

DAS DIREKT- DEMOKRATISCHE NRW

**Wie Bürgerinnen und Bürger
zwischen Rhein und Weser
Politik mitgestalten**

Andreas Kost • Alexander Trennheuser
Herausgeber



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0699-4

Copyright © 2026 by
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Tel. 0228/18 48 77-0 | info@dietz-verlag.de

Der Verlag behält sich das Text- und Data-Mining nach § 44b UrhG vor,
was hiermit Dritten ohne Zustimmung des Verlages untersagt ist.

Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Satz: Rohtext, Bonn
Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2026

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

INHALT

EINFÜHRUNG

Alexander Trennheuser • Andreas Kost **7**

DAS VERFASSUNGSREFERENDUM VON 1950

Rainer Bovermann **11**

VOLKSBEGEHREN IN NRW

Alexander Trennheuser **47**

VOLKSINITIATIVEN IN NRW

Frank Rehmet **75**

BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IN NRW

Andreas Kost **91**

REFORMDEBATTEN ZUR

DIREKTEN DEMOKRATIE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

DAS SCHEITERN DER VERFASSUNGSKOMMISSION 2013 – 2016

Frank Decker **109**

DIE HALTUNG DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN

PARTEIEN ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE

Andreas Kost • Iman Shooshtari **125**

ERGÄNZUNG, DROHKULISSE, RISIKO:

DIREKTE DEMOKRATIE IN NRW AUS SICHT DES REGIERENS

Martin Florack

149

DIE DEMOKRATIE BRAUCHT UNS!

Claudine Nierth

175

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

189

EINFÜHRUNG

Alexander Trennheuser • Andreas Kost

Wo es ein Verfassungsjubiläum zu feiern gibt, da schlägt die Stunde der Verfassungsorgane. So auch am 4. Juli 2025 bei der Feierstunde zum 75. Bestehen der Landesverfassung NRW. Im Düsseldorfer Landtag sprachen Landtagspräsident André Kuper, Ministerpräsident Hendrik Wüst und die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs, Barbara Dauner-Lieb. Sie alle beschrieben die integrierende Kraft der Landesverfassung, die per Landtagsbeschluss am 6. Juni 1950 beschlossen und per Verfassungsreferendum am 18. Juni 1950 von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern Nordrhein-Westfalens bestätigt wurde. Sie würdigten die Verfassung trotz ihres Alters zu Recht als moderne Verfassung und warnten gleichzeitig und berechtigterweise vor den alten und neuen Gefahren, denen unsere Demokratie ausgesetzt ist.

Ein Stuhl musste bei dieser Feierstunde leer bleiben. Denn die eine in der Landesverfassung verankerte gesetzgebende Kraft hat keinen Repräsentanten. Zwar werden Volksbegehren und Volksentscheide bereits in Artikel 2 der Landesverfassung prominent erwähnt – »Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid« –, aber diese Instrumente haben nun mal keine Vorsitzenden, die für sie sprechen könnten.

Wäre die Direkte Demokratie in NRW aber tatsächlich eine Person und hätte sie in der Feierstunde sprechen können, dann hätte sie von ihrer *schillernden* politischen Karriere berichten können. Von Anfang an in der Verfassung verankert, blieb sie aber bis in die frühen 1970er-

Jahre politisch unsichtbar. Mit fortschreitendem gesellschaftlichem Wandel und einer zunehmenden Bereitschaft zu politischer Partizipation trat sie dann beim Volksbegehren gegen die Gemeindegebietsreform, der »Aktion Bürgerwille«, 1974 erstmals auf den Plan; trotz der eindeutigen Verankerung in der Landesverfassung wurde ihr Sinn und ihre Berechtigung aber noch vernehmlich infrage gestellt. Mit den Jahren und Jahrzehnten änderte sich dieses Image. Spätestens mit der Einführung der kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide 1994 und der Einführung der Landes-Volksinitiative 2002 war sie politisch voll etabliert.

Der Rückblick auf 75 Jahre Landesverfassung im Jahre 2025 scheint daher unvollständig, lässt man diesen Teil der politischen Geschichte NRWs außen vor. Diese Lücke will dieses Buch ein Stück weit füllen. Die beiden Herausgeber haben es sich zum Ziel gesetzt, den bedeutsamen Themenkomplex der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen einem interessierten Publikum möglichst anschaulich und überblicksmäßig zu vermitteln.

Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen ist die letzte Landesverfassung der Bundesrepublik, die per Volksentscheid angenommen wurde. Alle nach dem Grundgesetz geschriebenen und verabschiedeten Landesverfassungen wurden ohne Verfassungsreferendum verabschiedet. Prof. Dr. Rainer Bovermann blickt in seinem Beitrag auf die Entstehung der Landesverfassung und die darin verankerten Volksrechte. Erst ab den 1970er-Jahren wurden die von Anfang an verankerten Volksbegehren dann aktiv genutzt. Alexander Trennheuser widmet in seinem Beitrag der Geschichte der Volksbegehren in NRW seine Aufmerksamkeit. Mitte der 1990er-Jahre wurden vom Landtag Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene verankert, woraus sich eine bemerkenswerte Praxis direkter Demokratie auf kommunaler Ebene entwickelte. Prof. Dr. Andreas Kost beleuchtet Einführung, politische Praxis und bestehende Hemmnisse dieser Verfahren. 2002 wurden als Ergänzung der landesweiten Volksbegehren die sogenannten Volksinitiativen eingeführt. Diese entwickelten sich schnell zu einem lebendigen Element der Partizipation auf Lan-

desebene, was Frank Rehmet in den Blick nimmt. Vor allen Dingen die landesweiten Volksbegehren sind mehrfach reformiert worden. Eine kritische Reflexion dieser Reformdebatten am Beispiel der Verfassungskommission von 2016 liefert Prof. Dr. Frank Decker. Eng damit zusammen hängt die Haltung der politischen Parteien in NRW zur direkten Demokratie. Denn, mit Ausnahme des Volksbegehrens »Mehr Demokratie in NRW« ging der Impuls zur Einführung oder Reform der direkten Demokratie stets von den politischen Parteien aus, was Iman Shooshtari und Prof. Dr. Andreas Kost in ihrem Beitrag beleuchten. Aber auch die distanzierte Haltung zur direkten Demokratie ist ein Handlungsmuster der politischen Parteien. Welchen Blick auf diese Verfahren Regierende einnehmen, das bespricht der Beitrag von Prof. Dr. Martin Florack. Nicht fehlen darf ein Ausblick. Denn ein sich wandelndes Partizipationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger stellt auch Anforderungen an die Funktion direktdemokratischer Verfahren der Landesverfassung. Welcher Ergänzungen und Reformen es dabei bedarf, das schildert Claudine Nierth in ihrem Beitrag.

Will man, dass eine Demokratie lebendig bleibt, dann braucht es in erster Linie Verfassungsorgane wie den Landtag oder den Ministerpräsidenten, die in der Kontinuität von Legislaturperioden stehen und arbeiten. Sie sind, um im Bild zu bleiben, der regelmäßige Puls einer lebendigen Demokratie. Es braucht aber eben auch Verfahren, mit denen der Puls erhöht und die Demokratie trainiert wird, ohne dabei Gefahr zu laufen, Schaden zu nehmen. Ein solches Training sind die Verfahren der Volksgesetzgebung. Sie sorgen, wenn Bürgerinnen und Bürger sie ergreifen, dafür, dass der Puls der Demokratie sich beschleunigt, das demokratische Herz umso kräftiger schlägt.

Es sind eine ganze Reihe solcher direktdemokratischen Ereignisse, die den demokratischen Puls des Landes erhöht haben, und sie geben einen spannenden Einblick in die Geschichte politischer Debatten und Ereignisse unseres Bundeslands. Zu einer Demokratie, in der Bürgerinnen und Bürger sich als wirksam erleben und wirksam sind, haben die Möglichkeiten direkter Demokratie erheblich beigetragen. Denn direktdemokratische Verfahren können das politische System

entlasten und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen. So haben die Menschen das Grundbedürfnis, bei wichtigen politischen Entscheidungen mitbestimmen zu wollen. Werden direktdemokratische Elemente in das repräsentative System integriert, kann dieser Aspekt legitimationstiftende Wirkungen hervorbringen. Um Ihnen, werte Leserinnen und Leser, hierzu einen Einblick zu geben, dafür haben wir die Beiträge dieses Buches zusammengetragen.

Köln, Duisburg, September 2025

DAS VERFASSUNGSREFERENDUM VON 1950

Rainer Bovermann

Am Sonntag, den 18. Juni 1950, waren 8.892.305 Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen aufgerufen, über die am 6. Juni 1950 vom Landtag beschlossene Landesverfassung abzustimmen.¹ Bei schönem Sommerwetter beteiligten sich 6.364.283 Stimmberechtigte an der Volksabstimmung, von denen 3.627.054 mit Ja und 2.240.674 mit Nein stimmten. 496.555 Stimmen waren ungültig. Damit war die Verfassung von der Mehrheit der Abstimmenden bejaht und angenommen worden. Sie trat nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen am 11. Juli 1950 in Kraft.²

Schon diese wenigen Fakten werfen eine Reihe von interessanten Fragen auf. Bemerkenswert ist zunächst die Dauer des Verfassungsprozesses, der von der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen 1946 bis zu seinem Abschluss 1950 – also nach dem Grundgesetz – reichte. Warum zählt die nordrhein-westfälische Konstitution zu den »verspäteten« Verfassungen und welche Folgen ergaben sich daraus? Ein weiteres Merkmal ist die Aufspaltung in Zustimmung und Ablehnung gegenüber der Verfassung. Wer waren die Befürworter und Gegner der Verfassung und welche grundlegenden Konflikte standen dahinter? Schließlich stellt sich die Frage, warum es überhaupt neben

1 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 4 (1950) 25, S. 104.

2 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 4 (1950) 28, S. 127–133.

dem Landtagsbeschluss ein Referendum gab und welche Bedeutung es für die Legitimation der Verfassung hatte.

Die bisher aufgeworfenen Fragen sollen in drei Schritten beantwortet werden. Im ersten Teil dieses Beitrags werden die Phasen der Verfassungsdiskussion herausgearbeitet. Dabei wird das Referendum als ein Element direkter Demokratie im Kontext von Volksbegehren und Volksentscheid untersucht.³ Der zweite Teil widmet sich der kurzen, aber intensiven Wahlkampfphase zwischen der Abstimmung im Landtag und der Volksabstimmung. Schließlich analysiert der dritte Teil das Abstimmungsergebnis im Vergleich zum Ausgang der zeitgleich durchgeführten Landtagswahl.

Die Verfassungsdiskussion

Scheitern eines Organisationsstatuts

Der Zeitraum von den ersten Überlegungen zu einer Landesverfassung bis zu ihrer Verabschiedung lässt sich in drei Phasen unterteilen, in denen mit unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung über die Verfassung selbst, aber auch über Volksbegehren und Volksentscheid und die Frage eines Verfassungsreferendums diskutiert wurde.⁴

Nach der Landesgründung am 23. August 1946 durch die Verordnung Nr. 46 schuf die britische Militärregierung die Voraussetzungen für eine Beteiligung der deutschen Akteure an der Regierung

3 Zu den Begriffen »Referendum«, »Volksbegehren« und »Volksentscheid« siehe Andreas Kost/Marcel Solar (Hg.): Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2019.

4 Zum Forschungsstand siehe: Jürgen Peter Schmied: Der Volksentscheid über die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens vom 18.6.1950. Ein Vorbild für »direkte Demokratie«? In: Geschichte des Westens, 35 (2020), S. 79–100; Wolfgang Kringe: Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946–1950, Frankfurt a. M. 1988; Dieter Düding: Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag, Düsseldorf 2008; Peter Hüttenberger: Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Siegburg 1973.

und Verwaltung des Landes. Sie ernannte einen Landtag, der sich am 2. Oktober 1946 konstituierte. Die bereits im Juli 1946 eingesetzte Landesregierung unter dem parteilosen Ministerpräsidenten Rudolf Amelunxen bestand aus Ministern der SPD, KPD, FDP und des Zentrums. Ab Dezember 1946 wurde diese breite Koalition auch von der CDU mitgetragen, die mit Karl Arnold den stellvertretenden Ministerpräsidenten stellte. Innenminister – und damit für Fragen der inneren Organisation des Landes zuständig – war der Sozialdemokrat Walter Menzel. Am 30. Oktober erließ die Militärregierung Richtlinien zur Erarbeitung einer Landesverfassung. Mit der Verordnung Nr. 57 vom 1. Dezember 1946 übertrug die Militärregierung wichtige Kompetenzen auf den ernannten Landtag und die eingesetzte Landesregierung, behielt sich jedoch die Zustimmung zu Gesetzen durch den Regional Commissioner vor.

Nachdem es bereits 1946 auf deutscher Seite erste Überlegungen für eine Landesverfassung gegeben hatte, brachte am 23. Januar 1947 Innenminister Menzel im Namen der Landesregierung den Entwurf für ein »vorläufiges Landesgrundgesetz« in den Landtag ein.⁵ Damit war die Verfassungsdiskussion eröffnet. In der vierten Sitzung des ernannten Landtags stellte Menzel seinen Entwurf vor und betonte vor allem dessen provisorischen Charakter. Dementsprechend beschränkte sich der nur 28 Artikel umfassende Entwurf auf die notwendigsten Regelungen im Sinne eines Organisationsstatuts. Um einer künftigen Verfassung nicht vorzugreifen, fehlten die zu einer vollständigen Verfassung gehörenden Grundrechte oder Bestimmungen zu Wirtschaft und Gesellschaft. Auch direktdemokratische Elemente wie Volksbegehren und Volksentscheid waren ebenso wie eine Abstimmung über die Verfassung durch das Volk nicht vorgesehen.

5 Landtag NRW, Ernennungsperiode, Drucksache I-50, S. 13 f.; Stenographischer Bericht über die 4. Vollsitzung des Landtages NRW am 23. und 24.1.1947, S. 4 ff. Alle Plenar- und Ausschussprotokolle sowie Drucksachen sind auf der Homepage des Landtags abrufbar: ><https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/direktabruf.html><.

Der Entwurf wurde an den Verfassungsausschuss des Landtages überwiesen, der sich nur in einer Sitzung am 27. Februar 1947 mit der Thematik befasste.⁶ Zu weiteren Beratungen kam es nicht mehr. Zum einen stand die erste Landtagswahl kurz bevor. Zum anderen machte Regional Commissioner Asbury deutlich, dass die Militärregierung keine vorläufige Verfassung genehmigen würde und diese nur von einem gewählten Landtag zu verabschieden sei.⁷ Der von Menzel favorisierte Weg eines Provisoriums und Organisationsstatuts hatte sich damit als nicht gangbar erwiesen. Hinzu kam, dass die Lösung der aktuellen Probleme der Nachkriegszeit Vorrang vor Verfassungsfragen hatte.

Warten auf das Grundgesetz

Nach der Landtagswahl am 20. April 1947 begann die zweite Phase der Verfassungsdiskussion. Aus der Wahl ging die CDU als stärkste Fraktion hervor. Ministerpräsident wurde Karl Arnold, der eine übergroße Koalitionsregierung aus CDU, SPD, Zentrum und KPD bildete, während die FDP die Opposition stellte. Im Februar 1948 schied die KPD infolge der politischen Entwicklung im Kalten Krieg aus der Regierung aus.

Walter Menzel, im Kabinett Arnold nun stellvertretender Ministerpräsident und Innenminister, setzte im Sommer 1947 seine Bemühungen um eine Landesverfassung fort. Er strebte nun eine Vollverfassung in Anlehnung an die Weimarer Verfassung an. Nach mehreren Referentenentwürfen zeichneten sich die Grundzüge für die zukünftige Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ab. Zugleich wurden die Konflikte innerhalb des Kabinetts deutlich, die insbesondere die Regelung des Schulwesens betrafen. Während CDU und Zentrum der konfessionellen Bekenntnisschule den Vorzug gaben, setzte sich die SPD für eine christliche Gemeinschaftsschule ein.

6 Protokoll über die 1. Sitzung des Verfassungsausschusses am 27.2.1947, Landtag NRW, Ernennungsperiode, Nr. 44/47, S. 2 ff.

7 Siehe den Bericht von Dr. Vogels: ebd., S. 4.