), Stuttgart 1992, S. 266.

<sup>2</sup> Vgl. ebd., S. 250.

<sup>3</sup> Vgl. Wirsching, Andreas: Wege der Demokratie, in: Bonn – Orte der Demokratie. Der historische Reiseführer, Hannemann, Matthias/Preißler, Dietmar (Hrsg.), Berlin 2009, S. 8.

<sup>4</sup> Vgl. Wefing, Heinrich: Parlamentsarchitektur. Zur Selbstdarstellung der Demokratie in ihren Bauwerken, eine Untersuchung am Beispiel des Bonner Bundeshauses, in: Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 31, Berlin 1995, S. 107.

<sup>5</sup> alle Angaben zum Grundgesetz beziehen sich auf die Textausgabe des Beck-Verlages, 42. Aufl. 2010.

<sup>6</sup> Vgl. Hannemann/Preißler, 2009, S. 17.

gemeinsame Institutionen des Gesamtstaates und der einzelnen Gliedstaaten sein und so in seinen regelmäßigen Verhandlungen die divergierenden Interessen beider Seiten in Einklang bringen. Bei seinen Sitzungen wird der Bundesrat dabei bis heute von Entscheidungen der ersten Stunde aus Bonn begleitet. So etwa die Regelung des sog. „Königsteiner Abkommens“ vom 30.08.1950, dass im jährlichen Turnus die Präsidentschaft des Bundesrates von Bundesland zu Bundesland wechselt. Die Präsidentenrolle wird dabei in der Reihe der Größe der Bevölkerungszahl der Länder weitergegeben. Diese Regelung ermöglicht eine gleichmäßige Übernahme von Führungsverantwortung durch alle Bundesländer, egal mit welcher Stimmstärke, die ebenfalls von der Einwohnerzahl des Bundeslandes abhängig ist, das jeweilige Land im Bundesrat vertreten ist. Als erster Präsident wurde 1949 der Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens Karl Arnold gewählt. Die Bezeichnung Bundesrat an sich meint, wie auch aus Art.51 GG ersichtlich, das Plenum, also seine Vollversammlung. Sie besteht aus insgesamt 69 Mitgliedern der Landesregierungen, die von diesen bestellt und abberufen werden. Der Bundesrat tritt circa einmal monatlich in öffentlichen Plenarsitzungen zusammen, Art. 52 III S.3 GG. Wie auch im Bundestag werden diese Sitzungswochen in verschiedenen Ausschüssen vorbereitet. Anders als die meisten sonstigen parlamentarischen Körperschaften ist der Bundesrat nicht an die Dauer einer Legislaturperiode gebunden. Selbstverständlich ändern jedoch Regierungsneubildungen in einem Land auch die Zusammensetzung des Bundesrates.<sup>7</sup>

Neben der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren hat der Bundesrat ebenso Mitwirkungsrechte bei der Verwaltung des Bundes. So muss er etwa gem. Art.80 II GG beim Erlass bestimmter Rechtsverordnungen seine Zustimmung erteilen. Auch weniger öffentlichkeitswirksame Vorgänge, wie zum Beispiele die Einrichtung neuer Bundesbehörden, bedarf der Zustimmung des Bundesrates, Art.87 III S.3 GG. Für die Juristen von morgen nicht unbedeutend, wählt der Bundesrat des Weiteren die Hälfte der

Bundesverfassungsrichter. Zu guter Letzt kommen ihm ebenfalls Nominierungsrechte bei der Wahl der Rundfunkräte der Deutschen Welle, des Deutschlandfunks sowie des Beirats der Bundesnetzagentur zu. Insgesamt wurde und wird die Tätigkeit des Bundesrat wohl jedoch nach wie vor zu selten im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit betrachtet. Dabei kann er jedoch beanspruchen eine entscheidende Leistung zum politischen und gesellschaftlichen Wiederaufbau des Landes erbracht zu haben.<sup>8</sup>

Bis heute bettet sich das Bonner Bundeshaus zurückhaltend und schlicht in die Landschaftsarchitektur der Bonner Rheinaue ein. Anders als viele andere Parlamentsgebäude weltweit verzichtete man mit ihm über alle Jahre der Bonner Republik hinweg stets auf jeglichen symbolischen und repräsentativen Glanz. Und dennoch kommt dem Gebäude klare architektonische Bedeutung zu. Als eindeutiges Symbol des neuen Bauens, in Einklang mit dem neuen Selbstverständnis der jungen Bundesrepublik, bot das Gebäude fast eine Art Wiedergutmachung, indem nun die von den Nationalsozialisten so verfehnte Baukunst Sitz von Bundestag und Bundesrat wurde.<sup>9</sup> Wie in vielen anderen Bonner Bauten der damaligen Zeit werden politischer wie gesellschaftlicher Zeitgeister miteinander veranschaulicht. Das Bundeshaus verband eine den wirtschaftlichen Verhältnissen geschuldete Sparsamkeit der Mittel mit einem architektonischen Bekenntnis zu den sachlichen Prinzipien des Internationalen Bauens, durch die der

Parlamentssitz zum Aushängeschild eines weltoffenen, gewandelten Deutschlands werden sollte.<sup>10</sup> Als Teil des Weges der Demokratie, eingereicht zwischen Palais Schaumburg, Kanzlerbungalow, Altem Plenarsaal und Kanzleramt, bietet das Bundeshaus bis heute Einblick in die Arbeit der föderalen Institution. Mit einem Informationszentrum Föderalismus soll den Besuchern die Bedeutung des Bundesrates im politischen Gefüge des Landes verdeutlicht werden. Debattierstunden für Schüler sowie Begleitungen für Gruppen runden das heutige Angebot der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland rund um den Bundesrat ab. All dies geschieht, wie so vieles im alten Bonner Regierungsviertel, auf dem originalen historischen Boden. Am Rednerpult vor der Original-einrichtung stehen und sich in die verschiedenen und vielfältigen Positionen der 16 deutschen Bundesländer hinein denken, auch dies ist möglich. Bis heute scheint Hans Schwipperts Ausspruch von 1951, das Bundeshaus betreffend, überaus passend: „Nur wenige Stimmen meinten, Vertretung des Volkes verlange mehr Feierlichkeit. Wir werden sie erbauen, wenn die Politik einmal wieder erhabene Erfolge haben wird. Einstweilen halte ich es für recht, daß dieser Anfang ein helles Haus habe und ein einfaches, ein Haus von heute, und daß das zur Welt hin offen ist.“<sup>11</sup>

Heute im Jahr 2012 ist die ehemalige Aula weiterhin Sitz des Bundesrates. Jederzeit können hier die Vertreter der 16 deutschen Bundesländer zusammenkommen. So bleiben Bonn und die Zeiten der Bonner Republik auch in Zukunft in den meisten Köpfen fest verankert.

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>9</sup> Vgl. Buslei-Wuppermann, Agatha/Zeising, Andreas: Das Bundeshaus von Hans Schwippert in Bonn. Architektonische Moderne und demokratischer Geist, Düsseldorf 2011, S. 60.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 69.

<sup>11</sup> Vgl. ebd, Titelumslag, Außenseite.



<sup>7</sup> Vgl. Bundesrat, 10 Jahre Bundesrat. Festschrift zum Jubiläum, Bonn 1959, S. 138.