

---

Jürgen Peter Schmied

## Der Volksentscheid über die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens vom 18. Juni 1950

Ein Vorbild für „direkte Demokratie“?

Die Nachkriegsepoche im Allgemeinen und die 1950er Jahre im Besonderen gelten nicht als Hochzeiten der Demokratie und schon gar nicht als eine Periode, in der die Bevölkerung direkten Einfluss auf die politische Entwicklung nehmen konnte. Ulrich Herbert hat eine „eigentümliche Starrheit“ als „wesentliches Kennzeichen dieser Jahre“<sup>1</sup> ausgemacht, und für die Herausgeber eines vor Kurzem erschienenen Sammelbands über die „Demokratisierung der Deutschen“ besteht weiterhin die Notwendigkeit, nach dem „Verhältnis von struktureller Kontinuität und demokratischem Neuanfang“<sup>2</sup> in den frühen Nachkriegsjahren zu fragen, wie dies seinerzeit auch schon die Zeitgenossen und hier insbesondere die Vertreter der Restaurationsthese getan haben.

Umso erstaunlicher ist auf den ersten Blick der Umstand, dass in fast allen Bundesländern Volksentscheide über die jeweiligen Landesverfassungen abgehalten wurden, so auch in Nordrhein-Westfalen – und zwar zusammen mit der

- 1 Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München 2014, S. 696. Der Vollständigkeit halber sei auch auf die gegenteilige Auffassung verwiesen, die am prononciertesten Hans-Peter Schwarz vertreten hat, der die 1950er Jahre als eine „Periode aufregender Modernisierung“ charakterisiert hat. Hans-Peter Schwarz, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik, 1949–1957*. Mit einem einleitenden Essay von Theodor Eschenburg, Stuttgart 1981, S. 382.
- 2 Tim Schanetzky u. a., *Zur Einführung*, in: dies. (Hg.), *Demokratisierung der Deutschen. Errungenschaften und Anfechtungen eines Projekts*, Göttingen 2020, S. 11–18, hier S. 16.

zweiten Landtagswahl am 18. Juni 1950. Das westliche Bundesland war indes kein Vorreiter. Zuvor hatten schon die Bürgerinnen und Bürger Württemberg-Badens, Bayerns und Hessens, Badens, Württemberg-Hohenzollerns sowie die wahlberechtigten Einwohner von Rheinland-Pfalz und von Bremen über ihre Landesverfassungen abgestimmt. Formen direkter Demokratie waren – das zeigt diese Aufzählung – vor allem in der amerikanischen und französischen Besatzungszone verbreitet, und dies vor allem vor der Verabschiedung des plebiszitfeindlichen Grundgesetzes. Als eines der letzten Bundesländer erhielt Nordrhein-Westfalen am 11. Juli 1950 eine Landesverfassung, nur West-Berlin im September 1950, Niedersachsen 1951 und die Freie und Hansestadt Hamburg 1952 gaben sich später ein Grundgesetz – einmal abgesehen von jenen Bundesländern, die durch Fusion oder Beitritt später zur Bundesrepublik Deutschland hinzukamen.<sup>3</sup>

Im Folgenden soll untersucht werden, wie es zum Volksentscheid über die Verfassung kam, wer sich dafür eingesetzt hat und warum, welche prinzipiellen Erwägungen und Positionierungen für oder gegen eine Befragung der Bevölkerung angeführt wurden und schließlich, ob und inwieweit der Volksentscheid über die Verfassung traditionsbildend gewirkt hat. Dazu soll – erstens – in einem allgemeinen Abriss die Genese der Landesverfassung dargestellt werden. Anschließend werden – zweitens – die verschiedenen Positionen der Parteien zum Themenkomplex Volksbegehren und Volksentscheid erörtert, ehe in einem dritten Unterkapitel der Weg zum Volksentscheid über die Verfassung geschildert wird. Am Ende wird in einem kurzen Fazit der Volksentscheid vom 18. Juni 1950 in seiner Bedeutung für die weitere Landesgeschichte eingeordnet.

## 1. Die Entstehung der Landesverfassung

Bis Nordrhein-Westfalen am 11. Juli 1950 eine Landesverfassung erhielt, war es eine schwere Geburt.<sup>4</sup> Dabei hatten bereits sehr früh – strenggenommen schon

3 Vgl. Thomas Wolff, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentl. jurist. Diss., Bochum 1993.

4 Zu den Standardwerken für dieses Thema gehören: Dieter Düding, Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag, Düsseldorf 2008; Wolfgang Kringe, Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946–1950, Frankfurt a. M. u. a. 1988 sowie verschiedene Sammelbände des Landtags, vor allem: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hg.), Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1990; Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

als Nordrhein-Westfalen noch gar nicht existierte – zwei erfahrene Männer aus Politik und Bürokratie, Karl Zuhorn und Robert Lehr, Entwürfe für eine künftige Verfassung des Landes an Rhein und Ruhr vorgelegt.<sup>5</sup> Auch die im Spätsommer 1946 von den britischen Besatzern ernannte Regierung machte sich zügig ans Werk. Innenminister Walter Menzel (SPD) brachte im Auftrag der Landesregierung in der vierten Vollsitzung des Landtags am 23. und 24. Januar 1947 den Entwurf für ein „[v]orläufiges Landesgrundgesetz“<sup>6</sup> ins Plenum ein. Es war allerdings lediglich einer von 37 Tagesordnungspunkten, unmittelbar nach ihm folgte ein „Dringlichkeitsantrag der KPD-Fraktion betreffend die Überführung sämtlicher Werke der Eisen-, Stahl- und Chemie-Industrie in den Staatsbesitz“, einige Punkte später ging es um „Erbbaurecht und Wohnungsnot“, gefolgt von einem Antrag zur „Überprüfung sämtlicher seit 1933 verliehenen akademischen Titel“, und am Ende stand ein Antrag der FDP-Fraktion auf dem Programm, bei dem es um „Liebespakete“ gehen sollte – damit waren anscheinend die allseits begehrten Care-Pakete gemeint.<sup>7</sup>

Die kurze Aufzählung deutet bereits an, dass es zum einen die Vielzahl drängender und akuter Probleme war, die die Arbeit an der Landesverfassung hemmte. Hinzu kamen zum anderen die unklare politische Gesamtlage und der begrenzte Handlungsspielraum der Parlamentarier. In der Aussprache über das Landesgrundgesetz am 23. Januar 1947 hob Innenminister Menzel hervor, dass er, um die Einheit des deutschen Volks und des Reichs zu bewahren sowie ange-

(Hg.), *Konflikt und Konsens. 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 2000. Der letztgenannte Band enthält auch eine Dokumentation der wichtigsten Quellen.

- 5 Vgl. den Entwurf eines Rahmengesetzes über eine vorläufige Verfassung durch Oberstadtdirektor Zuhorn, 7.8.1946, sowie ein Memorandum von Oberstadtdirektor Zuhorn zum Entwurf eines Rahmengesetzes über eine vorläufige Verfassung, 7.8.1946, in: *Nordrhein-Westfalen. Deutsche Quellen zur Entstehungsgeschichte des Landes 1945/46*. Eingeleitet und bearbeitet von Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 1988, S. 523–526; sowie Kringe, *Machtfragen* (wie Anm. 4), S. 169–171. Auch der Jurist und CDU-Politiker Herbert Scholtissek hat nach eigener Aussage „als Privatarbeit“ schon sehr früh einen Verfassungsentwurf erarbeitet. Vgl. das Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses (Langfassung), 3.2.1948 (= Ausschussprotokoll des Landtags für Nordrhein-Westfalen 01/18/48, S. 14), einzusehen auf der Homepage des Landtags Nordrhein-Westfalen, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA01-18.pdf>> (20.6.2020).
- 6 Vorläufiges Landesgrundgesetz, Januar 1947. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-50, S. 13f.), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP50.pdf>> (20.6.2020).
- 7 Stenographischer Bericht über die 4. Vollsitzung des Landtages Nordrhein-Westfalen, 23./24.1.1947, S. 2, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMPEP4.pdf>> (20.6.2020).

sichts der geringen Machtbefugnisse der Landesregierung, in Nordrhein-Westfalen – anders als in einigen süddeutschen Ländern – lediglich ein vorläufiges Landesgrundgesetz vorlegen wolle.<sup>8</sup> Als der zur Ausarbeitung eines provisorischen Grundgesetzes eingerichtete Verfassungsausschuss der ernannten Landesregierung am 27. Februar 1947 im Mannesmann-Haus in Düsseldorf das erste (und auch einzige) Mal tagte, musste der Ausschussvorsitzende zu Beginn allerdings feststellen, dass das Gremium „im Augenblick‘ nicht beschlussfähig“ sei, weil die geforderte Mindestanzahl von fünfzig Prozent der Mitglieder nicht anwesend sei. Ohnehin missfiel den Besatzern in Person des Regional Commissioners William Asbury die Idee einer vorläufigen Landesverfassung; er bestimmte, dass das Inkrafttreten einer Landesverfassung von einem gewählten Landtag abhängen solle.<sup>9</sup>

Nach der ersten Landtagswahl am 20. April 1947 und der Vereidigung der neuen Regierung am 17. Juni desselben Jahres nahm die Verfassungsdebatte entschieden an Fahrt auf. Asbury übersandte Ministerpräsident Karl Arnold am 4. Juli 1947 einen Grundrechtekatalog, der unbedingt in die Verfassung zu integrieren sei, und forderte den CDU-Politiker auf, darauf zu achten, dass die Bestimmungen der auszuarbeitenden Verfassung „den in den Verordnungen der Militärregierung und insonderheit in Verordnung Nr. 57 der Militärregierung [...] enthaltenen Beschränkungen unterworfen sind“.<sup>10</sup> Sowohl die an der Regierung beteiligten Kommunisten als auch die FDP, die sich als einzige Partei geweigert hatte, in die christdemokratisch geführte Landesregierung einzutreten, legten jeweils eigene Verfassungsentwürfe vor, und auch die christlichen Kirchen brachten ihre Ansichten zum Verfassungsprojekt in jenen Monaten deutlich zum Ausdruck. Das galt auch für den Innenminister der Beinahe-Allparteien-Regierung, der wiederum Walter Menzel hieß. Er arbeitete unter großem persönlichem Engagement einen zweiten Verfassungsentwurf aus, der im September 1947 den

8 Vgl. ebd., S. 4.

9 Protokoll der 1. Sitzung des Verfassungsausschusses, 27.2.1947, S. 1, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMAEP44.pdf>> (20.6.2020). Vgl. ebd., S. 2–4; sowie Kringe, *Machtfragen* (wie Anm. 4), S. 191–195.

10 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen Abteilung Rheinland (LAV NRW R), NW 53 Nr. 398 III, Bl. 243f. und NW 57 Nr. 11, Bl. 34f., Brief von William Asbury an Karl Arnold, 4.7.1947, und beiliegender Zusatzentwurf über Grundrechte. Insgesamt haben die britischen Besatzer das Verfassungsvorhaben mit großem Interesse begleitet. Das geht auch aus einer Bemerkung von Alois Vogels, Ministerialdirigent im Innenministerium, im Mai 1950 hervor. Vgl. Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Ausführliches Protokoll der 58. Sitzung des Verfassungsausschusses, 16.5.1950, S. 687.

Abgeordneten vorgelegt wurde und dessen überarbeitete Fassung Ministerpräsident Arnold am 15. November 1947 dem Landtag zusandte.<sup>11</sup>

In der Plenardebatte am 27. November 1947 offenbarten sich allerdings die Gegensätze in der übergroßen Koalition. Handfester Streit entzündete sich namentlich an der Schulproblematik, bestanden doch Christdemokraten und Zentrumsmitglieder auf dem Recht der Eltern, ihre Kinder in eine konfessionell geprägte Schule zu schicken, während die übrigen Parteien dies ablehnten (freilich in unterschiedlicher Entschiedenheit und Schärfe) und stattdessen mehrheitlich für eine christliche Gemeinschaftsschule für alle Heranwachsenden eintraten. Menzel hatte den fundamentalen Dissens vorhergesehen. „Meine Damen und Herren!“, führte er am 27. November 1947 bei der Vorstellung der Verfassung im Landtag aus:

„Bei den sonstigen Gesetzen, die die Regierung dem Landtag vorlegen konnte und vorgelegt hat, waren vielfach die Lösungen durch die nun einmal gegebenen Tatsachen zwangsläufig vorgeschrieben. Anders ist es bei einer Verfassung. Hier prallen die verschiedenen Lebens- und Weltanschauungen verständlicherweise und mit Recht aufeinander. Hier ist die Arena, in der die Geister miteinander ringen werden um die Durchführung ihrer eigenen politischen Prinzipien und ich hätte es nicht als ein Lob, sondern eher als einen Tadel aufgefaßt, wenn ich einen Verfassungsentwurf vorgelegt hätte, der schon von Anfang an die Zustimmung aller Parteien gefunden hätte, weil er dann kein eigenes Gesicht aufweisen würde.

Daher war es selbstverständlich, daß sich das Kabinett nicht bei allen Fragen völlig einig werden konnte und daß es hier der Auseinandersetzung im Plenum und in den Ausschüssen bedarf, um eine endgültige Lösung für manche Probleme zu finden. Das wird vor allem bei der Frage des künftigen Schulaufbaues sein.“<sup>12</sup>

11 Vgl. die Landtagsdrucksache II-116 vom 1.10.1947 mit dem Verfassungsentwurf Walter Menzels als Anhang, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-116.pdf>> (20.6.2020); sowie Kringe, Machtfragen (wie Anm. 4), S. 200–253.

12 Stenographischer Bericht über die 19. Sitzung des Landtages Nordrhein-Westfalen, 27.11.1947 [vormittags], S. 49, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-19.pdf>> (20.6.2020); Sperrdruck im Original. Die folgende Aussprache machte deutlich, wie zerstritten die Lager in vielen Punkten waren und wie vergiftet die politische Atmosphäre. Vgl. dazu auch die Bemerkungen Friedrich Middelhaues im Stenographischen Bericht über die 20. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 27.11.1947, S. 104, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-20.pdf>> (20.6.2020).

Der Verfassungsentwurf wurde also wieder dem dafür zuständigen Ausschuss zugewiesen. Dort traten die Diskussionen eher auf der Stelle. Das lag zum einen an den bestehenden Gegensätzen, zum anderen an den großen vorhandenen Tagesproblemen und schließlich auch am mangelnden Druck und Zugzwang der Besatzungsmacht. Als im Spätsommer 1948 in Bonn der Parlamentarische Rat die Arbeit am Grundgesetz aufnahm, stellte der Ausschuss seine Tätigkeit sogar ganz ein. Allen Beteiligten schien es sinnvoll, erst einmal die Verabschiedung einer Verfassung für die Bundesrepublik abzuwarten, bevor man das Landesgrundgesetz vollendete. Im Sommer 1949 forderten Landtag und Verfassungsausschuss dann die Regierung Arnold auf, bis zum 1. Oktober 1949 einen neuen Verfassungsentwurf vorzulegen. Dies geschah jedoch erst Anfang Dezember 1949, und das vorgelegte Gesetzeswerk spiegelte die tiefen ideologischen Gräben innerhalb der Regierung wider, aus der doch schon im Februar 1948 die KPD ausgeschieden war. 23 von 90 Artikeln lagen in zwei Varianten vor, einem Mehrheitsentwurf – zumeist von CDU und Zentrum unterstützt – und einer Minderheitsmeinung, vertreten in der Regel von der SPD und ihrem Innenminister. Nach einem Wort Friedrich Middelhaues (FDP) erinnerte der Entwurf an einen „siamesischen Zwilling“.<sup>13</sup>

In den folgenden sechs Monaten bis zur Verabschiedung der Verfassung durch den Landtag am 6. Juni 1950 fand ein intensives Ringen um die einzelnen Paragraphen statt. In drei, jeweils mehrere Tage dauernden Lesungen tauschten die Parlamentarier Argumente und Ansichten aus und der Verfassungsausschuss tagte von Januar bis Mai 1950 sage und schreibe 29 Mal. Außerdem musste der Termin der Landtagswahl verschoben werden. Ursprünglich war im Wahlgesetz von 1947 eine Legislaturperiode von drei Jahren festgeschrieben worden. Um noch in dieser Wahlperiode die Arbeiten an der Verfassung zu beenden, musste der Urnengang um zwei Monate auf den 18. Juni 1950 verlegt werden. Bei einigen der strittigen Gesetzesartikel konnte ein Kompromiss gefunden werden, bei anderen, insbesondere beim hart umkämpften Schulthema, kam es zu Kampfabstimmungen. So setzten CDU und Zentrum am 6. Juni 1950 mit 110 zu 97 Stimmen das sogenannte Elternrecht und die konfessionell geprägte Volksschule durch, die auf dem Land auch eine einzügige Lehranstalt für die Jahrgänge 1 bis 8 sein konnte.<sup>14</sup>

13 Stenographischer Bericht über die 126. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 24.4.1950, S. 4236, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-126.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch Düding, Parlamentarismus (wie Anm. 4), S. 228–230.

14 Vgl. ebd., S. 230–234, 281–283.

## 2. Positionen zu Volksentscheid und Volksbegehren

Die Möglichkeit eines Volksentscheids wurde von allen Parteien und Akteuren befürwortet – mehr oder weniger zumindest.<sup>15</sup> Die SPD-Fraktion wünschte sich bereits im ersten Landtag vom Oktober 1946 eine Volksbefragung zur Verstaatlichung der Großbetriebe des gesamten industriellen Sektors, und als Innenminister Menzel im November 1947 einen zweiten Verfassungsentwurf vorlegte, hieß es in Artikel 2: „Die Landesgewalt geht vom Volke aus. Es bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid.“<sup>16</sup> Die FDP-Fraktion wollte in ihrem eigenen Verfassungsentwurf vom September 1947 das „unbedingte Primat des Volkswillens“ stärken und der Bevölkerung sogar das Recht zugestehen, „den Landtag durch Volksbegehren und Volksentscheid aufzulösen, wenn er in seiner Zusammensetzung dem Volkswillen nicht mehr entspricht“, und sah auch sonst weitreichende Formen direkter Mitbestimmung vor, insbesondere im Zusammenhang mit Verfassungsänderungen.<sup>17</sup> Deutlich reservierter zeigte sich die CDU-Fraktion. Ihr Rechtsexperte Herbert Scholtissek äußerte am 28. April 1948 im Landtag: „Auch wir sind der Auffassung, daß das Recht, durch Volksbegehren und Volksentscheid unmittelbar den demokratischen Willen zum Ausdruck zu bringen, in der kommenden Verfassung für unser Land verankert werden muß.“ Dann schränkte er aber ein: „Wir sind der Meinung, daß dieses Recht, unmittelbar den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen, nur die ultima ratio, die letzte

15 Keine plebiszitären Elemente sahen lediglich die ganz frühen Verfassungsentwürfe von Karl Zuhorn und Walter Menzel vor. Vgl. Zuhorn, Entwurf eines Rahmengesetzes (wie Anm. 5) sowie das vorläufige Landesgrundgesetz, Januar 1947 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-50, S. 13f.), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP50.pdf>> (20.6.2020).

16 Entwurf einer Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 15.11.1947 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-166, S. 1), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-166.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch den Dringlichkeitsantrag der SPD-Fraktion des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Gesetz über eine Volksbefragung im Lande Nordrhein-Westfalen, o. D. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-96, S. 30f.), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP96.pdf>> (20.6.2020).

17 Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, A0401 / 808, Bl. 81–95, hier Bl. 83, Verfassungsentwurf der FDP-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, September 1947. Vgl. ebd., Bl. 86, 90f.; sowie den Redebeitrag Friedrich Middelhaues im Stenographischen Bericht über die 126. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 24.4.1950, S. 4240, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-126.pdf>> (20.6.2020).

Ausflucht sein sollte“.<sup>18</sup> Last but not least legte auch die britische Besatzungsmacht Wert auf den Volksentscheid. In einem am 4. Juli 1947 dem gerade gewählten Ministerpräsidenten Arnold übermittelten Verfassungsentwurf heißt es: „Träger der Landesgewalt ist das Volk. Es handelt nach den Bestimmungen dieser Verfassung durch unmittelbare Volksabstimmung oder durch die verfassungsmäßig bestellten Organe.“<sup>19</sup>

Als besonders eifrige Verfechterin von Formen direkter Demokratie erwies sich indes die KPD. Bereits im ernannten Landtag – also noch vor der ersten Landtagswahl am 20. April 1947 – brachte Fraktionschef Heinz Renner mehrere Anträge ein, etwa für eine Volksbefragung zur Enteignung und Verstaatlichung des Stein- und Braunkohlebergbaus einschließlich der dazugehörenden Industrien. Außerdem forderte er, dass über „einen gesamtdeutschen Volksentscheid die zukünftige Staatsform Deutschlands“ festgelegt werden sollte, und stellte ganz allgemein einen Antrag, die Regierung möge die Durchführung von Volksentscheiden ermöglichen.<sup>20</sup>

Am 22. Juli 1947 ließ die Landtagsfraktion der KPD einen Antrag zur „Regelung von Volksbegehren und Volksentscheid“ folgen. Paragraph 1 regelte die Voraussetzungen dafür. Demnach sollte ein Volksentscheid nicht nur dann stattfinden können, wenn zehn Prozent der Wahlberechtigten im Land dies forderten, sondern auch, „wenn demokratische Parteien oder Organisationen, die wenigstens ein Fünftel aller Stimmberechtigten umfassen, einen Volksentscheid verlangen“. Verschiedene Formulierungen werteten das Instrument des Volksentscheids auf. Die Regierung musste „binnen 2 Wochen“ das gewünschte Gesetz dem Landtag zur Abstimmung vorlegen. Für den Fall, dass der Landtag das Gesetz ablehnen sollte, musste „spätestens 6 Wochen nach der Ablehnung“ der Volks-

18 Stenographischer Bericht über die 41. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 28.4.1948, S. 303, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-41.pdf>> (20.6.2020); vgl. ebd., S. 302–305.

19 LAV NRW R, NW 53 Nr. 398 III, Bl. 243f. und NW 57 Nr. 11, Bl. 34f., Zusatzentwurf über Grundrechte, 4.7.1947, beiliegend einem Brief von William Asbury an Karl Arnold, 4.7.1947.

20 EntschlieÙung der Landtagsfraktion der KPD betr. Wiederherstellung der Reichseinheit, o. D. [1947] (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-120, S. 40), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP120.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch den Antrag der kommunistischen Landtagsfraktion, o. D. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-97, S. 31), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP97.pdf>> (20.6.2020); den Antrag der Landtagsfraktion der KPD.-Fraktion betr. ErlaÙ einer Verordnung zur Durchführung von Volksentscheiden, o. D. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen I-131, S. 42), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMDEP128.pdf>> (20.6.2020).



entscheid durchgeführt werden. Dabei beriefen sich Wilhelm Spicher und Karl Schabrod auf die Weimarer Reichsverfassung, die sie noch als gültig ansahen, sowie auf „das demokratische Grundrecht [des Volkes], unmittelbar Gesetze selbst beschließen zu können oder wichtige Entscheidungen selbst zu treffen“.<sup>21</sup> Ausdrücklich wurde die Möglichkeit einer „Abstimmung über die Verfassung oder einzelne Verfassungsfragen“ erwähnt. Eben deshalb solle „unverzüglich“ sowie „unabhängig und vor den Verfassungsberatungen“ das Recht auf Volksbegehren und Volksentscheid beschlossen werden.<sup>22</sup>

In der Landtagsdiskussion am 1. August 1947 war es denn auch vor allem der kommunistische Landtagsabgeordnete Karl Schabrod, der in einer Rede für die Annahme des Gesetzes warb. Er sprach davon, dass „ein demokratisches Grundrecht wiederherzustellen“ sei, und zeigte sich im Übrigen davon überzeugt, dass es „eine Tiefenströmung im deutschen Volk“ gebe, „die sozialistisch ist und zweifellos nach einer strukturellen Änderung der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verlangt“. Dies werde sich auf dem Wege des Volksentscheids zeigen, war Schabrod zuversichtlich. „Gewisse Dinge, die wir hier im Landtag nicht durchbringen konnten und die teilweise gescheitert sind an den engen Parteigrenzen, lassen sich überwinden.“ Bei einer Volksabstimmung sehe man, dass „durch alle Parteien hindurch eben jenes Streben geht, neue Verhältnisse, bessere Verhältnisse zu schaffen, daß dann nicht mehr der Egoismus einzelner Gruppen triumphiert“. Damit hatte Schabrod die politischen Karten gewissermaßen offen auf den Tisch gelegt. Mit seiner Bitte, dass der Landtag das Gesetz grundsätzlich beschließen solle, konnte er sich jedoch nicht durchsetzen; vielmehr verwies das Parlament den Antrag der KPD einstimmig an den Verfassungsausschuss.<sup>23</sup>

Es dauerte allerdings bis zum 3. Februar 1948, bis sich der Verfassungsausschuss mit dem Antrag beschäftigte – „schon“, wie Schabrod ironisch bemerkte.<sup>24</sup> Zwar bekundeten alle anwesenden Mitglieder des Verfassungsausschusses,

21 Antrag der Kommunistischen Landtagsfraktion zur Regelung von Volksbegehren und Volksentscheid, 22.7.1947 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-51, S. 1), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-51.pdf>> (20.6.2020).

22 Ebd.

23 Stenographischer Bericht über die 10. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 1.8.1947, S. 80, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-10.pdf>> (20.6.2020). Vgl. ebd., S. 78–81.

24 Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses (Langfassung), 3.2.1948 (= Ausschussprotokoll des Landtags für Nordrhein-Westfalen 01/18/48, S. 4), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA01-18.pdf>> (20.6.2020).

dass sie Volksbegehren und Volksentscheid im Prinzip befürworten würden, aber es wurden doch diverse Einwände erhoben. So wurde von verschiedenen Seiten die Idee angefochten, dass Paragrafen der Weimarer Verfassung oder auch der Preußischen Verfassung für das neue Bundesland einfach übernommen werden könnten – und sei es auch nur sinngemäß. Der Sozialdemokrat Werner Jacobi, aber auch der Liberale Friedrich Middelhaue und der Christdemokrat Herbert Scholtissek hielten es für besser, die Ausarbeitung der Landesverfassung voranzutreiben und für diesen Gesetzestext entsprechende Paragrafen vorzubereiten. Scholtissek wandte noch ein, dass der Spielraum, über den die Landesregierung angesichts der alliierten Vorbehaltsrechte verfüge, zu klein sei, um Volksabstimmungen sinnvoll durchführen zu können. Schließlich wurde aber doch – nicht zuletzt nach Intervention des Ausschussvorsitzenden, des Sozialdemokraten Willi Eichler – eine Beratung des kommunistischen Antrags beschlossen.<sup>25</sup> Eine Woche später wurde Scholtissek deutlich. „Es ist klar“, führte er am 10. Februar 1948 im Verfassungsausschuss aus,

„daß ein Volksbegehren zu einem wichtigen Propagandamittel werden kann, und das wünschen wir nicht. Wir wünschen nicht, daß eine solche Institution, die an sich berechtigt ist, nun mißbraucht wird. Wenn jetzt auf den Erlaß so großen Wert gelegt wird, dann ist das verdächtig. Das ist der Grund, weshalb wir uns dagegen sträuben. Ich habe den Eindruck, daß man hier ein Propagandamittel schaffen will, das unheilvolle Wirkungen haben könnte, daß das Volk beunruhigt wird. Der normale Weg, Gesetze zu erlassen, ist der Volksentscheid nicht, das ist immer noch die Bestimmung des Landtags.“<sup>26</sup>

Obwohl Scholtissek Unterstützung von Friedrich Middelhaue von der FDP erhielt, beschloss der Verfassungsausschuss mit vier zu drei Stimmen, einen abgeschwächten Entwurf des Abgeordneten Jacobi, der „aus formalen und gesetzestechnischen Gründen“ den KPD-Antrag neu formuliert hatte, ins Parlament zu bringen.<sup>27</sup> Vor allem die Möglichkeit, dass Parteien und Organisationen einen Volksentscheid herbeiführen konnten, fehlte jetzt – wohl, „weil das zu einer fort-

25 Vgl. ebd., S. 5–15.

26 Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses (Langfassung), Typoskript, 10.2.1948, S. 30.

27 Vgl. ebd., S. 30, 32; sowie den Bericht des Verfassungsausschuss zum Antrag der KPD-Fraktion betr. Regelung von Volksbegehren und Volksentscheid, 10.2.1948 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-292, S. 67), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-292.pdf>> (20.6.2020).

währenden Beunruhigung unserer parlamentarischen Arbeit dienen könnte“, wie der CDU-Abgeordnete Wilhelm Elfes im Verfassungsausschuss am 10. Februar 1948 eingewandt hatte.<sup>28</sup>

In der zweiten Lesung am 28. April 1948 blieben die alten Fronten noch bestehen. KPD und SPD waren für eine Annahme des Antrags, CDU und FDP verhielten sich ablehnend. Doch dann besannen sich die Kritiker. In der Sitzung des Verfassungsausschusses am 18. Juni 1948 stimmte das Gremium, nachdem noch eine geringfügige Änderung vorgenommen worden war, einstimmig dem vorliegenden Entwurf zu.<sup>29</sup> Friedrich Middelhaue erklärte dieses Umdenken im Landtag damit, dass man die Fertigstellung der Landesverfassung im Frühjahr noch in relativ kurzer Zeit erwartet habe, dies sei jedoch nun nicht mehr der Fall.<sup>30</sup> Schließlich nahm der Landtag am 27. Juli 1948 das Gesetz einstimmig an, nachdem die FDP noch erfolgreich einen Antrag durchgebracht hatte, dass „Finanzfragen, Abgabegesetze und Besoldungsordnungen“ nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein dürften.<sup>31</sup>

Die Frontstellungen über mehr oder weniger direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen waren dadurch jedoch nicht aufgehoben, wie der janusköpfige Verfassungsentwurf verdeutlicht, den das Kabinett Arnold am 29. November 1949 verabschiedete. Er war, wie erwähnt, ein Dokument der Zerrissenheit, gab es doch eine von CDU und Zentrum vertretene Mehrheits- und eine von der SPD verfochtene Minderheitsposition. Der Dissens betraf insbesondere Reizthemen wie die Schulverfassung, aber auch die Frage nach den direkten politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Artikel 2 der Verfassung sollte gemäß Mehrheitsmeinung lauten: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“, während

28 Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses (Langfassung), Typoskript, 10.2.1948, S. 28.

29 Vgl. den Stenographischen Bericht über die 41. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 28.4.1948, S. 302–306, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-41.pdf>> (20.6.2020); sowie Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Kurzprotokoll der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses, Typoskript, 18.6.1948, S. 6.

30 Vgl. den Stenographischen Bericht über die 52. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 27.7.1948, S. 754, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-52.pdf>> (20.6.2020).

31 Abänderungsantrag der FDP-Fraktion zum Gesetzentwurf betr. Regelung von Volksbegehren und Volksentscheid, 26.7.1948 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-592, S. 253), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-594.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch den Stenographischen Bericht über die 52. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 27.7.1948, S. 753–755, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-52.pdf>> (20.6.2020).

die Minderheit formuliert hatte: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid.“ Unstrittig war dann der Absatz 1 des Artikels 3, der besagte: „Die Gesetzgebung steht dem Volk und der Volksvertretung zu.“ Im Artikel 68, der die Angelegenheiten der Gesetzgebung näher regelte, verzichtete die Mehrheit auf die Möglichkeit eines Volksbegehrens und wollte nur einen Volksentscheid zulassen. Dieses Instrument sollte vor allem immer dann zum Einsatz kommen, wenn ein Gesetz der Landesregierung vom Landtag abgelehnt worden war, letztlich also in erster Linie als Druckmittel der Regierung gegenüber dem Parlament, wenn dieses nicht so wollte, wie die Regierung sich das vorstellte. Die Minderheit hatte in ihrer Version des Artikels 68 dagegen die Möglichkeit eines Volksbegehrens vorgesehen – und zwar „wenn ein Zehntel der Wahlberechtigten das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt“. Menzel begründete dies im Parlament damit, dass man an einem „uralten demokratischen Mittel, nämlich dem Volke selbst die Möglichkeit zu geben, im Wege eines Volksbegehrens die Gesetzgebung an sich zu ziehen“, festhalten wolle. Außerdem verwies er auf die fast einstimmige Annahme des Gesetzes zum Volksentscheid vom 27. Juli 1948. Einig waren sich die drei Regierungsparteien dann wieder über Artikel 69, der der Landesregierung die Möglichkeit eröffnete, eine Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid herbeizuführen, wenn sie für diesen im Landtag nicht die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erhielt.<sup>32</sup>

Die Aussprache im Landtag am 14. Dezember 1949 verlief auf einem hohen Niveau. Selbstverständlich stellten die negativen Erfahrungen mit Volksentscheiden aus der Weimarer Republik, als radikale Kräfte dieses Mittel zu Propagandazwecken missbraucht hatten, einen wichtigen Referenzpunkt dar. Innenminister Menzel räumte ein, dass die Mehrheit des Kabinetts das Volksbegehren abgelehnt habe „aus dem auch für die Minderheit begreiflichen Grund, daß die Bevölkerung zu stark in diesen Zeiten beunruhigt werden könne, wenn die Möglichkeit zur Einleitung von Volksbegehren zu leicht gemacht werden würde.“<sup>33</sup> Carl Severing, langjähriger Innenminister Preußens in der Weimarer Republik, warb hingegen für die Möglichkeit eines Volksbegehrens – und das trotz der problematischen Erfahrungen aus der ersten Republik. „Die Freiheit, die nicht auch mißbraucht werden kann, ist eigentlich keine Freiheit“, führte der Bielefelder Sozialdemokrat

32 Entwurf eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 29.11.1949. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1359), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1359.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch den Stenographischen Bericht über die 117. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 14.12.1949, S. 3638, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-117.pdf>> (20.6.2020).

33 Ebd., S. 3638.

am 14. Dezember 1949 aus.<sup>34</sup> Die FDP pflichtete dieser Argumentation bei. Friedrich Middelhaue hatte sich schon im November 1947 überzeugt gezeigt, dass eine stärkere Beteiligung der Wahlberechtigten an den Gesetzgebungsverfahren die Machtübernahme Adolf Hitlers und der Nationalsozialisten erschwert, wenn nicht sogar verhindert hätte.<sup>35</sup>

Da auch das Zentrum sich für ein Volksbegehren aussprach, standen die Christdemokraten mit ihrer ablehnenden Haltung alleine da. Sie waren daher gezwungen, auf die Vorstellungen der anderen Parteien einzugehen und in einem sehr viel stärkeren Maße plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufzunehmen, als sie beabsichtigt hatten. Im endgültigen Verfassungstext wurde der Artikel 2 wortwörtlich aus der Minderheitsposition übernommen: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid.“<sup>36</sup> Beim Artikel 68 fand man im Verfassungsausschuss einen Kompromiss. Das Recht auf Volksbegehren blieb bestehen, aber die Möglichkeiten dafür wurden eingeschränkt, letztlich sogar auf Betreiben der SPD-Fraktion, auch wenn damit vor allem Anliegen der CDU erfüllt wurden. Ein von Fritz Henßler und Werner Jacobi eingebrachter Abänderungsantrag vom 4. Mai 1950 sah jedenfalls nicht mehr vor, dass per Volksbegehren erreicht werden konnte, „den Landtag aufzulösen“. Außerdem wurde der Passus wieder eingefügt: „Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen“, sowie der Hinweis: „Über die Zulässigkeit entscheidet die Landesregierung“, gegen deren Beschluss vor dem Verfassungsgerichtshof geklagt werden konnte. Außerdem musste ein „Fünftel“ und nicht mehr nur ein „Zehntel der Stimmberechtigten“ den Antrag auf einen Volksentscheid stellen. Dieser einschränkende Antrag wurde mit großer Mehrheit angenommen.<sup>37</sup>

34 Ebd., S. 3656.

35 Vgl. den Stenographischen Bericht über die 20. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 27.11.1947, S. 103, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-20.pdf>> (20.6.2020). Bei seiner Forderung, dass die Bevölkerung das Recht haben müsse, das Parlament per Volksentscheid aufzulösen, berief sich Middelhaue auf die Gemeindewahlen in Großbritannien. Außerdem war für ihn die Schweiz ein Vorbild, so verlangte er die direkte Einflussnahme des Volkes auf die Gesetzgebung ähnlich wie in der Eidgenossenschaft. Vgl. ebd., S. 102–104.

36 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 28.6.1950, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Kontinuität (wie Anm. 4), S. 33–61, hier: S. 33.

37 Abänderungsantrag der SPD-Fraktion zum Entwurf eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 4.5.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1667, S. 24), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1667.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 28.6.1950, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Kontinuität (wie Anm. 4), S. 33–61, hier: S. 52–53; sowie zur Abstimmung den Steno-

### 3. Die Entscheidung für eine Volksabstimmung über die Landesverfassung

Interessanterweise waren in der Frage, ob über die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen per Volksentscheid entschieden werden sollte, die Rollen etwas anders verteilt. Während in dem Verfassungsentwurf von Innenminister Menzel vom November 1947 von einer derartigen Maßnahme keine Rede ist, hatte die FDP-Fraktion in ihrem eigenen Verfassungsentwurf im September 1947 eine solche Möglichkeit zumindest in Klammern angedeutet. Friedrich Middelhauve forderte in der ersten Lesung über den Verfassungsentwurf, dass das Volk bei Verfassungsänderungen befragt werden solle. Herbert Scholtissek berichtete im Februar 1948 sogar von einem von ihm entwickelten Verfassungsentwurf aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, einer „Privatarbeit“: „Da steht an erster Stelle, dass es Sache des Volkes sei, Vorschläge für den Volksentscheid zu machen“, behauptete der CDU-Politiker und promovierte Jurist. Dann fuhr er fort: „Ich stehe auf dem Standpunkt, daß diese Verfassung nicht vom Landtag verabschiedet wird, sondern vor den Volksentscheid gestellt werden muß.“<sup>38</sup> Die KPD-Fraktion schließlich forderte in ihrem Verfassungsentwurf vom 14. Oktober 1947 ebenso pauschal wie nebulös: „Diese Verfassung tritt mit ihrer Annahme durch das

graphischen Bericht über die 20. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 5.5.1950, S. 4600, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-131.pdf>> (20.6.2020). Schon in der Sitzung des Verfassungsausschusses am 17. und 18.2.1950 wurde nach „eingehender Aussprache“ weitgehend die Minderheitenversion des Artikels 68 aus dem Entwurf vom November 1949 zum Thema Volksentscheid einstimmig angenommen. Kurzprotokoll über die 39. Sitzung des Verfassungsausschusses, 17.2.1950, S. 2; vgl. auch die Anlage zum Kurzprotokoll über die 39. und 40. Sitzung des Verfassungsausschusses, 17. und 18.2.1950, S. 3f., <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA01-693.pdf>> (20.6.2020).

- 38 Protokoll der Sitzung des Verfassungsausschusses (Langfassung), 3.2.1948 (= Ausschussprotokoll des Landtags für Nordrhein-Westfalen 01/18/48, S. 14), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA01-18.pdf>> (20.6.2020). Vgl. auch den Verfassungsentwurf der FDP-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, September 1947, Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, A 0401 / 808, Bl. 83, 86; den Stenographischen Bericht über die 20. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 27.11.1947, S. 104, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-20.pdf>> (20.6.2020); sowie den Entwurf einer Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 15.11.1947 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-166, S. 1), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-166.pdf>> (20.6.2020).

Volk in Kraft.“ Das Ganze stand unter der Überschrift: „Das Volk bestimmt sein Recht“.<sup>39</sup>

Die unterschiedlichen Auffassungen schlugen sich auch im geteilten Verfassungsentwurf vom 29. November 1949 nieder. Hier sah die Mehrheit in Artikel 90 ausdrücklich vor: „Diese Verfassung bedarf der Annahme durch Volksentscheid“ – eine Formulierung, die in der Minderheitenversion fehlte.<sup>40</sup> Carl Severing sprach sich in der Landtagsdebatte vom 14. Dezember 1949 sogar nachdrücklich gegen einen Volksentscheid über die Verfassung aus, da „man ein vorläufiges Verfassungswerk nicht mit der Schwere eines Volksentscheids belasten darf und nicht belasten wird. Wenn einmal der Volksentscheid kommen soll, so muß er für ein Werk aufgerufen werden, das Bestand hat“. Severing betonte in diesem Zusammenhang, er rede „als Praktiker“, „sozusagen als der ‚einfache Mann‘“ und nicht „als Strafrechtler“. Für die CDU machte der Abgeordnete Georg Jöstingmeier dagegen deutlich, dass er eine Volksabstimmung über die Verfassung für erforderlich halte, wobei ihm der Abgeordnete Johannes Brockmann vom Zentrum sekundierte.<sup>41</sup>

Herbert Scholtissek plädierte in der Sitzung des Verfassungsausschusses am 31. März 1950 erneut energisch für einen Volksentscheid über die Verfassung. Angesichts der Spaltung des Parlaments sowie des Verfassungsausschusses sei es unbedingt erforderlich, auf dem Weg eines Volksentscheids der Verfassung „eine möglichst breite Basis und ein starkes Fundament“ zu geben. Die Vertreter der SPD, Werner Jacobi und Willi Goeke, hoben zwar auch hervor, dass sie prinzipiell für eine Volksabstimmung über das Grundgesetz seien, aber sie wollten eine ausführliche Debatte – auch über einzelne Artikel des Gesetzeswerks – und zudem eine breite öffentliche Diskussion über das wichtige Projekt führen, anstatt es in den Wahlkampf hineinzuziehen. Deshalb lehnten sie eine rasche Volksabstimmung im Zusammenhang mit der Wahl ab. Immerhin votierte eine deutliche

39 Verfassungsentwurf der KPD für das Land Nordrhein-Westfalen, 14. Oktober 1947 (= Anhang zur Drucksache des Landtags Nordrhein-Westfalen II-144, S. 1, 19), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-144.pdf>> (20.6.2020).

40 Entwurf eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 29.11.1949. (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1359), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1359.pdf>> (20.6.2020).

41 Stenographischer Bericht über die 117. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 14.12.1949, S. 3655, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-117.pdf>> (20.6.2020). Vgl. ebd., S. 3703–3704.

Mehrheit von zehn Mitgliedern des Verfassungsausschusses am 31. März 1950 prinzipiell für einen Volksentscheid über die Landesverfassung.<sup>42</sup>

Die Frage, ob und wann die Bevölkerung über die Verfassung befragt werden sollte und konnte, wurde nun zum heißumkämpften Politikum. Während die Gegner der Verfassung und (insbesondere) ihrer schulpolitischen Regelungen, also SPD, FDP und KPD, den Termin zeitlich möglichst weit nach hinten schieben wollten und hofften, dass sie nach den Landtagswahlen größere Chancen haben würden, ihre Ansichten umzusetzen, bestanden die Befürworter der Verfassung, CDU und Zentrum, auf einer zeitnahen Volksabstimmung am Tag der Landtagswahl am 18. Juni 1950. Schließlich verfügten sie im bestehenden Parlament über eine Mehrheit. Dementsprechend warnte Friedrich Middelhauve von der FDP in der Plenardebatte am 24. April 1950 davor, eine mit knappen Mehrheiten verabschiedete Verfassung der Bevölkerung zur Abstimmung vorzulegen und dadurch das Ansehen der Demokratie zu beschädigen. Konkret plädierte er dafür, die umstrittenen Schulbestimmungen gänzlich aus der Verfassung zu streichen. Der CDU-Abgeordnete Josef Schrage hingegen appellierte an das Verantwortungsgefühl der Parlamentarier, den Streit im Wahlkampf nicht künstlich zu eskalieren.<sup>43</sup>

Mitte Mai 1950 spitzte sich der Streit um den Termin der Volksabstimmung über die Verfassung weiter zu. Sollte beziehungsweise konnte das Plebiszit noch zeitgleich mit der Landtagswahl am 18. Juni 1950 stattfinden, wie CDU und Zentrum es wünschten und forderten? In der Sitzung des Verfassungsausschusses am 16. Mai 1950 brachte Walter Menzel eine Vielzahl von Einwänden vor – angefangen mit der Aussage, es sei technisch unmöglich, die Befragung so kurzfristig zu organisieren. Er wies aber auch auf die Komplikationen hin, die eine Abstimmung über einzelne Artikel bringen würde, und erwähnte die Zerrissenheit des Parlaments sowie die extrem knappen Mehrheiten. Demgegenüber war es Herbert Scholtissek sehr wichtig, dass die Volksabstimmung und die Wahl an einem Tag stattfinden mussten, eine Auffassung, der der Zentrumspolitiker Johannes Brockmann beipflichtete, der die Schaffung einer Landesverfassung als eine Hauptaufgabe des bestehenden Landtags bezeichnete. Ministerialdirigent Alois Vogels aus dem Innenministerium war ebenfalls der Meinung, dass die Verab-

42 Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Ausführliches Protokoll der 51. Sitzung des Verfassungsausschusses, 31.3.1950, Druckfassung, S. 524. Vgl. ebd., S. 524–526.

43 Vgl. den Stenographischen Bericht über die 126. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 24.4.1950, S. 4240–4241, 4243, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-126.pdf>> (20.6.2020).



scheidung der Verfassung erwartet würde, insbesondere auch von den britischen Besatzern, die dazu Regierung und Parlament einen entsprechenden Auftrag erteilt hätten – wenn auch nicht formal, so doch dem Sinn nach. Daher brachte der Beamte auch die Möglichkeit ins Spiel, die Verfassung ohne Volksabstimmung zu beschließen, wie es in Bonn mit dem Grundgesetz geschehen war.<sup>44</sup>

Bei der Sitzung des Verfassungsausschusses acht Tage später weigerte sich Herbert Scholtissek entschieden, auf eine Volksabstimmung über die Verfassung zu verzichten. Notfalls könne diese mit Zetteln, auf denen nur Ja und Nein stehe, durchgeführt werden. Besonderen Wert legte er wieder darauf, dass der Volksentscheid noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode stattfinden sollte, denn: „Eine Möglichkeit muß aber ausgeschaltet werden, daß unsere Arbeit hier umsonst gewesen ist und sich der kommende Landtag die Verfassung wieder vornimmt und die Materie noch einmal durchberät.“ Die mit dem Mehrheitsentwurf der Verfassung unzufriedenen Vertreter von SPD, FDP und KPD waren diesbezüglich natürlich ganz anderer Meinung, und dann wurden wieder ausführlich die Möglichkeiten erörtert, wie vielleicht doch die neun Millionen benötigten Abstimmungszettel noch bis in die entlegensten Winkel der Landes verteilt und die Bevölkerung über die Verfassung angemessen informiert werden könnte, sei es über die Presse, sei es über Aushänge. In der Sitzung am 27. Mai 1950 ging es um ein anderes heikles Thema. Die SPD bestand darauf, dass für eine Annahme der Verfassung die Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich sei, während die CDU die Mehrheit der Abstimmenden als ausreichend ansah. Diese Auffassung erhielt mit sieben zu sechs Stimmen bei einer Enthaltung eine knappe Mehrheit.<sup>45</sup>

Bis zuletzt und mit allen möglichen Winkelzügen kämpften die Parteien darum, ihre Positionen durchzusetzen. Karl Schabrod reichte am 30. Mai für die KPD-Fraktion einen Antrag ein, demzufolge „die Mehrheit der Stimmberechtigten“ der Verfassung zustimmen musste. Fritz Henßler wollte einen Tag später das Wort „Abstimmende“ durch „Abstimmungsberechtigte“ ersetzen, während der Abgeordnete Josef Schrage am 1. Juni 1950 für die CDU in einem Antrag wieder von „Abstimmenden“ sprach.<sup>46</sup> Am 3. Juni 1950 stellten die CDU- und

44 Vgl. Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Ausführliches Protokoll der 58. Sitzung des Verfassungsausschusses, 16.5.1950, Druckfassung, S. 684–688.

45 Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Ausführliches Protokoll der 61. Sitzung des Verfassungsausschusses, 24.5.1950, Druckfassung, S. 759. Vgl. ebd., S. 746–748, 759–763; sowie Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Ausführliches Protokoll der 62. Sitzung des Verfassungsausschusses, 27.5.1950, Druckfassung, S. 798–804.

46 Abänderungsantrag der KPD-Fraktion zur III. Lesung des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 30.5.1950 (= Drucksache des Landtags für

die Zentrumsfraktion gemeinsam einen Dringlichkeitsantrag, dass die Volksabstimmung über das Grundgesetz am 18. Juni mit der Wahl stattfinden solle. Am gleichen Tag brachte die SPD-Fraktion einen Abänderungsantrag ein, der ermöglichen sollte, dass das Landesgrundgesetz ein Jahr nach der Abstimmung in einem Zeitraum von zwei Jahren durch einfaches Landesgesetz verändert werden könne. Am 5. Juni 1950 stellte Karl Schabrod für die KPD-Fraktion den Antrag, die Bevölkerung über drei Artikel zur Wirtschaftsordnung des Landes separat abstimmen zu lassen; und am 6. Juni 1950 reichte die SPD-Fraktion den Zusatzantrag ein, dass es zulässig sei, zu einzelnen Verfassungsartikel den Stimmberechtigten alternative Vorschläge vorzulegen.<sup>47</sup>

Im Plenum des Landtags ging es entsprechend hoch her. Die Geschäftsordnung musste – so das Ergebnis der Aussprache am 3. Juni 1950 – dem Ältestenrat vorgelegt werden. Am 5. Juni wurde dann zunächst ausführlich über die Beschlüsse des Ältestenrats diskutiert, ehe die eigentliche Debatte begann. Über den CDU-Antrag zur Volksabstimmung wurde auf Wunsch von Friedrich Mittelhaue Satz für Satz abgestimmt und schließlich fand er eine Mehrheit. Auch am 6. Juni 1950, dem Tag der entscheidenden Erörterung im Landtag, machten Politiker der SPD und KDP noch einmal verschiedene verfahrenstechnische

Nordrhein-Westfalen II-1767), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1767.pdf>> (20.6.2020); Abänderungsantrag der SPD-Fraktion zur III. Lesung des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 31.5.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1812), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1812.pdf>> (20.6.2020); Abänderungsantrag der CDU-Fraktion zur III. Lesung des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 1.6.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1780), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1780.pdf>> (20.6.2020).

47 Vgl. den Dringlichkeitsantrag der CDU-Fraktion und der Zentrums-Fraktion betr. Volksentscheid über das Grundgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 3.6.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1816), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1816.pdf>> (20.6.2020); den Abänderungsantrag der SPD-Fraktion zur III. Lesung des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, 3.6.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1818), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1818.pdf>> (20.6.2020); den Antrag der KPD-Fraktion zur Volksabstimmung über die Verfassung, 5.6.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1820), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1820.pdf>> (20.6.2020); den Zusatzantrag der SPD-Fraktion zu Landesdrucksache Nr. II-1816, 6.6.1950 (= Drucksache des Landtags für Nordrhein-Westfalen II-1821), <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD01-1821.pdf>> (20.6.2020).

Einwände geltend, die jedoch alle abgelehnt wurden.<sup>48</sup> In der folgenden Debatte präsentierte sich Heinz Kühn von der SPD als besonders wortgewaltiger Redner. Er sprach von einem „Angstgalopp tempo [...], mit dem Sie die Verfassung zu Tode reiten, noch bevor sie geboren ist“. Der spätere Ministerpräsident warf CDU und Zentrum vor, in den vergangenen zwei Monaten – nach der Verlängerung der Wahlfrist – „weitere klerikale Bluttransfusionen in dieses Unternehmen“ hineingebracht zu haben, und geißelte an anderer Stelle „die geistige Kanzelgefolgschaft“ von CDU und Zentrum. Später, in einer zweiten Wortmeldung, bezeichnete er den Verfassungsentwurf als eine „Fehlschöpfung der Nervösität“ und als „Fehlschöpfung der Angst [...], der Angst einer sterbenden Mehrheit dieses Landtags“, als ein „Dokument der sozialen Unzulänglichkeit, des staatspolitischen Föderalismus und des konfessionellen Separatismus“. Herbert Scholtissek wies den Vorwurf einer „Angstpsychose“ von sich. „Wenn wir Angst hätten, würden wir dem Volksentscheid ausweichen. Gerade daß wir es sind, die das Volk anrufen und entscheiden lassen wollen, mag Ihnen beweisen, daß jedenfalls nicht wir mit Angst in diesen Wahlkampf gehen.“<sup>49</sup>

In namentlicher Abstimmung wurde schließlich die Verfassung vom Landtag beschlossen. Von 216 Abgeordneten waren 207 anwesend, davon stimmten 110 mit Ja, 97 mit Nein. Auch in den anderen strittigen Fragen setzte sich die Mehrheit aus CDU und Zentrum durch. Die Volksabstimmung sollte zusammen mit der Landtagswahl am 18. Juni 1950, also nur zwölf Tage später stattfinden, und zur Annahme des Gesetzeswerks sollte die einfache Mehrheit der Abstimmenden genügen.<sup>50</sup> Ein nationalgesinnter Aktivist der FDP sah in dem Volksentscheid einen „raffinierte[n] Wahlkampftrick“, der es der CDU ermögliche, das „Diskussionsthema des Wahlkampfes von der der CDU peinlichen Auseinandersetzung über den sozialdemokratischen Regierungseinfluss auf das altvertraute Gebiet der ‚Verteidigung des Christentums‘ zu verschieben“. Man dürfe nicht verkennen, „dass die Schwenkung im Diskussionsthema der CDU einseitig zugute kommt,

48 Vgl. den Stenographischen Bericht über die 137. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 3.6.1950, S. 4934–4941, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-137.pdf>> (20.6.2020); den Stenographischen Bericht über die 138. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 5.6.1950, S. 4953–4956, 5050, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-138.pdf>> (20.6.2020); den Stenographischen Bericht über die 139. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 6.6.1950, S. 5052–5058, <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP01-139.pdf>> (20.6.2020).

49 Ebd., S. 5075, 5076, 5086 (Kühn), S. 5078, 5079 (Scholtissek) [Sperrdruck im Original].

50 Vgl. ebd., S. 5086–5088.

und für sie die Kanzelvorlesungen der Pfarrer ungleich nützlicher sind, als ihre ganz überwiegend bis dahin miserabel besuchten Versammlungen.“<sup>51</sup> Dies war aus Sicht des Freien Demokraten deswegen besonders ärgerlich, weil es in einigen Wahlkreisen Absprachen zwischen Liberalen und Christdemokraten gab, bei einem Verzicht auf einen eigenen Kandidaten den Vertreter der anderen Partei zu wählen. Die Ausrichtung des Wahlkampfes auf das Schulthema würde aber viele CDU-Wähler dazu bewegen, für das Zentrum zu votieren, wo kein christdemokratischer Kandidat zur Wahl stand.



Abb. 1: Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen, 1950<sup>52</sup>

51 LAV NRW R, RW 357 Nr. 5, Brief von Lothar Steuer an Friedrich Middelhauve, 13.6.1950.

52 Foto: UPI/SZ Photo. Im Wahlkampf spielte die Landesverfassung nur eine untergeordnete Rolle. Zu kurzfristig war die Volksabstimmung über die Verfassung angesetzt worden und zu langwierig waren die vorangegangenen Verhandlungen über das Gesetzeswerk gewesen, um nun noch eine breite gesellschaftliche Debatte zu entfachen.

Ganz so kam es indes nicht. Bei der Landtagswahl konnte die CDU mit 36,9 Prozent der Stimmen ihr Wahlergebnis von 1947 ungefähr halten und blieb stärkste Kraft, gefolgt von der SPD mit 32,3 Prozent. Das Zentrum verlor allerdings über 2 Prozent und erhielt nur noch 7,5 Prozent, während die FDP ihre Stimmen verdoppeln konnte und auf 12,1 Prozent kam. Überraschend war auch das Ergebnis des Volksentscheids: 57 Prozent der Abstimmenden sprachen sich für die Verfassung aus, 35,2 Prozent dagegen, bei 7,8 Prozent ungültigen Stimmen. Damit votierten auch etwa zwölf Prozent der Wählerinnen und Wähler für die Verfassung, die ihre Stimmen zuvor jenen Parteien gegeben hatten, die die Verfassung ablehnten.<sup>53</sup>

#### 4. Die Nachwirkungen des Volksentscheids vom 18. Juni 1950

Der Volksentscheid vom 18. Juni 1950 über die nordrhein-westfälische Landesverfassung hat nicht traditionsbildend gewirkt; jedenfalls sind weder bei den Volksbegehren gegen die Gebietsreform oder die „Kooperative Schule“ noch bei den Bürgerrechtsbewegungen der 1970er und 1980er Jahre Anhaltspunkte dafür zu finden, dass sich die jeweiligen Aktivisten bei ihren Bestrebungen auf den Volksentscheid von 1950 berufen hätten.<sup>54</sup> Woran liegt das?

Zum einen war 1950 auf allen Seiten das politische Machtkalkül allzu offensichtlich. Ja, es ergab sich eine geradezu paradoxe Konstellation: Die CDU – als eine vergleichsweise skeptische Partei gegenüber Plebisziten – drängte auf den Volksentscheid und war letzten Endes die große Gewinnerin dieses Verfahrens, während andere Parteien, die sich gegenüber einer direkten Mitbestimmung des Volkes offener gezeigt hatten, die Entscheidung vom 18. Juni 1950 anfechten wollten. Der FDP-Politiker Hermann Höpker-Aschoff erklärte Mitte Juli 1950 auf einem Parteitag der nordrhein-westfälischen Liberalen ganz offen, „er lehne die Anerkennung der Landesverfassung ab, und es müsse alles getan werden, sie vom Bundesverfassungsgericht ungültig erklären zu lassen“.<sup>55</sup> Und auch die SPD trat in

53 Vgl. Düding, *Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 281–283.

54 Vgl. Sabine Mecking, *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000*, München 2012; Guido Hitze, *Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975–1995. Teil 1: 1975–1985*, Düsseldorf 2010, S. 85–88.

55 LAV NRW R, RW 357 Nr. 5, Bl. 100, Protokoll über den Parteitag der FDP Nordrhein-Westfalens, 18.7.1950.

den folgenden Wochen in den Koalitionsverhandlungen mit der CDU dafür ein, die Verfassung vom Verfassungsgerichtshof prüfen zu lassen.<sup>56</sup>

Zum anderen wurde diese Inkonsistenz noch verstärkt durch den Umstand, dass die einzelnen Parteien keine kohärenten Positionen einnahmen. Profilierten sich die Liberalen in Nordrhein-Westfalen beispielsweise als engagierte Befürworter einer direkten Demokratie, so trat Theodor Heuss bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats als Gegner ebensolcher Möglichkeiten der Mitbestimmung in Erscheinung. Dabei rekurrierte er auf die Erfahrungen aus der Weimarer Republik, dass Volksentscheid und Volksbegehren in einer „großräumigen Demokratie“ eine „Prämie für jeden Demagogen“<sup>57</sup> seien. Ähnlich verhielt es sich mit der SPD, die sich bei den Verhandlungen über das Bonner Grundgesetz, anders als bei den Verhandlungen über die nordrhein-westfälische Verfassung, gegen die Ermöglichung direktdemokratischer Verfahren aussprach.<sup>58</sup>

Es passt schließlich zu dieser kuriosen Geschichte, dass ausgerechnet die nordrhein-westfälischen Christdemokraten, die sich gegen die Aufnahme von Plebisziten in die Verfassung gewehrt hatten, mit ihrem erfolgreichen Volksbegehren gegen die Einführung der „Kooperativen Schule“, einem wichtigen Projekt der sozialliberalen Landesregierung, Ende der 1970er Jahre einen ihrer größten Erfolge in ihrer fast vierzigjährigen Oppositionszeit verzeichneten.<sup>59</sup>

56 Vgl. Friedrich Keinemann, Von Arnold zu Steinhoff und Meyers. Politische Bewegungen und Koalitionsbildungen in Nordrhein-Westfalen 1950–1962, Münster 1973, S. 26.

57 Zit. nach Andreas Wirsching, Weimar als Generationserfahrung, in: Schanetzky, Demokratisierung (wie Anm. 2), S. 39–50, hier S. 48.

58 Vgl. Düding, Parlamentarismus (wie Anm. 4), S. 241. Nur Zentrum und KPD sprachen sich bei den Verhandlungen in Bonn für Volksentscheidungen aus und lehnten das Grundgesetz dann auch ab. Vgl. ebd., S. 241.

59 Vgl. ebd., S. 243; Hitze, Verlorene Jahre (wie Anm. 54), S. 85–88.