

Direkte Demokratie an Rhein und Ruhr

1. Einleitung

Nordrhein-Westfalen ist mit ca. 18 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (bzw. 21,5 % der Gesamtbevölkerung) das bevölkerungsreichste Bundesland in Deutschland. Zudem ist das Land an Rhein und Ruhr mit einem Bruttoinlandsprodukt von 794 Mrd. Euro (bzw. 20,5 %) der wirtschaftsstärkste deutsche Gliedstaat. Direkte Demokratie hat deshalb eine potenziell große Wirkung.

Dem Volk steht die Möglichkeit offen, durch Volksbegehren und Volksentscheid unmittelbar seinen Willen zu bekunden (Art. 2 und 68 der Landesverfassung [LVf]). Mit der Volksinitiative (Art. 67 a LVf NRW) ist 2002 ein neues Instrument direkter Demokratie in die Landesverfassung eingefügt worden, durch welches die Bevölkerung erwirken kann, dass sich der Landtag verbindlich mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen hat. Das Volksbegehren (Art. 68 Abs. 1 LVf NRW) geht noch einen Schritt weiter, weil hiermit Bürgerinnen und Bürger sich mit dem Anliegen an den Landtag wenden können, ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder gar aufzuheben. Sollte der Landtag dem Volksbegehren nicht entsprechen, kommt es zu einem Volksentscheid (Art. 68 Abs. 2 LVf NRW). Wird der begehrte Gesetzesentwurf beim Volksentscheid angenommen, so tritt dieser Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle eines Landtagsbeschlusses.

Ebenfalls erlaubt die 1994 reformierte Gemeindeordnung (GO) in NRW den Bürgerinnen und Bürgern eine stärkere und effektivere Mitwirkung – hier an der Kommunalpolitik. Hervorzuheben sind der Einwohnerantrag (§ 25 GO NRW), mit dem Stadt- oder Gemeinderat gezwungen werden können, über bestimmte Fragen zu beraten und zu entscheiden, sowie insbesondere die Partizipationsinstrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 26 GO NRW), mit denen die Bürgerschaft selbst unmittelbare Sachentscheidungen herbeiführen kann.

Allerdings darf bei den Beteiligungsmöglichkeiten mit Sachbezug – sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene – nicht übersehen

werden, dass sie nur unter Ausschluss verschiedener Themen und mit Anbindung an spezifische Quoren realisiert werden können. Denn die politischen Entscheidungsträger auf der NRW-Landesebene behielten und behielten sich vor, wofür sie die Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Zweifellos stellt die Erweiterung von Mitentscheidungsrechten politisch und rechtlich aber eine Ergänzung des repräsentativ-demokratischen Systems der Landesverfassung und der Gemeindeordnung um Elemente unmittelbarer, also direktdemokratischer Ausformungen dar. Inwieweit damit das Interesse und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger an Themen der Politik gesteigert werden kann, ist jedoch eine weitergehende und betrachtenswerte Frage. In den folgenden Kapiteln werden daher Entwicklungen, Bestandteile, empirische Ergebnisse und Perspektiven der Elemente direkter Demokratie in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene näher untersucht werden (für Ausprägungen und Erfahrungen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene vgl. den Beitrag von *Kiepe/Rehmet*).

2. Historische Entwicklungen

Obwohl die politischen Entscheidungsträger nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen gegenüber der demokratischen Reife des Volkes erfüllt waren, enthielt auch die nordrhein-westfälische Landesverfassung schon in der Ursprungsversion in Art. 2 und 68 das Volksbegehren und den Volksentscheid. Damit wurde der Bevölkerung die Möglichkeit – anders als 1949 im Grundgesetz (vgl. den Beitrag von *Bachmann/Kiepe*) – eingeräumt, unmittelbar an der Gesetzgebung teilzunehmen. Bemerkenswert ist dabei: Sogar schon vor Erlass der Landesverfassung waren beide Instrumente durch Entschließung der britischen Militärregierung mit Gesetz vom 27. Juli 1948 eingeführt worden. Die Einführung direktdemokratischer Elemente war im Düsseldorfer Landtag allerdings umstritten, aber es gelang einer ursprünglichen Minderheit sich durchzusetzen und ein positives Votum dafür zu erzielen. Schließlich hatten sich die im Landtag vertretenen Parteien auch über weitere Inhalte der Verfassung, wie die Schulfrage und die Staatsqualität des Landes, bereits dermaßen zerstritten, dass sie es gerade noch schafften den Entschluss zu fassen, ihre Verabschiedung auf die Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zu verschieben. Folglich trat die »verspätete Verfassung« (*Andersen/Bovermann* 2012, S. 401) erst 1950 und nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in Kraft. In der dritten Lesung am 5./6. Juni 1950 sprachen sich in knapper Mehrheit 110 Abgeordnete der CDU und des

Zentrums für den vorgelegten Gesamtentwurf der Verfassung aus, während 97 Landtagsmitglieder von SPD, KPD und FDP dagegen stimmten. Durchgesetzt hatte sich der Verfassungsentwurf des seit 1947 amtierenden Ministerpräsidenten *Karl Arnold* (CDU). In einem in der Abschlusssitzung festgelegten Volksentscheid am 18. Juni 1950 – bemerkenswerterweise bisher nur der einzige von »oben« eingesetzte und durchgeführte Volksentscheid in Nordrhein-Westfalen – wurde die Verfassung endgültig mit 3.627.054 zu 2.240.674 bei 496.555 ungültigen Stimmen angenommen. Am 11. Juli 1950 trat die Landesverfassung für Nordrhein-Westfalen in Kraft.

Für die Verfassungspraxis des Landes war immerhin von Bedeutung, dass Volksbegehren und Volksentscheid 1950 in Art. 2 an hervorgehobener Stelle verankert wurden. Das Verfahren für die Zulassung und die Durchführung eines Volksbegehrens ist in Art. 68, allerdings nur in seinen Grundzügen, geregelt. Die Einzelheiten sind in dem nach Abs. 5 Satz 2 erlassenen Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid vom 3. August 1951, in der dazu ergangenen Durchführungsverordnung und in den entsprechend anzuwendenden Vorschriften des Landeswahlgesetzes enthalten. Bislang fanden in Nordrhein-Westfalen tatsächlich aber erst drei konkrete Anträge unmittelbarer Volksgesetzgebung durch die Bevölkerung in Form von Volksbegehren statt. Wie konnte es zu dieser geringen Zahl kommen? Die Antwort soll im Folgenden noch gegeben werden.

Schließlich kam im Rahmen des durchaus kontrovers diskutierten Gesetzes vom 5. März 2002 mit der Volksinitiative (Art. 67 a) ein weiteres Instrument hinzu, welches eine unmittelbare Teilnahme der nordrhein-westfälischen Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung eröffnet. Der ursprüngliche Gesetzentwurf (Landtags-Drucksache 13/462) sah für die Volksinitiative dieselben Einschränkungen vor, die auch für Volksbegehren gelten. So sollte sich eine Volksinitiative nicht auf Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen beziehen dürfen. Eine Anhörung im Hauptausschuss des Landtages brachte dann jedoch die Erkenntnis, auf bestimmte Einschränkungen zu verzichten, weil sich das Parlament mit den entsprechenden Anliegen ohnehin regelmäßig intensiv zu befassen hat. Weitere Kritik an der mangelnden Praxistauglichkeit des Instrumentes führte im Landtag im Juli 2004 (Landtags-Drucksache 13/5686) zu einer weitergehenden Reform des Verfahrens der Volksinitiative.

3. Volksinitiative in Nordrhein-Westfalen

Ziel der Volksinitiative ist unter anderem, den Volkswillen nachhaltiger als durch Petitionen sowie außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einzubringen. Die Befassung des Landtags mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die durch die Bürgerinnen und Bürger in Form von Unterschriftenaktionen initiiert werden müssen, kann auch durch Einreichung eines ausformulierten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurfs geschehen. Die Zulässigkeit einer Volksinitiative hängt dabei von dem thematischen Gegenstand ab, der in der Entscheidungszuständigkeit des Landtags liegen muss. Somit kann durch die Volksinitiative der Landtag nicht veranlasst werden, sich beispielsweise mit bundespolitischen Themen auseinanderzusetzen. Erwähnenswert ist, dass mit der Befassung des Landtags das Verfahren auch endet. Es lässt sich formal als »unverbindliche Volkspetition« einordnen.

3.1 Institutionelle Voraussetzungen

Die Absicht, Unterschriften für eine Volksinitiative zu sammeln, ist dem Innenministerium schriftlich anzuzeigen. Dieses teilt den Vertrauenspersonen mit, ob rechtliche Bedenken bestehen, und berät sie bezüglich des weiteren Verfahrens. Eine Initiative muss innerhalb eines Jahres von mindestens 0,5 % der Stimmberechtigten unterzeichnet sein, was einer Anzahl von rund 66.000 Bürgerinnen und Bürgern entspricht. Wird diese Unterschriftenzahl erreicht, hat der Landtag innerhalb von drei Monaten über das Zustandekommen der Volksinitiative zu entscheiden und gegebenenfalls innerhalb von weiteren drei Monaten die Volksinitiative abschließend zu behandeln. Eine Versäumung dieser Fristen unterliegt jedoch keiner Sanktion.

3.2 Ergebnisse und Bewertung

Seit Einführung dieses Partizipationsinstruments wurden in Nordrhein-Westfalen bis 2022 22 Volksinitiativen auf den Weg gebracht (vgl. Tabelle 1).

Auch wenn unstrittig ist, dass die Volksinitiative es ermöglicht, eine spezifische Ausdrucksform unmittelbarer politischer Willensbildung in den Landtag hinein zu transportieren, weist sie einige besondere institutionelle Hürden auf, die nicht unkommentiert bleiben sollten. Bis Juli 2004 hatten in Nordrhein-Westfalen Vertreter beziehungsweise Initiatoren von Volksinitiativen kein Recht auf Anhörung im Landesparlament. Nachdem in anderen Bundesländern dieses Anhörungsrecht in den Landtagen längst existierte,

Tabelle 1: Volksinitiativen 2002–2022

Jahr	Thema	Ziel	Ergebnis
2002	Forensik	Verhinderung neuer Forensik-Kliniken	Unterschriftensammlung gescheitert
2002	Gegen Studiengebühren	Verhinderung der geplanten Studiengebühren	Volksinitiative nicht eingereicht
2003	Ein Porz – Ein Wahlkreis	Für erneute Befassung des Landtags mit der 2003 erfolgten Aufteilung des Landtagswahlkreises Köln-Porz	Vom Landtag übernommen
2003	Jugend braucht Zukunft	Gesetzliche Absicherung der öffentlichen Förderung der Kinder- und Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit	Landtag verabschiedet Jugendfördergesetz
2005	Sonntagsöffnung der Videotheken	Erlaubnis zur Sonntagsöffnung für Videotheken	Vom Landtag abgelehnt
2005	Diätenreform	Reform der Diätenversorgung der Landtagsabgeordneten	Vom Landtag übernommen
2006	Gegen grüne Gentechnik	Für gesicherten Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen	Volksinitiative nicht eingereicht
2006	Sichere Wohnungen und Arbeitsplätze	Verhinderung des Verkaufs der Landesentwicklungsgesellschaft NRW und der Aufhebung der Kündigungssperrfristverordnung	Unterschriftensammlung gescheitert
2006	NRW 2006	Verhinderung von Kürzungen der Landesförderung bei Kindern, Jugendlichen und Familien	Vom Landtag abgelehnt
2006	Jugend braucht Vertrauen	Wiederaufstockung der finanziellen Ausstattung der Jugendeinrichtungen in NRW auf 96 Mio. Euro jährlich; Rücknahme der 2004 entsprechend vorgenommenen Kürzungen auf einen jährlichen Zuschuss von 75 Mio. Euro	Vom Landtag abgelehnt

Jahr	Thema	Ziel	Ergebnis
2007	Mehr Demokratie beim Wählen	Für ein demokratischeres Kommunalwahlrecht mit Kumulieren (= Aufhäufen mehrerer Stimmen, in diesem Fall bis zu drei, bei einem Kandidaten) und Panaschieren (= Verteilen mehrerer Stimmen auf unterschiedliche Parteilisten)	Vom Landtag abgelehnt
2013	Gegen Asylmissbrauch	Eindämmung des Asylmissbrauchs	Volksinitiative nicht eingereicht
2013	Gegen Rauchverbot in Festzelten	Rücknahme des Rauchverbots in Festzelten	Volksinitiative nicht eingereicht
2014	»G 9 jetzt in NRW«	Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit	Vom Landtag abgelehnt
2015	»Windkraft auf Abstand – Ja zu 10 H«	Erhöhung des Mindestabstands für Windkraftanlagen zu Wohngebieten, Verbot von Windkraftanlagen in Waldgebieten	Volksinitiative nicht eingereicht
2015	»Rundfunkbeitrag abschalten!«	Kündigung der Rundfunkstaatsverträge	Volksinitiative nicht eingereicht
2015	Für ein ideologiefreies, praxisgerechtes Jagdrecht in NRW	Beseitigung von Mängeln im Landesjagdgesetz	Vom Landtag abgelehnt
2016	»NRW gegen CETA und TTIP«	Ablehnung von CETA und TTIP im Bundesrat durch das Land NRW	Volksinitiative nicht eingereicht
2018	»Aufbruch Fahrrad«	Anhebung des Fahrradverkehrs-Anteils am Gesamtverkehr in NRW auf 25 % bis 2025	Vom Landtag angenommen
2018	»Straßenbaubeitrag abschaffen«	Abschaffung des Straßenbaubeitrags	Vom Landtag abgelehnt, aber Teilerfolg (Beiträge halbiert)
2020	Artenvielfalt	Förderung und Erhalt der Artenvielfalt	Vom Landtag abgelehnt
2020	»Gesunde Krankenhäuser in NRW«	Gesunde Krankenhäuser in NRW für alle	Unterschriftensammlung gescheitert

Quelle: Eigene Darstellung; nach Mehr Demokratie e. V., Landesverband NRW, Volksinitiativen in NRW, Stand: Dezember 2022.
Anmerkung: Jahr = Jahr der Einleitung des Verfahrens.

hatten alle im Parlament befindlichen Parteien in Nordrhein-Westfalen ein Einsehen und reformierten am 15. Juli 2004 das Verfahren der Volksinitiative. Unter anderem wird dadurch der Landtag nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung zur Anhörung der Initiatoren verpflichtet. Durch ein solches Recht wird im Landtag ein weiterer »Kommunikationskanal« geöffnet, der den Vertretern einer Volksinitiative eine etwas größere Medienpräsenz verschafft. Kritikwürdig war auch die ursprüngliche Regelung, dass die Unterschriftensammlung nicht frei, sondern als recht aufwendiges Verfahren der Amtseintragung an die Rathäuser gebunden war, obwohl durch den eigentlichen Akt der Volksinitiative letztlich keinerlei Handlungszwang für den Landtag entsteht. In der Neufassung der Regelungen über die Volksinitiative kann nun die Unterschriftensammlung frei statt amtlich erfolgen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der Mobilisierungsaufwand für eine Volksinitiative vergleichbar mit dem eines Volksbegehrens ist. So wäre es sinnvoll, nach einer Ablehnung durch den Landtag die Volksinitiative auch als Antrag auf ein Volksbegehren anzubinden. Diese gestufte Vorgehensweise wird bereits in anderen Ländern praktiziert (vgl. den Beitrag von *Rehmet/Jürgens*) und würde in Nordrhein-Westfalen das Partizipationsinstrument durch eine solche (bisher noch nicht existente) Verknüpfung direktdemokratisch aufwerten. Auch die fehlende Entscheidungsverbindlichkeit scheint das politische Interesse zu hemmen. So fanden zwischen 2002 und 2022 lediglich 22 Volksinitiativen in Nordrhein-Westfalen statt. Von diesen waren nur die des Bundes der Steuerzahler für eine Reform der Diätenversorgung der Landtagsabgeordneten und des Aktionsbündnisses »Aufbruch Fahrrad« (vgl. den Beitrag von *Symanski/Schuster*) erfolgreich. Und sozusagen mit etwas »langem Atem« wurde die Volksinitiative mit der Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit 2014 einige Jahre später umgesetzt. Allerdings lehnte der Landtag die Initiative erst einmal ab. Die Volksinitiative zeigt zwar in Nordrhein-Westfalen politische Wirkung, ist aber in der vorliegenden Form für die Bürgerinnen und Bürger noch relativ schwer handhabbar und durch die fehlende Entscheidungsverbindlichkeit ohne Anbindung an das Volksbegehren relativieren sich die Erfolgsaussichten in nicht unerheblichem Maße.

4. Volksbegehren und Volksentscheid in Nordrhein-Westfalen

Der thematische Gegenstand eines Volksbegehrens muss immer ein förmliches Gesetz sein, für welches das Land Nordrhein-Westfalen die Gesetzeshoheit besitzt. Allerdings sind nicht alle Gegenstände der Landesgesetzgebung bei einem Volksbegehren zulässig: Ausgeschlossen sind

Volksbegehren über Abgaben (Gebühren, Steuern), Besoldungsordnungen, Finanzfragen sowie über Staatsverträge. Ausgangspunkt eines Volksbegehrens muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, der die voraussichtlich entstehenden Kosten angibt. Eventuell vorliegende rechtstechnische Mängel machen das Volksbegehren aber nicht automatisch unzulässig.

4.1 Institutionelle Voraussetzungen

Zunächst ist ein von mindestens 3.000 Stimmberechtigten unterzeichneter Antrag auf Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten und gegebenenfalls der parallelen Durchführung der freien Unterschriftensammlung an das Innenministerium zu richten. Diesem Antrag ist der Gesetzentwurf beizufügen; ferner sollen eine Vertrauensperson, inklusive deren Stellvertretung, für die Entgegennahme von behördlichen Mitteilungen benannt werden. Die Entscheidung über den Zulassungsantrag trifft die Landesregierung, die das Ergebnis der Vertrauensperson mitteilt. Fällt die Entscheidung ablehnend aus (z. B. weil ein ausformulierter Gesetzentwurf fehlt oder die Gesetzesbefugnis im konkreten Fall nicht beim Land Nordrhein-Westfalen liegt), kann die Vertrauensperson innerhalb eines Monats Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof in Münster einlegen.

Wird dem Antrag der Initiatoren stattgegeben, erfolgt eine unverzügliche Bekanntmachung im Ministerialblatt. Die Gemeindebehörden haben dann innerhalb von vier Wochen nach der Verkündung Eintragungslisten entgegenzunehmen. Die Listen sind für die stimmberechtigten Unterstützer des Volksbegehrens innerhalb der üblichen Amtsstunden zur eigenhändigen Eintragung für 18 Wochen auszulegen und im Rahmen der freien Sammlung bis zu einem Jahr entgegenzunehmen. Die Zahl der Eintragungsstellen braucht nicht der Zahl der Wahllokale bei Landtags- oder Kommunalwahlen zu entsprechen – ein Nachteil für die Initiatoren eines Volksbegehrens. Die Antragsteller haben außerdem zu beachten, dass sie für die Beschaffung und die Versendung der Listen selbst verantwortlich sind. Die dabei anfallenden Kosten werden den Initiatoren nur bei einem erfolgreichen Volksbegehren – sei es durch Übernahme seitens des Landtags, sei es durch Annahme im Volksentscheid – erstattet. Seit März 2002 bedarf das Volksbegehren (nur noch) der Unterstützung von 8% der Stimmberechtigten in Nordrhein-Westfalen. Der Landtag hatte bei einer Neufassung des Art. 68 LVf NRW beschlossen, die Unterschriftenhürde von 20 auf 8% zu senken und im Ausführungsgesetz die Eintragsfrist von zwei auf acht Wochen auszudehnen. In einer Ranking-Liste der deutschen Länder hinsichtlich des Quorums liegt

die nordrhein-westfälische Verfassung damit auf einem Mittelfeldplatz. Wird das Quorum von 8 % nicht erreicht, ist das Volksbegehren gescheitert. Die Feststellung des Ergebnisses durch die Landesregierung kann noch vor dem Landesverfassungsgerichtshof angefochten werden. Der Landtag ist an die Feststellung gebunden.

Der Landtag ist wirklicher Adressat des Volksbegehrens. Er hat sich sachlich mit dem Volksbegehren zu befassen. Führt er jedoch innerhalb von zwei Monaten keinen Beschluss herbei, gilt das Volksbegehren als abgelehnt. Entspricht der Landtag wiederum dem Begehren ohne sachliche Änderungen, kommt das Landesgesetz wie jedes andere durch Ausfertigung und Verkündung zustande (siehe Art. 71 LVf NRW). Ein Volksentscheid wird nur durchgeführt, wenn der Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht entsprochen hat (Art. 68 Abs. 2 Satz 2 LVf NRW).

Der Volksentscheid hat das Ziel, einen Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle der Entscheidung des Landtags treten zu lassen. Das Gesetz kann durch die Annahme des Entwurfs mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen realisiert werden; allerdings nur unter der Voraussetzung, wenn diese Mehrheit mindestens 15 % (ca. 2 Mio. Stimmen) der Stimmberechtigten beträgt (Art. 68 Abs. 4 Satz 2 LVf NRW). Ein solches Quorum soll eine gewisse Repräsentativität gewährleisten, steht aber im Hinblick seiner Angemessenheit im politischen Streit. Für verfassungsändernde Gesetze gilt eine Sonderregelung. Sie sind angenommen, wenn sich mindestens 50 % der Stimmberechtigten an dem Volksentscheid beteiligen und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen, (Art. 69 Abs. 3 Satz 2, 3 LVf NRW). Über den Gegenstand eines Volksbegehrens kann beim Volksentscheid geheim nur mit »Ja« oder »Nein« abgestimmt werden. Entscheidend ist die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Der Volksentscheid muss innerhalb von zehn Wochen herbeigeführt werden, sofern der Landtag nicht innerhalb von zwei Monaten das mit dem Volksbegehren beantragte Gesetz beschließt. Wie bei einer Landtagwahl wird über den Volksentscheid an einem von der Landesregierung festgelegten Tag abgestimmt. Bei Erreichen der notwendigen Mehrheit ist das Gesetz von der Landesregierung nach Art. 71 LVf NRW auszufertigen und zu verkünden.

4.2 Ergebnisse und Bewertung

Seit der Volksabstimmung zur Annahme der Verfassung 1950 bis Ende 2022 fanden 14 Anträge auf Volksbegehren statt (vgl. Tabelle 2). Davon wurden vier zum Volksbegehren zugelassen, von denen jedoch nur drei durchgeführt wurden. Keines der Verfahren gelangte zum Volksentscheid.

Tabelle 2: Anträge auf Volksbegehren 1950–2022

Jahr	Initiator	Ziel	Ergebnis
1969	»Aktion selbständiges Beuel«	Gegen die Eingemeindung der Stadt Beuel nach Bonn	Das VB wurde zugelassen, aber nicht durchgeführt.
1974	»Aktion Bürgerwille«	Gegen kommunale Gebietsreform/Gründung eines Kommunalverbandes »Ruhr«	Das VB erreichte zu wenig Unterschriften (ca. 6 %, Quorum = 20 %)
1978	»Stopp Koop«	Gegen die Kooperative Schule	Das Volksbegehren kam rechtswirksam zustande (29,9 %, Quorum = 20 %); der Landtag übernahm das Anliegen.
1980	Bürgerinitiative »Ausländerstopp I«	»Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer«: für restriktive Ausländerpolitik	Die Listenauslegung wurde aus Rechtsgründen nicht zugelassen.
1982	Bürgerinitiative »Ausländerstopp II«	»Getrennte Schulklassen für deutsche und ausländische Schulkinder«: für restriktive Ausländerpolitik	Die Listenauslegung wurde aus Rechtsgründen nicht zugelassen.
1986	»NRW gegen Atomanlagen«	Für Verstaatlichung und Stilllegung von Atomkraftwerken	Die Listenauslegung wurde aus Rechtsgründen nicht zugelassen.
1993	CDU und FDP	Für Direktwahl der Bürgermeister	Der Zulassungsantrag wurde nicht eingereicht, da der Landtag das Anliegen übernahm.
1997	Verein	Gegen die Rechtschreibreform	Der Zulassungsantrag wurde nicht eingereicht.
1997	Aktionsbündnis, u. a. Evangelische Kirche	Für die Wiedereinführung des Buß- und Bettags als gesetzlicher Feiertag	Der Zulassungsantrag wurde nicht eingereicht.
1999	Mehr Demokratie e. V.	Mehr Demokratie in NRW: Abbau der Hürden beim Volksbegehren	Teilerfolg. Die Listenauslegung wurde aus Rechtsgründen nicht zugelassen. Eine Klage dagegen wurde zurückgezogen, als sich im Landtag ein Kompromiss abzeichnete.

Jahr	Initiator	Ziel	Ergebnis
2007	Aktionsbündnis	Für verbesserten Nicht- raucherschutz	Erfolgreich ohne Volksentscheid (vom Landtag übernommen)
2008	Verein »Die Macher e. V.«	Gegen Nichtraucher- schutzgesetz	Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften für den Antrag)
2013	Aktionsbündnis »NRW genießt«	Für die Wiederaufnahme von Ausnahmen des Rauch- verbots für Gastronomie, Festzelte und Vereinsheime	Gescheitert ohne Volksentscheid (zwar ausreichend Unter- schriften für den An- trag, aber Volksbegeh- ren nicht beantragt)
2016	»G9 jetzt in NRW«/ Aktionsbündnis	Rückkehr zu einer Regelschul- zeit mit Abitur nach neun Jahren in der Sekundarstufe	Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren: 4,8 %, benötigt 8,0 %).

Quelle: Datenbank Volksbegehren von Mehr Demokratie e. V.
und eigene Ergänzungen.

Anmerkung: Jahr = Jahr der Einleitung des Verfahrens.

Das erste Volksbegehren 1969 war die »Aktion selbständiges Beuel«, welches sich gegen die Eingemeindung der damals selbstständigen Stadt Beuel nach Bonn wandte. Obwohl das Begehren als zulässig eingestuft wurde, hatte es aufgrund seines begrenzten regionalen Charakters keine Aussicht, die notwendigen Stimmenanteile aus dem gesamten Land zu erhalten. Diese ernüchternde Erkenntnis führte bei den Initiatoren zu der Einsicht, letztlich auf eine Durchführung zu verzichten. 1974 folgte dann die sogenannte »Aktion Bürgerwille« gegen die kommunale Gebietsreform im Ruhrgebiet mit der Eingemeindung kleinerer Gemeinden in größere Kommunen (Wattenscheid-Gesetz). Sie verfehlte mit etwa 6 % (= 720.032 Stimmen) die zum damaligen Zeitpunkt noch geforderte Anzahl von einem Fünftel der Stimmberechtigten recht deutlich. Vielleicht verdient an dieser Stelle noch der Umstand Erwähnung, dass der Eintragungszeitraum in Nordrhein-Westfalen in die Karnevalszeit fiel und die Aussichten auf einen höheren Stimmenanteil damit etwas schmälerte.

Als Erfolg war hingegen das Volksbegehren gegen die Einführung der Kooperativen Schule (Koopschule) zu bewerten, für das sich im Februar 1978 29,9 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger aussprachen (= 3.637.207 Stimmen). Das gegen eine Gesetzesinitiative der damaligen



Abbildung 1: Volksbegehren gegen die Einführung der Kooperativen Schule

Quelle: www.schulform-debatte.de

(Forum für wissenschaftliche Beiträge zur deutschen Schulformdebatte).

sozialliberalen Koalition gerichtete Begehren wurde von einer »Bürgeraktion Volksbegehren gegen die Kooperative Schule« angeführt, die sich aus Eltern- und Lehrerverbänden zusammensetzte, dabei von der damaligen Oppositionspartei CDU massiv unterstützt wurde und auch in weiten Teilen der Bevölkerung erkennbare Zustimmung erhielt. Auf Empfehlung der Landesregierung hob daraufhin der Landtag das Gesetz zur Einführung dieses Schultyps auf, sodass kein Volksentscheid mehr notwendig war: das Volksbegehren wurde als Vorwegnahme des Volksentscheids gewertet.

In der Rückschau wird diesem Volksbegehren eine beachtliche politische Wirkung zugesprochen, weil der Streit um die Kooperative Schule das Ende der sozialliberalen Regierung *Kühn* einläutete. Bereits im November 1976 hatten die Koalitionsfraktionen von SPD und FDP den Gesetzentwurf zur Kooperativen Schule vorgelegt. Dies geschah jedoch gegen den Willen des Ministerpräsidenten *Heinz Kühn* (SPD) und der meisten Landesminister. Insbesondere die SPD-Linke in der Landtagsfraktion wollte sich mit dem Abflauen der bildungspolitischen Reformen durch den Ministerpräsidenten und seiner Landesregierung nicht abfinden. Sie war darüber verärgert, dass die integrierte Gesamtschule in Nordrhein-Westfalen nicht zur Regelschule werden, sondern nur Versuchsschule bleiben sollte. Die Kooperative Schule war daher der Hebel, aufgrund sinkender Schülerzahlen einen neuen bildungspolitischen Anlauf zu nehmen. Den Kommunen als Schulträgern sollte unter bestimmten räumlichen und personellen Voraussetzungen gestattet werden, Haupt-, Realschulen und Gymnasien für die Sekundarstufe I (Klassen fünf bis zehn) in einem Schulzentrum mit gemeinsamer Leitung zu einer Kooperativen Schule zusammenzufassen. Die Klassen fünf und sechs waren als schulformunabhängige Orientierungsstufe gedacht, während in den

Klassen sieben bis zehn differenzierte Abteilungen mit den drei Schulformen existieren sollten. Dieses Koop-Modell führte jedoch im ganzen Lande zu zahlreichen und wütenden Protesten, was SPD und FDP (mit Zustimmung von Ministerpräsident *Kühn*) zu dem erheblichen Zugeständnis veranlasste, die Kooperative Schule nur noch als Angebotsschule einzuführen. Aber es war bereits zu spät, das Volksbegehren »Stopp Koop« ließ sich nicht mehr aufhalten. Mit über 3,6 Mio. Unterschriften wurde dieses Volksbegehren das erfolgreichste in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland; eine solche Zustimmung ist bisher nicht mehr erzielt worden. *Kühn* trat sechs Monate nach dem für ihn als persönliche Niederlage zu wertenden Volksbegehren als Ministerpräsident zurück.

Wiederum führte das 1999 als unzulässig eingestufte Volksbegehren der Bürgerinitiative »Mehr Demokratie e. V.« zu einem politischen Anstoß, der in einen realen Teilerfolg mündete. Das Volksbegehren »Mehr Demokratie in NRW: Faire Volksentscheide in die Verfassung« hatte zum Ziel, eine Senkung der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide zu erwirken. Die Landesregierung erklärte jedoch den Zulassungsantrag im Juli 1999 mit der Begründung für unzulässig, dass Volksbegehren mit dem Ziel der Änderung der Landesverfassung nicht erlaubt seien. Gegen diese Begründung rief Mehr Demokratie e. V. den nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof an. Doch der Versuch eines Volksbegehrens zur direkten Demokratie durch die Bürgerinitiative hatte mittlerweile im Landtag und auch in der Öffentlichkeit eine Diskussion über eine Reform der Volksgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen herbeigeführt. Die Diskussionen mündeten am 1. März 2002 in einige Verfassungsänderungen:

- Absenkung der Unterschriftenhürde für Volksbegehren von 20 % in zwei Wochen auf 8 % in acht Wochen,
- Zulassung verfassungsändernder Volksbegehren,
- Einführung der Volksinitiative.

Die erkennbare Bewegung im Landtag veranlasste dann auch »Mehr Demokratie e. V.« dazu, zwischenzeitlich die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes zurückzuziehen. Hier kam in einem gewissen Maße auch die antizipative Wirkung von direkter Demokratie zum Tragen, weil die öffentliche Meinung und auch direktdemokratische Entwicklungen in anderen Ländern nicht einfach ignoriert werden konnten.

Es gab in der Geschichte des Landes weitere von der Landesregierung unzulässig eingestufte Volksbegehren (siehe Auflösung des Landtags, Bürgerinitiative Ausländerstopp I, Bürgerinitiative Ausländerstopp II, Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen), die neben der formellen Unzulässigkeit teilweise auch politisch fragwürdig waren. Darüber hinaus wurden Volksbe-

gehen im politischen Alltag auch als Möglichkeit ins Spiel gebracht, um die jeweilige Landesregierung unter Druck zu setzen, so z. B. 1993 bei der Reform der Kommunalverfassung und hier insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters und dessen Direktwahl oder 2016 bei der Rückkehr zur neunjährigen Gymnasialzeit. Ferner wurden für einige politische Aktionen erforderliche Unterschriften für Volksbegehren gesammelt (z. B. Nichtraucherchutz in Gaststätten oder Gegen Rauchverbot in Gaststätten), die jedoch aus verschiedenen Gründen dann nicht offiziell eingereicht wurden.

Die geringe Zahl von nur drei tatsächlich durchgeführten Volksbegehren seit Bestehen des Landes Nordrhein-Westfalen hat einerseits Befürchtungen hinsichtlich einer Schwächung der repräsentativen Demokratie oder einer Überforderung der Bürgerinnen und Bürger bei komplexen Entscheidungen nicht bestätigt. Andererseits hat sie wohl die Hoffnungen der Befürworter direkter Demokratie enttäuscht, dass sich die Zahl der unmittelbar Beteiligten an der Landespolitik durch dieses Partizipationsinstrument signifikant erhöhen ließe. Gründe für die geringe Umsetzungsquote sind durchaus zu identifizieren: Das Quorum beim Volksbegehren betrug jahrzehntelang 20 % bei einer Eintragsfrist von zwei Wochen. Die Hürde ist trotz Absenkung auf 8 % (vormals 20 %) für ein Flächenland, zumal das bevölkerungsreichste, immer noch recht hoch. Bei insgesamt ca. 13 Mio. Stimmberechtigten müssen für ein Volksbegehren also ungefähr 1.040.000 Stimmen zusammengetragen werden – dies erfordert eine erhebliche Organisationsfähigkeit der Initiatoren. Auch beim Volksentscheid müssen erhebliche Hürden genommen werden: Das Zustimmungsquorum für einen Entscheid bei einfachen Gesetzen beträgt 15 % (also knapp 2 Mio. Stimmen) und erfordert bei Verfassungsänderungen eine Beteiligung von 50 % (ca. 6,5 Mio. Stimmen) sowie eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden. Aufgrund dieser Verfahrensanforderungen scheinen Volksbegehren und -entscheide nur in Ausnahmefällen möglich zu sein.

Hier ist die Frage zu stellen, ob die verantwortliche Politik bereit wäre, die noch hohen Hürden weiter abzusenken. Die Beantwortung dieser Frage hätten die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker im Jahre 2016 positiv umsetzen können. Eine Vereinfachung von Volksbegehren und Volksentscheiden scheiterte jedoch. Denn eine vom Landesparlament eingesetzte Verfassungskommission ließ wegen Uneinigkeit beim Thema »Wahl-Alter« die diskutierten und eigentlich beabsichtigten Maßnahmen einer geplanten Verfassungsreform zu Volksbegehren und Volksentscheiden im Juni 2016 wieder fallen. So stand eine Absenkung der Unterschriftenhürden für Volksbegehren, eine Aufhebung des Finanztabus oder auch die Anbindung der Volksinitiative mit dem Volksbegehren zumindest auf der Planungs-Agenda.

In einem materiellen Sinne kann daher im Hinblick auf eine erweiterte Bürgermitwirkung das Fehlen von obligatorischen Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen sowie der Ausschluss von Volksbegehren zu Finanzthemen weiterhin bemängelt werden. So ist nicht auszuschließen, dass solche Kernbereiche demokratisch zu treffender Entscheidungsmöglichkeiten das Interesse und das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landespolitik in einem gewissen Maße stärken könnten. Zweifellos wäre eine erweiterte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger durch unmittelbare Entscheidungen auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen kein Allheilmittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit, aber genauso wenig wäre es eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Zumindest tragen Volksbegehren und Volksentscheid, trotz bisher spärlicher Zahl der Anwendungen, indirekt dazu bei, die Politik etwas mehr zu kontrollieren und transparenter zu gestalten.

5. Fazit

Prinzipiell hat die Anwendung verschiedener Partizipationsinstrumente die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen belebt. Die Möglichkeiten, sich zu landespolitischen Einzelthemen über die Volksinitiative zu artikulieren und darüber hinaus durch Volksbegehren und Volksentscheid direkte Entscheidungen zu treffen, stellen durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie dar. So haben die Partizipationsinstrumente zu einer Stärkung direktdemokratischer Politik geführt, ohne jedoch wirklich ein starkes Gegengewicht zum Landtag bilden zu können und eine systematische Machtkontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger auszuüben. Das Repräsentationsprinzip der parlamentarischen Demokratie blieb dabei im Grundsatz unangetastet. Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppte sich als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograf für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die politische Machtbalance. Insbesondere die überschaubare Praxis von drei Volksbegehren seit Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen bestätigt den Ausnahmecharakter dieses Partizipationsinstruments, wobei die institutionell-strukturellen Zulässigkeitsbeschränkungen sowie die sachliche Beschränkung nur auf bestimmte Themengebiete zu dieser geringen Anzahl geführt haben. Die vor zwanzig Jahren eingeführte Volksinitiative wäre sicher noch bürgerfreundlicher, wenn die hohe Unterschriftenhürde abgesenkt würde und die Initiative gleichzeitig als Antrag auf ein Volksbegehren genutzt werden könnte. Ein Blick über den nordrhein-westfälischen Tellerrand

hinaus auf eine ganze Reihe deutscher Länder, welche die Volksinitiative gegebenenfalls zugleich als Antrag auf Zulassung eines Volksbegehren behandeln, könnte hier möglicherweise anregend wirken. Sollten zudem weitere politische Handlungsspielräume geöffnet werden, könnte daraus eventuell eine vermehrte bürgerschaftliche Mitarbeit erwachsen und vielleicht sogar dadurch wieder verloren gegangenes Vertrauen in die Politik zurückgewonnen werden.

Weiterführende Literatur

- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer*: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.): Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, 2. Auflage, Wiesbaden 2012.
- Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus* (Hrsg.): Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Auflage, Siegburg 2020.
- Grawert, Rolf*: Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 4. Auflage, Wiesbaden 2020.
- Kost, Andreas*: Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: Ders. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 183–203.
- Kost, Andreas*: Direkte Demokratie, 2. Auflage, Wiesbaden 2013 (Studienbuch Elemente der Politik).
- Kost, Andreas/Solar, Marcel* (Hrsg.): Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2019.
- Rux, Johannes*: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008, 4. Teil, 13. Kapitel: Nordrhein-Westfalen (S. 868–890).