

04.03.2021

Neudruck

Hauptausschuss
Dr. Marcus Optendrenk MdL

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Heike Gebhard MdL

Einladung

72. Sitzung (öffentlich/Livestream)
des Hauptausschusses
108. Sitzung (öffentlich, Livestream – nur zu TOP 1)
des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
am Donnerstag, dem 11. März 2021,
09.30 bis max. 10.45 Uhr, Plenarsaal

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufen wir die Ausschüsse ein und setzen folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

1. Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung der COVID-19-Pandemie

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
Drucksache 17/12425
Ausschussprotokoll 17/1303

Abschließende Beratung und Abstimmung

2. Engagementstrategie für das Land Nordrhein-Westfalen

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/4618
Vorlage 17/4781

3. Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Versammlungsgesetz-Einführungsgesetz NRW - VersGEinfG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 17/12423

- 2 -

4. Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich - Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen

Antrag der Fraktion der SPD
Drucksache 17/12375

5. Gesetz zur Regelung der Folgen des Wegfalls der Personalunion zwischen der Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 17/12774

6. Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG-Weiterbildungsgesetz)

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD, FDP und
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
Drucksache 17/12755
Entschließungsantrag der Fraktionen CDU, SPD, FDP und
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
Drucksache 17/12852

7. Verschiedenes

gez. Dr. Marcus Optendrenk
- Vorsitzender -

gez. Heike Gebhard
- Vorsitzende -

F. d. R.

Anke Seifert
Ausschussassistentin

- TOP 1 -

Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung der COVID-19-Pandemie

21.01.2021

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie

A Problem

§ 32 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) gibt den Landesregierungen die Befugnis, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat gemäß Art. 80 IV GG die Zuständigkeiten für die Ausführung des IfSG durch das Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz - IfSBG-NRW) geregelt. Die Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG wurde entsprechend der bewährten bisherigen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen auf das für Gesundheit zuständige Ministerium übertragen. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat mit dem IfSBG-NRW in einem frühen Stadium der Pandemie im April 2020 landesrechtliche Regelungen intensiv debattiert und erlassen.

Mit § 32 IfSG ermächtigt das Bundesgesetz die Exekutive, in Situationen, die in der Regel ein schnelles und kurzfristiges Handeln erfordern, tätig zu werden und die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Gerade die aktuelle Corona-Pandemie zeigt, dass ein sich kurzfristig veränderndes Infektionsgeschehen nicht selten ein ebenso kurzfristiges Handeln erfordert.

Die Corona-Pandemie hat es erforderlich gemacht, die auf der Grundlage des IfSG erlassenen Maßnahmen über Monate hinweg immer wieder zu verlängern, anzupassen und zu verändern. Für diese Prozesse hat sich das Vorgehen über Landesrechtsverordnungen durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) in Abstimmung mit anderen beteiligten Ressorts und mit der Beratung im Krisenkoordinationsrat der Landesregierung verfahrenstechnisch bewährt. Insgesamt hat Nordrhein-Westfalen verglichen mit anderen Staaten und Ländern die erheblichen Herausforderungen im Umgang mit dem wenig erforschten Virus durch die Möglichkeit der schnellen Reaktion über Landesrechtsverordnungen bisher gut bewältigt. Der Landtag wurde fortlaufend über das Infektionsgeschehen und das daraus resultierende Vorgehen der Exekutive informiert und hat dieses intensiv beraten und begleiten können.

Datum des Originals: 21.01.2021/Ausgegeben: 25.01.2021

Die Dimension der von der Corona-Pandemie ausgehenden Verfahren hat dabei jedoch zum Teil gravierende Schutzmaßnahmen mit erheblichen Eingriffen in das soziale und wirtschaftliche öffentliche Leben und auch die individuellen Grundrechte erforderlich gemacht. Auch wenn die in Nordrhein-Westfalen angeordneten Schutzmaßnahmen in besonderer Weise aus einem stetigen Abwägungsprozess hervorgegangen sind, stellt sich – je länger der Prozess der Pandemiebewältigung andauert, desto intensiver – die Frage der parlamentarischen Legitimation der zum Teil tiefgreifenden Grundrechtseingriffe sowie der parlamentarischen Beteiligung im Übrigen. Eine Diskussion über eine stärkere Parlamentsbeteiligung wird sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der staatsrechtlichen Fachwelt geführt.

Der Bundesgesetzgeber hat zwischenzeitlich § 28 IfSG als Rechtsgrundlage für Schutzmaßnahmen der aktuellen Pandemiebewältigung durch einen § 28a IfSG ergänzt und dabei vor allem die möglichen Schutzmaßnahmen und ihre tatbestandlichen Voraussetzungen konkretisiert. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorgehensweise wurde in ersten Gerichtsurteilen bereits bestätigt.

Gleichwohl ist auf Landesebene ein sachgerechter Ausgleich zwischen schneller Handlungsfähigkeit der Exekutive und der gebotenen parlamentarischen Beteiligung zu finden. Für die Diskussion dieser Frage bietet der dem Landtag vorgelegte Bericht über die Evaluation, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes des IfSBG-NRW eine Grundlage und einen zeitlichen Anlass.

B Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nach und sichert die Rechtsetzung auf der Grundlage des IfSG parlamentarisch ab. Mit den Bestimmungen konkretisiert der Landesgesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung durch das IfSG den grundrechtlichen Korridor, in dem sich die Rechtsetzung bewegen darf. Ferner werden formell verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen genannt. Die bisherige Rechtslage hat sich dem Grunde nach bewährt, aus den zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen ergeben sich aber Weiterentwicklungspotentiale.

Die Grundvoraussetzung einer parlamentarischen Diskussion und Absicherung bildet eine intensive und strukturierte Information des Parlaments über die pandemische Lage sowie getroffene und in Aussicht genommene Maßnahmen. Diese Information setzt das Parlament in die Lage, die Maßnahmen zu diskutieren, zu bewerten und Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese Schlussfolgerungen, die den parlamentarischen Willen abbilden, zieht der Landtag zukünftig, indem er befristet geltende pandemische Leitlinien erlässt. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien erlässt die Landesregierung die nach dem Pandemiegeschehen erforderlichen Maßnahmen.

C Alternativen

Das Absehen von legislativem Handeln würde dazu führen, dass das IfSBG-NRW zum 31. März 2021 außer Kraft tritt. Dies ist vor dem Hintergrund des anhaltenden Pandemieverlaufs nicht vertretbar.

Eine Verlängerung des IfSBG-NRW, ohne Veränderungen vorzunehmen, würde Weiterentwicklungsmöglichkeiten außer Acht lassen. Die Evaluation und die Erfahrungen der vergangenen Monate legen Anpassungen nahe.

D Kosten

Durch die Pflicht der Landesregierung bzw. des federführenden Ministeriums zur schriftlichen Unterrichtung sowie zur Erläuterung der Änderungen wird zwar ein Verwaltungsaufwand erzeugt. Dieser wird allerdings bereits teilweise durch das Infektionsschutzgesetz begründet und entsteht auch heute schon zur fortlaufenden Unterrichtung der parlamentarischen Gremien. Er ist im Übrigen nicht bezifferbar.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Befristung

Es ist eine Befristung des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2022 vorgesehen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbe-
stimmungen**

**Gesetz zur parlamentarischen
Absicherung der Rechtsetzung in der
COVID-19 Pandemie**

Artikel 1

Das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b) wird wie folgt geändert:

1. Dem Abschnitt 1 wird folgender Abschnitt 1 vorangestellt:

**„Abschnitt 1
Parlamentarische Absicherung der
Rechtsetzung in der COVID-19 Pan-
demie**

§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) Zweck des Gesetzes ist es, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen sowie die demokratisch gebotene Einbeziehung des Landtags in den Prozess der Rechtsetzung, namentlich zu wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung, sicherzustellen.

(2) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes, der Freiheit der Person gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes, der Kunstfreiheit gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes, der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 8 des Grundgesetzes, der Freizügigkeit gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes, der Berufsfreiheit gemäß Artikel 12 des Grundgesetzes und der Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Artikel 13 Absatz 1

**Gesetz
zur Regelung besonderer Handlungsbe-
fugnisse im Rahmen einer
epidemischen Lage von nationaler oder
landesweiter Tragweite und
zur Festlegung der Zuständigkeiten nach
dem Infektionsschutzgesetz
(Infektionsschutz- und Befugnisgesetz -
IfSBG-NRW)**

des Grundgesetzes können insoweit eingeschränkt werden.

§ 2

Befugnisse der Landesregierung

(1) Die Landesregierung ist unbeschadet der Rechte des Landtags nach Artikel 80 Absatz 4 des Grundgesetzes befugt, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten insbesondere durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136) geändert worden ist, unter den Voraussetzungen, die für die Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes maßgebend sind, zu erlassen.

(2) Die Einschränkungen der Grundrechte sind auf das notwendige Maß zu beschränken und regelmäßig an die Erforderlichkeit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzupassen. Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzu- beziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht zwingend erforderlich ist.

(3) Die Umsetzung der für den Infektionsschutz erforderlichen Maßnahmen erfolgt einerseits in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und andererseits durch hoheitliches Handeln der zuständigen Behörden.

(4) Dauer und Intensität des Eingriffs sind am Zweck der Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen und Bekämpfung deren Folgen auszurichten.

(5) Die Gültigkeit einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 ist zeitlich grundsätzlich auf höchstens vier Wochen zu begrenzen und kann jeweils durch den Ordnungsgeber verlängert werden.

§ 3

Beteiligung des Landtags

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag schriftlich laufend über das pandemische Geschehen, die wesentlichen von ihr getroffenen Maßnahmen sowie über geplante Maßnahmen, sofern die regierungsinterne Willensbildung hierüber abgeschlossen ist. Die Unterrichtung erfolgt jedenfalls zu jeder ersten Sitzung des Landtags in einem Monat sowie fortlaufend gegenüber dem für Gesundheit zuständigen Ausschuss des Landtags.

(2) Der Landtag kann pandemische Leitlinien beschließen, die für grundsätzlich drei Monate befristet sind. Die Landesregierung berücksichtigt die vom Landtag beschlossenen Leitlinien bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens.

(3) Die Landesregierung leitet dem Landtag Rechtsverordnungen nach § 2 sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung unverzüglich nach Abschluss der regierungsinternen Willensbildung zu. Kann die Zuleitung nicht vor der Verkündung stattfinden, ist dies mit der Zuleitung zu begründen. Die Landesregierung leitet dem Landtag ferner in einer schriftlichen Unterrichtung eine Erläuterung der Regelungen beziehungsweise Änderungen (allgemeine Begründung im Sinne des § 28a Absatz 5 des Infektionsschutzgesetzes) zu, die

sich insbesondere zu der Grundrechtsrelevanz der Regelungen verhält.

(4) Die Landesregierung leitet dem Landtag alle Rechtsverordnungen, Erlasse, Anordnungen und Verwaltungsvorschriften, die nach Feststellung der pandemischen Lage nach § 14 Absatz 1 erlassen werden, umgehend zu, soweit deren Erlass tatbestandlich die Feststellung der pandemischen Lage nach § 14 Absatz 1 voraussetzt.“

2. Der bisherige Abschnitt 1 wird Abschnitt 2.
3. Der bisherige § 1 wird § 4 und wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 3 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14“ ersetzt.
 - b) In Absatz 5 wird die Angabe „14“ durch die Angabe „17“ ersetzt.
4. Die bisherigen §§ 2 bis 8 werden die §§ 5 bis 11.

Abschnitt 1 Allgemeine Zuständigkeiten im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes

§ 1 Allgemeine Vorschriften und Meldewesen

(1) Gesundheitsämter im Sinne des § 2 Nr. 14 IfSG sind die Kreise und kreisfreien Städte als untere Gesundheitsbehörden.

(2) Zuständige Stellen im Sinne des § 3 IfSG sind die in § 5 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) vom 25. November 1997 (GV. NRW. S. 430) genannten Behörden und Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

(3) Das Landeszentrum Gesundheit ist zuständige Landesbehörde im Sinne des § 11 und des § 12 Absatz 1 Satz 1 IfSG.

(4) Die unteren Gesundheitsbehörden sind zuständige Behörden im Sinne des § 11 Absatz 4 Satz 1 IfSG.

(5) Zuständige oberste Landesgesundheitsbehörde im Sinne des § 14 sowie zuständige Landesbehörde im Sinne des § 13 Absatz 3 IfSG ist das für Gesundheit zuständige Ministerium.

§ 2 Verhütung übertragbarer Krankheiten, Schutzimpfungen

(1) Die Städte und Gemeinden (örtliche Ordnungsbehörden) sind zuständige Behörden im Sinne der §§ 16 und 17 IfSG.

(2) Oberste Landesgesundheitsbehörde im Sinne der §§ 20 und 23 IfSG ist das für Gesundheit zuständige Ministerium.

§ 3

Bekämpfung übertragbarer Krankheiten

(1) Zuständige Behörden im Sinne des § 25 Absatz 4 und der §§ 28, 30 und 31 des Infektionsschutzgesetzes sind die Städte und Gemeinden (örtliche Ordnungsbehörden).

(2) Anordnungen für den Bereich mehrerer örtlicher Ordnungsbehörden können erlassen werden

1. innerhalb eines Kreises durch die Kreise als untere Gesundheitsbehörden nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 ÖGDG, und
2. im Übrigen durch das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium als oberste Landesbehörde nach § 5 Absatz 2 Nummer 3 ÖGDG.

(3) Wenn es aus Gründen der unmittelbaren Gefahrenabwehr geboten erscheint, können

1. die Kreise als untere Gesundheitsbehörden die den örtlichen Ordnungsbehörden zustehenden Aufgaben und Befugnisse und
2. das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium die den Kreisen und örtlichen Ordnungsbehörden zustehenden Aufgaben und Befugnisse

zunächst selbst wahrnehmen.

§ 4

Gemeinschaftseinrichtungen

Die Städte und Gemeinden (örtliche Ordnungsbehörden) sind zuständige Behörden im Sinne des § 34 Abs. 7 und 9 IfSG.

§ 5

Wasser

(1) Zuständige Behörden im Sinne des § 39 IfSG sind die Kreise und kreisfreien Städte.

(2) Zuständige oberste Landesbehörden im Sinne des § 40 IfSG sind die Ministerien für Gesundheit und Umwelt jeweils für ihren Aufgabenbereich.

(3) Zuständige Behörden im Sinne des § 41 Absatz 1 IfSG sind die Kreise und kreisfreien Städte.

§ 6

Gesundheitliche Anforderungen an das Personal beim Umgang mit Lebensmitteln

Die Kreise und kreisfreien Städte sind zuständige Behörden im Sinne von § 43 Absatz 5 Satz 2 IfSG.

§ 7

Tätigkeiten mit Krankheitserregern

Die Kreise und kreisfreien Städte sind zuständige Behörden im Sinne der §§ 44, 45 und 47 bis 53 IfSG.

§ 8

Entschädigungen und Versorgung von Impfschäden

(1) Die Landschaftsverbände sind zuständige Behörden im Sinne der §§ 56 bis 58 IfSG. Das für Soziales zuständige Ministerium kann Einzelheiten zur Ausführung des § 56 IfSG insbesondere im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren landeseinheitlich im Erlasswege regeln.

(2) Örtlich zuständig für die Gewährung von Versorgung im Sinne der §§ 60 bis § 63 Absatz 1 IfSG ist – soweit Absatz 3 nichts anderes bestimmt – der Landschaftsverband, in dessen Bezirk die Antragstellerinnen und Antragsteller ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Bei gewöhnlichem Aufenthalt zur Zeit der Antragsstellung außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen ist der Landschaftsverband Westfalen-Lippe zuständig. Die Vorschriften des § 3 Absatz 2 bis 4 Satz 1 und des § 4 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung sowie § 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch gelten entsprechend.

(3) Örtlich zuständig für die Gewährung von Versorgung wegen eines Impfschadens in entsprechender Anwendung der Vorschriften der Kriegsoferfürsorge nach den §§ 25 bis 27 j des Bundesversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982 (BGBl. I S. 21), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824) geändert worden ist, ist der Träger der Kriegsoferfürsorge, in dessen Bezirk Impfgeschädigte oder deren Hinterbliebene ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Liegt der gewöhnliche Aufenthalt außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen, so ist der Landschaftsverband Westfalen-Lippe zuständig. Steht nicht fest, wo der gewöhnliche Aufenthalt ist, so ist örtlich zuständig der für die Durchführung sachlich zuständige Träger der Kriegsoferfürsorge, in dessen Bezirk sich die Impfgeschädigten oder Hinterbliebenen tatsächlich aufhalten.

5. Der bisherige § 9 wird § 12 und die Angabe „§§ 1 bis 7“ durch die Angabe „§§ 4 bis 10“ ersetzt.

§ 9 Bußgeldvorschriften

Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Sinne des § 73 IfSG wird auf die gemäß den vorstehenden §§ 1 bis 7 jeweils zuständigen Behörden übertragen.

6. Der bisherige § 10 wird § 13.

§ 10 Übertragung der Ermächtigung für Rechtsverordnungen

Die der Landesregierung in § 15 Absatz 3, § 17 Absatz 4 und 5 und § 32 IfSG eingeräumten Ermächtigungen zum Erlass einer Rechtsverordnung werden auf das für Gesundheit zuständige Ministerium übertragen.

7. Der bisherige Abschnitt 2 wird Abschnitt 3.

Abschnitt 2 Epidemische Lage von landesweiter Tragweite

8. Der bisherige § 11 wird § 14 und wie folgt geändert:

§ 11 Epidemische Lage von landesweiter Tragweite

- a) Im Absatz 1 wird der bisherige Satz 1 durch die beiden folgenden neuen Sätze 1 und 2 wie folgt ersetzt:

„Eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite für das Land Nordrhein-Westfalen liegt vor, wenn der Landtag aufgrund der Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit im Land eine epidemische Lage feststellt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Kreise oder kreisfreien Städte droht oder stattfindet.“

(1) Eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite für das Land Nordrhein-Westfalen liegt vor, wenn der Landtag aufgrund der Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit im Land eine epidemische Lage feststellt, die die gesundheitliche und pflegerische Versorgung der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen oder wesentlichen Teilen hiervon zu gefährden droht. Im Falle einer Feststellung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite gilt diese für zwei Monate; sie kann bei Fortbestehen ihrer Voraussetzungen um jeweils zwei Monate durch den Landtag verlängert werden. Der Landtag hebt die von ihm getroffene Feststellung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite wieder auf, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr vorliegen. Feststellung, Aufhebung und Ende der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite durch den Landtag sind im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen. Die Landesregierung legt dem Landtag eine Woche vor Ablauf der Befristung einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen unter Einbeziehung der verkündeten Rechtsverordnungen und Erlasse verbunden mit einer Lagebeurteilung vor.

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „12 bis 14“ durch die Angabe „15 bis 17“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14 Absatz 1“ ersetzt.

(2) Ist eine epidemische Lage gemäß Absatz 1 festgestellt, ist das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium befugt, Anordnungen nach den nachfolgenden §§ 12 bis 14 zu treffen. Sämtliche auf Grundlage der folgenden Befugnisse getroffenen Anordnungen treten mit Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage nach § 11 unverzüglich mit Wirkung für die Zukunft außer Kraft.

- c) In Absatz 3 werden die Wörter „ansonsten spätestens mit Ablauf des 31. März 2021“ gestrichen.

(3) Sämtliche auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treten mit der Aufhebung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite außer Kraft, ansonsten spätestens mit Ablauf des 31. März 2021.

9. Der bisherige § 12 wird § 15 und Absatz 1 wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „11 Absatz 1“ durch die Angabe „14 Absatz 1“ ersetzt.

b) In Satz 2 Nummer 3 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14“ ersetzt.

§ 12

Befugnisse im Krankenhausbereich

(1) Im Falle einer Feststellung nach § 11 Absatz 1 kann das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags feststellen, dass ohne die im weiteren der Rechtsverordnung getroffenen Maßnahmen die notwendige stationäre Versorgung der Bevölkerung gefährdet wäre oder die Anordnungen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten im Sinne des § 24 IfSG im Rahmen einer epidemischen Lage erforderlich sind.

Das für Gesundheitswesen zuständige Ministerium kann in der Rechtsverordnung

1. gegenüber den Krankenhausträgern Anordnungen treffen über die Schaffung zusätzlicher Behandlungskapazitäten, die Verschiebung elektiver Eingriffe, Meldepflichten zu einer landesweiten Datenbank oder strukturelle Vorgaben zur Organisation von medizinischen Behandlungen; die Anordnungen gehen bestehenden Festlegungen nach dem KHGG NRW vor; die Entscheidungsfreiheit ärztlicher Tätigkeit in medizinischen Fragen gemäß der ärztlichen Berufsordnung bleibt davon unberührt.
2. den Versorgungsauftrag des Krankenhauses (§ 16 Absatz 1 Satz 3 KHGG NRW) ohne Bindung an die Vorgaben und Verfahren nach §§ 12 ff. KHGG NRW ändern,
3. Verhandlungen über regionale Planungskonzepte nach § 14 KHGG NRW während einer epidemischen Lage gemäß § 11 aussetzen.

(2) Die Regelungen des ersten Absatzes gelten für Privatkrankenanstalten nach § 30 Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung sowie für Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen nach § 107 Abs. 2 SGB V entsprechend.

(3) Der Anspruch richtet sich auf den entgangenen Gewinn unter Anrechnung sämtlicher Vor- und Nachteile.

10. Der bisherige § 13 wird § 16 und in Satz 1 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14 Absatz 1“ ersetzt

§ 13 Befugnisse im öffentlichen Gesundheitsdienst

Im Fall einer epidemischen Lage nach § 11 ist das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium befugt, ungeachtet der Weisungsbefugnisse nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) oder anderer gesetzlicher Weisungsbefugnisse notwendige Anordnungen zu treffen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz erforderlichen Untersuchungs- und Versorgungsstrukturen vorzugeben und die Beteiligten des Gesundheitswesens im Rahmen ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufträge zu einer Beteiligung an diesen Strukturen zu verpflichten. Entsprechende Anordnungen können generell oder im Einzelfall getroffen werden.

11. Der bisherige § 14 wird § 17 und in Absatz 1 werden die Angabe „11“ durch die Angabe „14“ und die Angabe „3“ durch die Angabe „6“ ersetzt.

§ 14 Verfügbares Material und medizinische Geräte

(1) Im Falle einer Feststellung nach § 11 Absatz 1 kann die zuständige Behörde nach § 3 auf der Grundlage einer Rechtsverordnung des für Gesundheit zuständigen Ministeriums, die mit Zustimmung des Landtags erlassen wird,

1. in der Verordnung zu benennendes medizinisches, pflegerisches oder sanitäres Material einschließlich der dazu gehörigen Rohstoffe sowie Geräte für die medizinische und pflegerische Versorgung beschlagnahmen und verwerten; dies gilt nicht für Verbraucher im Sinne von § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuches,
2. für in der Verordnung zu benennende Materialien oder Materialgruppen ein Verbot erlassen, sich zu ihrer Überlassung zu verpflichten bzw. Dritten den Besitz zu verschaffen,
3. anordnen, dass Material im Sinne der Nummern 1 und 2 zu einem von der obersten Gesundheitsbehörde des Landes festzulegenden Preis an eine von der obersten Gesundheitsbehörde des Landes zu bestimmende Gebietskörperschaft oder juristische Person,

die in die medizinische oder pflegerische Versorgung eingebunden ist, verkauft und übereignet wird.

In der Rechtsverordnung ist jeweils darzulegen, dass die Maßnahme zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung aufgrund der besonderen Situation in der epidemischen Lage dringend erforderlich ist.

(2) Soweit eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 enteignende Wirkung hat, kann der hiervon Betroffene eine angemessene Entschädigung verlangen. Der nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 festzusetzende Preis hat sich nach dem üblichen Verkaufspreis des jeweiligen Gegenstandes zum Zeitpunkt der Maßnahme nach Absatz 1 zu richten.

(3) Die für Gesundheit zuständige oberste Landesbehörde wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Meldepflichten anzuordnen, wenn das für die Ermittlung von Verfügbarkeit und Bedarf an Materialien und Geräten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 dringend erforderlich ist. Verbraucher im Sinne von § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuches können von dieser Meldepflicht nicht umfasst werden.

12. Der bisherige § 15 wird § 18 und wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14“ ersetzt.

§ 15 Freiwilligenregister

(1) Die für Gesundheit zuständige oberste Landesbehörde oder das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen erstellt ein Register aller Personen, die zur Ausübung der Heilkunde befugt sind oder über eine abgeschlossene Ausbildung in der Pflege, im Rettungsdienst, in einem anderen Gesundheitsberuf oder in einem Verwaltungsberuf des Gesundheitswesens verfügen und die freiwillig zur Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen zur Bewältigung einer epidemischen Lage nach § 11 Absatz 1 bereit sind (Freiwilligenregister). Die Aufnahme in das Register erfolgt auf freiwilliger Basis mit Einwilligung der betroffenen Personen.

- bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Das Freiwilligenregister kann mit Einwilligung der betroffenen Person außerhalb einer epidemischen Lage fortgeführt werden.“

(2) In das Register werden Name, Alter, Kontaktdaten, der Ausbildungsstand sowie etwaige persönliche und dauerhafte gesundheitliche Hinderungsgründe der Freiwilligen unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen aufgenommen.

(3) Die Landesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des für Gesundheit zuständigen Landtagsausschusses durch Rechtsverordnung die Einzelheiten des Freiwilligendienstes der im Freiwilligenregister registrierten Personen in einer epidemischen Lage nach § 11 Absatz 1, insbesondere im Hinblick auf Freistellungsansprüche gegenüber dem Arbeitgeber oder Dienstherrn, Entschädigungsansprüche, Vergütung, Versicherung, Arbeitsschutz, Dienst- und Arbeitsrecht zu regeln.

- c) In Absatz 3 wird die Angabe „11“ durch die Angabe „14“ ersetzt.

13. Der bisherige § 16 wird § 19 und in Absatz 1 wird die Angabe „12 bis 14“ durch die Angabe „15 bis 17“ ersetzt.

§ 16

Eingriff in Grundrechte, Entschädigung

(1) Durch Anordnungen gemäß der §§ 12 bis 14 können die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) und der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes) der Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes) sowie der Eigentumsfreiheit (Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes) eingeschränkt werden.

(2) Soweit eine Maßnahme nach diesem Gesetz enteignende Wirkung hat, kann der hiervon Betroffene eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

14. Nach § 19 wird folgende Überschrift eingefügt:

**„Abschnitt 4
Schlussvorschriften“.**

15. Der bisherige § 17 wird § 20.

**§ 17
Sofortige Vollziehbarkeit**

Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen und Anordnungen nach diesem Gesetz haben keine aufschiebende Wirkung.

16. Der bisherige § 18 wird § 21 und Absatz 1 wie folgt geändert:

**§ 18
Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

- | | |
|---|---|
| <p>a) In Nummer 1 wird die Angabe „12“ durch die Angabe „15“ ersetzt.</p> <p>b) In Nummer 2 wird die Angabe „14“ durch die Angabe „17“ ersetzt.</p> <p>c) In Nummer 3 wird die Angabe „14“ durch die Angabe „17“ ersetzt.</p> | <p>1. einer vollziehbaren Anordnung nach § 12 Absatz 1 Nummer 1, auch in Verbindung mit Absatz 2, zuwiderhandelt, über ein nach § 14 Absatz 1 beschlagnahmtes Material oder Gerät verfügt oder zu verfügen versucht,</p> <p>2. sich hinsichtlich eines nach § 14 Absatz 1 Nr. 2 mit einem Verbot belegten Materials oder Geräts verpflichtet oder zu verpflichten versucht,</p> |
|---|---|

(2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden.

17. Der bisherige § 19 wird § 22 und wie folgt geändert:

**§ 19
Inkrafttreten, Evaluation, Berichtspflicht**

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „März 2021“ durch die Angabe „Dezember 2022“ ersetzt.

(1) Dieses Gesetz tritt am 31. März 2021 außer Kraft.

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Landesregierung evaluiert dieses Gesetz unter Mitwirkung unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen und erstattet dem Landtag bis zum 30. Juni 2022 Bericht über die Evaluierung, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes dieses Gesetzes.“

(2) Die Landesregierung evaluiert dieses Gesetz unter Mitwirkung unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen und erstattet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2020 Bericht über die Evaluation, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes dieses Gesetzes.

c) Absatz 3 wird aufgehoben.

(3) Dem Landtag sind alle Rechtsverordnungen, Erlasse, Anordnungen und Verwaltungsvorschriften, die nach Feststellung der pandemischen Lage nach § 11 Absatz 1 erlassen werden, umgehend zu übermitteln.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

§ 32 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) gibt den Landesregierungen die Befugnis, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

Der nordrhein-westfälische Landtag hat gemäß Art. 80 IV GG die Zuständigkeiten für die Ausführung des IfSG durch das Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz - IfSBG-NRW) geregelt. Die Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG wurde entsprechend der bewährten bisherigen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen auf das für Gesundheit zuständige Ministerium übertragen. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat mit dem IfSBG-NRW bereits in einem frühen Stadium der Pandemie im April 2020 sachgerechte Regelungen erlassen.

Die Corona-Pandemie machte es erforderlich, die auf der Grundlage des IfSG erlassenen Maßnahmen über Monate hinweg immer wieder zu verlängern, anzupassen und zu verändern. Für diese Prozesse hat sich das Vorgehen über Landesrechtsverordnungen durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Abstimmung mit anderen beteiligten Ressorts und mit der Beratung im Krisenkoordinationsrat der Landesregierung verfahrenstechnisch bewährt. Insgesamt hat Nordrhein-Westfalen verglichen mit anderen Staaten und Ländern die erheblichen Herausforderungen im Umgang mit dem wenig erforschten Virus durch die Möglichkeit der schnellen Reaktion über Landesrechtsverordnungen bisher gut bewältigt. Der Landtag wurde fortlaufend über das Vorgehen der Exekutive und das infektionsgeschehen informiert und hat dieses intensiv beraten und begleiten können.

Die Dimension der von der Corona-Pandemie ausgehenden Verfahren hat dabei jedoch zum Teil gravierende Schutzmaßnahmen mit erheblichen Eingriffen in das soziale und wirtschaftliche öffentliche Leben und auch die individuellen Grundrechte erforderlich gemacht. Auch wenn die in Nordrhein-Westfalen angeordneten Schutzmaßnahmen in besonderer Weise aus einem stetigen Abwägungsprozess hervorgegangen sind, stellt sich – je länger der Prozess der Pandemiebewältigung andauert, desto intensiver – die Frage der parlamentarischen Legitimation der zum Teil tiefgreifenden Grundrechtseingriffe sowie der parlamentarischen Beteiligung im Übrigen.

Der Bundesgesetzgeber hat zwischenzeitlich § 28 IfSG als Rechtsgrundlage für Schutzmaßnahmen der aktuellen Pandemiebewältigung durch einen § 28a IfSG ergänzt und dabei vor allem die möglichen Schutzmaßnahmen und ihre tatbestandlichen Voraussetzungen konkretisiert. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorgehensweise wurde in ersten Gerichtsurteilen bereits bestätigt.

Gleichwohl ist auf Landesebene ein sachgerechter Ausgleich zwischen schneller Handlungsfähigkeit der Exekutive und der gebotenen parlamentarischen Beteiligung zu finden. Für die Diskussion dieser Frage bietet der dem Landtag vorgelegte Bericht über die Evaluation, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes des IfSBG-NRW eine Grundlage und einen zeitlichen Anlass.

Mit dem vorliegenden Gesetz kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nach und sichert die Rechtsetzung auf der Grundlage des IfSG parlamentarisch ab. Mit den Bestimmungen konkretisiert der Landesgesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung durch das IfSG den grundrechtlichen Korridor, in dem sich die Rechtsetzung bewegen darf. Ferner werden formell verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen genannt. Die bisherige Rechtslage hat sich bewährt, aus den zwischenzeitlichen Erfahrungen ergeben sich zudem Weiterentwicklungspotentiale.

Die Grundvoraussetzung einer parlamentarischen Diskussion und Absicherung bildet eine intensive und strukturierte Information des Parlaments über die pandemische Lage sowie getroffene und in Aussicht genommene Maßnahmen. Diese Information setzt das Parlament in die Lage, die Maßnahmen zu diskutieren, zu bewerten und Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese Schlussfolgerungen, die den parlamentarischen Willen abbilden, zieht der Landtag zukünftig, indem er befristet geltende pandemische Leitlinien erlässt. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien erlässt die Landesregierung die nach dem Pandemiegeschehen erforderlichen Maßnahmen.

B Besonderer Teil

Zu Nr. 1:

§ 1 (Zweck des Gesetzes)

In § 1 wird in Abs. 1 der Zweck des Gesetzes erläutert. Er besteht zum einen darin, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen und zum anderen darin, das Selbsteintrittsrecht des Parlaments zu sichern. Dieses Selbsteintrittsrecht ergibt sich aus Art. 80 Abs. 4 GG und besagt, dass der Gesetzgeber in den Fällen, in denen ein Bundesgesetz die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, eigenständig tätig werden und eine Regelung durch Gesetz treffen kann. Diese sog. ordnungsvertretenden Gesetze können wegen ihrer gegenüber Rechtsverordnungen größeren Publizitätswirkung im Einzelfall dazu beitragen, die demokratische Legitimation einer Maßnahme zu verbessern und damit ihre Akzeptanz zu erhöhen.

Abs. 2 benennt die Grundrechte, die durch jene Maßnahmen eingeschränkt werden können.

§ 2 (Befugnisse der Landesregierung)

Zu Abs. 1:

§ 2 regelt die Befugnisse der Landesregierung und bestimmt dazu zunächst in Abs. 1, dass die Landesregierung unbeschadet der Rechte des Landtags nach Art. 80 Abs. 4 GG befugt ist, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 IfSG zu erlassen. Entsprechend dem Sinn und Zweck des Gesetzes wird hierdurch klargestellt, dass ein flexibles und schnelles Agieren in Bezug auf Infektionsschutz vom Landtag explizit gebilligt wird. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite § 28a in das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen eingefügt und damit den Kreis zulässiger Maßnahmen definiert. § 28a IfSG lautet auszugsweise:

„(1) Notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag insbesondere sein

1. Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum,
2. Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht),

3. Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,
4. Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr,
5. Untersagung oder Beschränkung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen,
6. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind,
7. Untersagung oder Beschränkung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen,
8. Untersagung oder Beschränkung von Sportveranstaltungen und der Sportausübung,
9. umfassendes oder auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen,
10. Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften,
11. Untersagung oder Beschränkung von Reisen; dies gilt insbesondere für touristische Reisen,
12. Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten,
13. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen,
14. Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel,
15. Untersagung oder Beschränkung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens,
16. Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs oder
17. Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern, um nach Auftreten einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können.

(2) Die Anordnung der folgenden Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 ist nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre:

1. Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Artikel 8 des Grundgesetzes und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften nach Absatz 1 Nummer 10,
2. Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 Nummer 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, und
3. Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Nummer 15, wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen.

Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 Nummer 15 dürfen nicht zur vollständigen Isolation von einzelnen Personen oder Gruppen führen; ein Mindestmaß an sozialen Kontakten muss gewährleistet bleiben.“

Zu Abs. 2

Abs. 2 Satz 1 definiert deklaratorisch unter Verweis auf das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit Grenzen der Grundrechtseinschränkung. Satz 2 und 3 greifen die Regelungen des § 28a Abs. 6 Satz 2 und 3 IfSG auf.

Satz 2 stellt klar, dass soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit bei der Entscheidung über das Ob und Wie von Schutzmaßnahmen im Rahmen der Gesamtabwägung angemessen einzubeziehen und zu berücksichtigen sind.

Satz 3 unterstreicht, dass einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, von Schutzmaßnahmen ausgenommen werden können. Insbesondere wichtige Gründe des Gemeinwohls können Ausnahmen rechtfertigen. Hiermit wird dem Erfordernis einer notwendigen Differenzierung in einem Gesamtkonzept von Schutzmaßnahmen Rechnung getragen. Die sachliche Rechtfertigung und Differenzierung einzelner Schutzmaßnahmen ist daher nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. In der Satzung der Weltgesundheitsorganisation WHO wird „Gesundheit“ definiert als „ein Zustand vollständigen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen.“ Demnach sind bei der Prüfung der Anwendung von Schutzmaßnahmen auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, beispielsweise die Bildungschancen junger Menschen, die Verhinderung von Arbeitslosigkeit oder die positiven Auswirkungen von sportlicher Betätigung. Ge- und Verbote haben erhebliche Auswirkungen für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten. Es ist daher zwingend erforderlich, den Gesundheitsschutz und alle weiteren betroffenen Belange fortlaufend miteinander abzuwägen. Dies gilt umso mehr, je länger grundrechtseinschränkende Maßnahmen aufrecht erhalten werden.

Zu Abs. 3

Abs. 3 macht deutlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern bei der Umsetzung der erforderlichen Schutzmaßnahmen eine entscheidende Verantwortung zukommt. Damit wird unterstrichen, dass die erfolgreiche Bekämpfung nicht alleine durch die Einhaltung staatlicher Regeln gelingen kann, sondern vielmehr die Eigenverantwortung, Disziplin, Umsicht und wechselseitige Rücksichtnahme der Bevölkerung entscheidende Faktoren darstellen.

Zu Abs. 4

Abs. 4 stellt gleichfalls Grenzen der Grundrechtseinschränkung klar und knüpft hiermit an Abs. 2 an.

Zu Abs. 5

Abs. 5 wiederholt Befristungsregelung des § 28a Abs. 5 IfSG.

§ 3 (Beteiligung des Landtags)

Zu Abs. 1

Der Landtag kann insbesondere in der pandemischen Lage seinen verfassungsgemäßen Aufgaben nur nachkommen, sofern die Landesregierung ihn kontinuierlich und unverzüglich über die durch die Exekutive getroffenen Maßnahmen informiert. Hierzu zählt eine regelmäßige schriftliche Unterrichtung wie auch eine regelmäßige mündliche Unterrichtung im Plenum durch den Ministerpräsidenten und die Fachminister. Dies setzt nicht nur eine Information über bereits getroffenen Maßnahmen voraus. Vielmehr ist auch eine Information über Planungen erforderlich. Mit Rücksicht auf den auch verfassungsrechtlich geschützten Bereich der regierungsinternen Willensbildung setzt diese Pflicht ein, sobald die regierungsinterne Willensbildung abgeschlossen ist.

Die Landesregierung informiert darüber hinaus kontinuierlich das Parlament auch außerhalb der Plenarsitzungen, indem sie den für Gesundheit zuständigen Ausschuss insbesondere über laufende Entwicklungen und kurzfristig getroffenen Maßnahmen unterrichtet. Beispielhaft ist die bisherige Praxis aufzuführen, nach der dem Landtag täglich ein Lagebericht zur Pandemie übermittelt wird.

Zu Abs. 3:

Abs. 3 regelt die exemplarische Handlungsform, mittels derer der Landtag auf Basis der Informationen nach Absatz 1 und seiner eigenen Beratungen seine Bewertung zu den treffenden Maßnahmen in Ausführung des § 32 IfSG äußert. Um das normtechnisch mit Nachteilen behaftete Nebeneinander von formellem Gesetz und Rechtsverordnung zu vermeiden, bedient sich der Landtag zunächst der politisch wirkenden pandemischen Leitlinie und setzt hiermit politisch wirkende Rahmenbedingungen, Grenzziehungen sowie Mindeststandards, die der Normgeber nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz zu beachten hat. Auf diese Weise trifft der Landtag grundsätzliche Aussagen, die der Rechtsverordnungsgeber bei seinen mitunter sehr kurzfristig zu treffenden Regelungen zu beachten hat. Die Landesregierung berücksichtigt die vom Landtag beschlossenen Leitlinien bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens. Der Landtag behält sich hierbei ausdrücklich vor, im Bedarfsfall selbst ein formelles Gesetz auf der Grundlage des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz zu erlassen.

Die dynamische Entwicklung des pandemischen Geschehens legt es nahe, nicht nur die Rechtsverordnung, sondern auch die pandemischen Leitlinien in ihrer Geltung zu befristen. Angesichts der Tatsache, dass diese einen eher grundsätzlichen, allgemeinen Charakter besitzen, liegt eine Befristung auf grundsätzlich drei Monate nahe. Im Einzelfall können im Lichte der pandemischen Entwicklung auch abweichende Fristen festgelegt werden.

Zu Abs. 2:

Abs. 2 regelt die Modalitäten, unter denen die Rechtsverordnungen der Landesregierung bzw. des zuständigen Ministers, die auf der Basis von § 32 IfSG erlassen werden, dem Landtag zu übersenden sind.

Darüber hinaus begründet Satz 2 die Pflicht, die nach § 28a Abs. 5 IfSG zu erstellende allgemeine Begründung zu einer nach § 32 IfSG erlassenen Rechtsverordnung dem Landtag zu übermitteln.

Abs. 4

Abs. 4 wiederholt die Regelung des bisherigen § 19 Absatz 3.

Zu Nr. 2 bis Nr. 5

Redaktionelle Folgeänderungen

Zu Nr. 6

Hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Landesregierung bleibt es bei der bewährten Zuständigkeit des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das die Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG unter Berücksichtigung der weiteren Vorschriften dieses Gesetzes und in Abstimmung mit den anderen Ressorts zu erlassen hat.

Zu Nr. 7

Redaktionelle Folgeänderung

Zu Nr. 8

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung, soweit § 11 (alt) zu § 14 (neu) wird. Die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Bestimmung einer pandemischen Lage von landesweiter Tragweite werden zudem in der Weise angepasst, als dass nicht mehr vorrangig auf die

Bedrohung der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung der Bevölkerung abgestellt wird, sondern vielmehr eine stärkere Orientierung am Infektionsgeschehen und dessen Auswirkungen insgesamt stattfinden soll. Die dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Kreise oder kreisfreie Städte, soweit diese droht oder stattfindet, stellt dabei eine exemplarische Fallgestaltung dar. Dies wird namentlich durch die Einfügung des Wortes „insbesondere“ unterstrichen. Im Ergebnis ist eine ganzheitliche, sämtliche Dimensionen einer Pandemie berücksichtigende Abwägung erforderlich.
Im Übrigen: redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nr. 9 bis 11
Redaktionelle Folgeänderungen

Zu Nr. 12:
Neben redaktionellen Folgeänderungen wird durch die Einfügung von Abs. 1 Satz 3 ermöglicht, dass Freiwilligenregister auch außerhalb der Feststellung einer epidemischen Lage zu führen. Hiermit wird vermieden, dass in Zeiten außerhalb einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite das Freiwilligenregister ruht und damit insgesamt an Effizienz verliert. Auch außerhalb einer epidemischen Lage, beispielsweise bei Großschadensereignissen oder Naturkatastrophen, kann das Freiwilligenregister genutzt werden.

Zu Nr. 13 bis 16
Redaktionelle Folgeänderungen

Zu Nr. 17
Die Vorschrift regelt das Außerkrafttreten.
Durch die geänderte Fassung von Abs. 2 wird eine abermalige Evaluierung des Gesetzes zum 30. Juni 2022 angeordnet.

Zu Art. 2
Art. 2 regelt das Inkrafttreten des Artikelgesetzes.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff

Christof Rasche
Henning Höne

und Fraktion

und Fraktion



Hauptausschuss (70.) und Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

23. Februar 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 16:40 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/12425

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/12425

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Einen wunderschönen guten Tag, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie zu der 70. Sitzung des Hauptausschusses und zu der 105. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags von Nordrhein-Westfalen hier im Plenarsaal.

Ich begrüße die Mitglieder der beiden Ausschüsse auch im Namen meiner Kollegin Heike Gebhard, der Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, sehr herzlich. Wir bilden hier zusammen das Sitzungspräsidium.

Ich begrüße die Vertreter der Landesregierung, Zuhörerinnen und Zuhörer, Vertreterinnen und Vertreter der Medien, soweit sie uns zugeschaltet sind. Insbesondere darf ich unsere sachverständigen Gäste sowohl hier im Landtag als auch im Stream ganz herzlich willkommen heißen.

Mir sind keine Vorschläge für eine Änderung oder Ergänzung der Tagesordnung zugegangen, sodass sie nun als beschlossen gilt.

Die schriftlichen eingereichten Stellungnahmen sind sowohl elektronisch verfügbar als auch hier am Eingang des Saals in Papierform. Sollten Sie noch Informationsbedarf haben, bedienen Sie sich bitte.

Wir haben im Hauptausschuss die Tradition, auf Eingangsstatements zu verzichten, um mehr Zeit für die Diskussion zu haben. Die Abgeordneten haben sich bereits im Vorfeld mit Ihren schriftlichen Stellungnahmen beschäftigt; daran besteht ein hohes Interesse. Jetzt wollen wir in die vertiefte Beratung der sich herauskristallisierenden wichtigsten Fragen einsteigen.

Die Fraktionen erhalten nun die Gelegenheit, in der ersten Fragerunde jeweils drei Fragen zu stellen. Es wird mehrere Fragerunden geben, sodass selbstverständlich Vertiefungen bzw. Ergänzungen möglich sind.

(Es folgen weitere organisatorische Hinweise.)

Daniel Hagemeier (CDU): Zunächst im Namen der CDU-Fraktion herzlichen Dank an alle Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. – Wir haben in der ersten Fragerunde drei Fragen, die sich jeweils an alle drei Sachverständigen richten, und zwar an Frau Professorin Kreuter-Kirchhof, an Herrn Professor Brenner und an Herrn Dr. Heide.

Erste Frage: Bereits zu Beginn der COVID-19-Pandemie im April verabschiedete der Landtag das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz. An diesen bereits in der ersten Phase

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der Pandemie deutlich gewordenen parlamentarischen Gestaltungswillen des Landtags knüpft der vorliegende Gesetzentwurf an. Wie bewerten Sie die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Stärkung der parlamentarischen Verantwortung des Landtags unter besonderer Berücksichtigung der Unterrichts- und Informationspflichten der Landesregierung – vergleiche § 3 Abs. 1, 3 und 4 –, der öffentlichen Debatte im Landtag und der Möglichkeit des Landtags, pandemische Leitlinien – vergleiche § 3 Abs. 2 – beschließen zu können? Konkret: Führen die Regelungen des Gesetzentwurfs zu einer nachhaltigen und verlässlichen Stärkung der Rolle des Landtags?

Zweite Frage: Inwiefern wird mit den angestrebten Regelungen dem Anliegen Rechnung getragen, einen angemessenen Ausgleich zwischen einem schnellen Reagieren der Exekutive im Hinblick auf notwendige Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf der einen und einer angemessenen parlamentarischen Beteiligung auf der anderen Seite zu verwirklichen?

Dritte Frage: Nach § 3 Abs. 2 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz kann der Landtag pandemische Leitlinien beschließen, die für grundsätzlich drei Monate befristet sind. Die Landesregierung berücksichtigt diese Leitlinien. Teilweise wird der Einwand erhoben, eine rechtliche Bindung sei damit gerade nicht ausdrücklich vorgesehen, oder das Konzept der Leitlinien sei unklar. Nach unserer Einschätzung handelt es sich um bestimmte und verbindliche Rechtsakte, die dem Ziel des Gesetzes dienen, die demokratische Verantwortung des Landesgesetzgebers für Grundrechtseingriffe zur Bekämpfung der Pandemie zu stärken. Wie würden Sie dies einschätzen? Weiter gefragt: Übt der Landesgesetzgeber dadurch seine parlamentarischen Regelungsbedürfnisse verbindlich gegenüber der Exekutive aus?

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Vielen Dank den Damen und Herren Sachverständigen für Ihr Erscheinen und vor allen Dingen für die umfangreichen Stellungnahmen, die uns bei der Vorbereitung der heutigen Sitzung sehr geholfen haben. – Ich habe ebenfalls drei Fragen, die ich gerne an Herrn Professor Huster, Frau Dr. Kießling und Herrn Professor Marschall richten möchte.

Herr Professor Huster wirft in seiner Stellungnahme die Frage auf, ob § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sogar hinter den bestehenden Informationspflichten der Parlamentsinformationsvereinbarung zurückbleibt und damit möglicherweise hinter dem, was unsere Landesverfassung erwartet. Daher stellt sich für uns erstens die Frage: Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, dass insbesondere § 3 des Gesetzentwurfs gegen die Landesverfassung verstoßen könnte? Steht aus Ihrer Sicht Art. 40 der Landesverfassung in einem Konkurrenzverhältnis zum hier vorgelegten Gesetzentwurf? Welche Rolle spielt die Parlamentsinformationsregelung heute noch, die ja verbindlich ist und nicht gekündigt worden ist?

Zweite Frage: Worin besteht Ihres Erachtens der inhaltliche Mehrwert des vorgelegten Gesetzes gegenüber den bis jetzt vorliegenden Bestimmungen? In der Landesverfassung ist zum Beispiel einiges geregelt, in der Parlamentsinformationsvereinbarung sind Rechte festgeschrieben. Welchen Unterschied sehen Sie dort?

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Dritte Frage: Welche Alternativen zum vorgelegten Entwurf sehen Sie für eine bessere Beteiligung des Landtags, auch mit Blick auf andere Landtage, die sich mit dem Thema befasst haben? Wie bewerten Sie den Entwurf diesbezüglich?

Henning Höne (FDP): Unsererseits auch vielen herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft, uns hier in den fachlichen Beratungen analog und digital zu unterstützen. Das erinnert uns alle an den April des letzten Jahres – mit dem Unterschied, dass wir etwas weniger Zeitdruck haben, was durchaus angenehm ist.

Einige Aspekte sind gerade schon angesprochen worden, die ich jetzt nicht mit leicht umformulierten Worten wiederholen möchte. Die Kollegin Müller-Witt hat nach einem möglichen Spannungsverhältnis zwischen Informationsvereinbarungen und einer gesetzlichen Regelung gefragt. Ich möchte diese Frage – ich darf das so allgemein formulieren – nach einem möglichen Spannungsverhältnis und auch, sollte es eines geben, nach einer möglichen Auflösung ebenfalls an Frau Kreuter-Kirchhof, Herrn Brenner, Herrn Heide, Herrn Kingreen und Herrn Wißmann richten.

An dieselbe Zielgruppe geht ein zweiter Aspekt: Pandemische Leitlinien werden in diesem Gesetzentwurf als neues rechtliches Instrument vorgeschlagen. Man könnte sagen: ein neues Instrument für eine neue Herausforderung. Da gerade schon Fragen nach der Verbindlichkeit gestellt wurden, würde mich darüber hinausgehend etwas allgemeiner Ihr Eindruck interessieren: Wie könnte der Landtag dieses Instrument nutzen? Ist er völlig frei in der Frage, welche Schwerpunkte er setzen möchte? Hätte er gewisse Rahmenbedingungen zu beachten? Was wäre wichtig, um ein solches Instrument zu nutzen?

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Auch von der Grünenfraktion zunächst herzlichen Dank an die Sachverständigen für die wertvollen Hinweise, die Sie uns gegeben haben, und dass Sie uns zur Verfügung stehen.

Meine erste Frage geht an Frau Dr. Kießling. Welche Vorteile hätte ein Zustimmungsvorbehalt des Landtags bei den Rechtsverordnungen der Landesregierung? Wer würde im Falle einer Klage beklagt werden, die Landesregierung oder der Landtag?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Huster. Sie sprechen auf Seite 4 davon, dass die Beteiligungsrechte des Landtags verankert werden müssen. Wie könnte solch ein Regime konkret aussehen?

Die dritte Frage geht an Herrn Professor Marschall. Welche Möglichkeiten sehen Sie, um ein Mitsteuern, wie Sie es formulieren, des Landtags bei Rechtsverordnungen zu gewährleisten?

Roger Beckamp (AfD): Auch von unserer Fraktion vielen Dank für Ihre Stellungnahmen und Ihr Erscheinen.

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Wißmann, Herrn Kingreen und Herrn Vosgerau. Das Thema der generellen Stärkung des Landtags, der Rechte des Landtags, der

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Abgeordneten ist klar. Ich möchte gern Ihren Fokus auf das Thema „Befristung“ lenken. An welcher Stelle und in welchem Ausmaß wäre gerade eine Befristung sinnvoll, um die Freiheitsrechte nicht zu sehr und zu lange zu beschränken?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Wißmann, Herrn Kingreen, Herrn Vosgerau, Frau Kießling und Herrn Marschall. Es geht um die Inzidenzwerte und die Coronatests. Wie tauglich sind diese Mittel, um Maßstab für solche freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zu sein? Es ist immer das Beispiel im Raum: Je mehr man testet, umso mehr Positivtests – manche sagen auch: Infizierte – hat man dann. – Wie ist das rechtlich einzuordnen? Wie brauchbar ist überhaupt dieser Maßstab als Gradmesser für die weitgehenden Maßnahmen? Welche Alternativen dazu gäbe es?

Die dritte Frage richtet sich an alle Sachverständigen. Es geht um die Leitlinien; das Thema hatten wir schon. Es ist gefragt worden, wie Sie das rechtlich einordnen. Was ist das eigentlich? Wie verbindlich ist das – das ist insbesondere die wichtige Frage –, bzw. wie kann man es verbindlich machen? So wie es jetzt im Raum steht, ist es, glaube ich, denkbar schwammig, um es zu berücksichtigen. Die sehr wichtige Frage ist auch: Wie mache ich das Ganze organstreitfähig, also dass ich es nachher überprüfen kann und es nicht nur im Raum steht, ohne dass man jemanden belangen kann?

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Das war die erste Fragerunde. Es ist durch ein breites Spektrum aufgerufen. Bei der Beantwortung gehen wir jetzt in der Reihenfolge des Tableaus vor.

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof (HHU, Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht): Ganz herzlichen Dank für die Einladung und auch für die Fragen. – In der ersten Frage ging es um den Zweck des Gesetzes und darum, dass das Parlament mit diesem Gesetz seine parlamentarische Gestaltungsaufgabe als Legislativorgan wahrnehmen wird und will. Ich kann nur unterstreichen, dass das Parlament mit diesem Gesetzentwurf an das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz anknüpft. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat bereits in einer frühen Phase der Pandemie in herausgehobener Weise parlamentarische Verantwortung übernommen. An diesen Gestaltungswillen und diesen Gestaltungsauftrag des Parlaments knüpft das vorliegende Gesetz jetzt an. Das ist nachdrücklich zu begrüßen.

Konkret wurde nach den Informationspflichten gefragt, die das Gesetz regelt. Ich halte diese für zentral und grundlegend. Nach meinem Eindruck sind sie auch sehr umfassend. Es wird über bestehende und geplante Maßnahmen informiert. Es wird über die Rechtsverordnungen informiert. § 19 Abs. 3 des bestehenden Gesetzes wird noch einmal bestätigt und bekräftigt. Auch das, was guter Brauch und in Nordrhein-Westfalen festgelegt ist, die Praxis der guten Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Landtag, wird durch die Informationspflichten fortgeführt.

Ganz wichtig ist die öffentliche Debatte. Das Parlament ist der Ort, an dem das Für und Wider der pandemischen Maßnahmen erörtert werden kann und erörtert werden

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

soll. Das schafft Transparenz und trägt letztlich zur Akzeptanz der Maßnahmen in der Bevölkerung bei. Daher halte ich diesen ersten großen Punkt des Gesetzes, die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag, für grundlegend und sehr wichtig.

Zweitens wurden die Leitlinien angesprochen, die Frage, ob das Konzept dieses Gesetzentwurfs einen angemessenen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion und gleichzeitig der parlamentarischen Rückbindung schafft. Das ist in der pandemischen Lage natürlich eine große Herausforderung. Wir leben in einer Zeit von Unsicherheit und Unwägbarkeit. Die Erkenntnisse zu COVID-19 wachsen ständig – die wissenschaftlichen Erkenntnisse, auch die Erkenntnisse, wie die Krankheit bekämpft werden kann, welche Maßnahmen ergriffen werden können. Zugleich verändert sich das Virus. Ich würde es als einen beweglichen Regelungsgegenstand bezeichnen. Das ist natürlich eine Herausforderung für den Normgeber.

Hier haben wir nun die besondere Situation, dass der Bundesgesetzgeber ein Bundesgesetz erlässt und damit die Landesregierung ermächtigt, bestimmte Verordnungen zu erlassen. Der Landtag könnte also mit einem ordnungsvertretenden Gesetz tätig werden. Ich meine, das Gesetz zielt hier in eine Richtung, dass man einerseits auf den Ordnungsgeber vertraut und sieht, dass wir eine schnelle, flexible und möglicherweise auch regional unterschiedliche Reaktion des Normgebers brauchen, dass man andererseits aber auch sagt: Es ist Aufgabe des Parlaments, die Maßstäbe und Grundlinien zu bestimmen. – Es heißt also nicht, dass alles in einer Hand liegen muss, sondern Grundsätze und Maßstäbe bestimmt der Gesetzgeber, und die konkrete Rechtsverordnung erlässt dann die Landesregierung.

Damit bin ich bei dem dritten Punkt, bei den Leitlinien; denn das ist die Funktion und die Aufgabe dieser Leitlinien. Die grundlegende Frage stellt sich nach deren Verbindlichkeit. In dem Gesetzentwurf sollte – das wäre mein Rat – noch deutlicher klargestellt werden, dass es sich um verbindliche Rechtsakte handelt. Das Parlament will mit den Leitlinien parlamentarische Verantwortung für die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie übernehmen. Das geschieht durch verbindliches Recht. Das Instrument, um das zu tun, ist das Gesetz. Deswegen sollte es sich bei den Leitlinien um ein Leitliniengesetz handeln. So übernimmt der Landtag parlamentarische Verantwortung.

Das wird dann auch den Anforderungen von Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz gerecht. Denn das Grundgesetz fordert, dass es sich, wenn ein ordnungsvertretendes Gesetz erlassen werden soll, um ein Gesetz im förmlichen Gesetzgebungsverfahren des jeweiligen Landes handelt.

Wir haben natürlich auch die öffentliche Debatte. Darüber habe ich vorhin schon gesprochen. Das ist wichtig für Transparenz und Akzeptanz. Insofern scheint es mir ein guter Weg zu sein, mit diesen Leitlinien zu arbeiten, wenn man sie als Leitliniengesetz versteht.

Daran schloss sich die Frage an: Was ist denn dann Inhalt der Leitlinien? Was könnte der Landtag in diesen Leitlinien beschließen? – Das Pandemiegeschehen entwickelt sich. Natürlich kann man das gegenwärtig nicht in allen Details sagen, aber es geht

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

um die Grundsätze der Bekämpfung der Pandemie. Ein wichtiger Punkt wird sicherlich die Regionalisierung sein. Was geschieht, wenn das Infektionsgeschehen, vielleicht auch die Impfquote in einem Kreis anders aussieht als im nächsten Kreis? Das kann am Ende nur der Landtag regeln. Das ist sicherlich ein weiterer Punkt: Verfahren und Zuständigkeit. Auch das ist die ureigene Aufgabe des Landesparlaments.

Es scheint so zu sein, dass in § 2 des Gesetzentwurfs schon zwei erste Leitlinien formuliert sind, nämlich eine Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und das Postulat, dass neben staatliche Maßnahmen auch Maßnahmen der Eigenverantwortung zu treten haben, also die die Bürgerinnen und Bürger eigenverantwortlich ergreifen. Das sind doch schon erste gesetzliche Leitlinien, an die die Landesregierung dann gebunden ist. Das heißt, in diesem Sinne hat der Landtag mit dem Gesetzentwurf schon zwei erste Leitlinien vorgelegt, denen selbstverständlich weitere folgen könnten und sollten.

Ein letzter Punkt zur Frage der Befristung: Wie schnell kann man reagieren? – Der Bundesgesetzgeber befristet die Rechtsverordnungen auf grundsätzlich vier Wochen. Das Landesparlament ist im Rahmen von Art. 80 Abs. 4 an die Vorgaben des Bundesgesetzgebers gebunden. Das heißt, die Rechtsverordnung wird grundsätzlich für vier Wochen erlassen. Die pandemischen Leitlinien sollen für drei Monate erlassen werden. Hier muss man sehen, wie das zusammenpasst. Die Antwort ist, dass die pandemischen Leitlinien die Rechtsverordnung, so wie sie im Moment von der Landesregierung erlassen wird, binden. Wenn sie dann verlängert wird, denkt der Landtag als gestaltendes Legislativorgan schon voraus. Aber selbstverständlich könnte er die Leitlinien jederzeit durch Gesetz ändern, und er könnte auch die Rechtsverordnung der Landesregierung durch Gesetz verändern. Insofern bedarf es zum Beispiel keines Aufhebungsvorbehalts.

Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht [per Video zugeschaltet]): Die erste Frage an mich bezog sich darauf, ob mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die parlamentarische Verantwortung des Landtags gestärkt wird. Meine Antwort hierauf ist ein eindeutiges Ja. Auf Bundesebene wie auch auf Landesebene war es der Wille des Gesetzgebers, auch mit Blick auf das Infektionsschutzgesetz, dass vor allem die Exekutive das Heft des Handelns zur Bekämpfung der Pandemie in Händen halten sollte, das heißt vorrangig die Exekutive zuständig sein sollte, was ich angesichts der Dynamik der Entwicklung für sachgerecht halte.

Es kann aber natürlich nicht sinnvoll sein, die Exekutive jetzt gewissermaßen losstürmen zu lassen, ohne eine parlamentarische Einhegung auf den Weg zu bringen. Diese Einhegung der exekutiven Zuständigkeiten durch den Landtag verwirklicht der Gesetzentwurf in einer ganz ausgeglichenen Weise, weil sowohl die exekutive Handlungsbefugnis gewahrt wird, das heißt vor allem schnell und angemessen auf die Dynamik der pandemischen Entwicklung reagiert werden kann, als auch der Gesetzgeber, der Landtag seine Verantwortung wahrnimmt und die exekutiven Zuständigkeiten einhegt.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn wir uns die ein bisschen näher anschauen, dann kann zunächst einmal allgemein gesagt werden, dass der Gesetzgeber aufgrund von Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz jederzeit das Heft des Handelns, wenn er will, in die Hand nehmen kann. Statt durch Rechtsverordnung kann er auch durch Gesetz tätig werden, durch legislatives Handeln. Das wäre sicherlich nicht sachgerecht, weil das Gesetzgebungsverfahren – das muss ich Ihnen nicht erläutern – im Regelfall sehr aufwendig ist, auch zeitlich, und dann vielleicht die notwendige Dynamik des erforderlichen Handelns nicht gesichert wäre. Am Horizont besteht aber immerhin die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber jederzeit anstelle der Exekutive handeln kann.

Wenn der Gesetzgeber diesen Joker nicht ziehen will, was ich für richtig halte, dann meine ich, dieser Gesetzentwurf verwirklicht an vielen Stellen eine sinnvolle, eine sachgerechte Einhegung der exekutiven Zuständigkeiten und sorgt dafür, dass das Parlament, was ihm zum Teil, auch dem Bundestag, zu Beginn der Pandemie vorgehalten worden ist, das Heft des Handelns nicht komplett aus der Hand gibt. Wo nötig, erlässt es Leitlinien und zieht damit einen rechtlichen Rahmen, auch durch andere Mechanismen, wie etwa durch eine Befristung, durch die Feststellung der pandemischen Lage und einige weitere Instrumente. Hier ist zum Beispiel die Unterrichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Parlament zu nennen, die in diesem Gesetzentwurf sehr ausführlich dargelegt ist.

Wenn ich das zusammenfassend beurteile, würde ich sagen, dass wir eine nachhaltige Stärkung der Legislative durch diesen Gesetzentwurf auf den Weg bringen können, ohne auf der anderen Seite die notwendige Handlungsfähigkeit der Exekutive zu lähmen.

Damit bin ich schon bei der zweiten Frage. In dem Gesetzentwurf findet, wie ich meine, ein angemessener Ausgleich zwischen der parlamentarischen Verantwortung und der parlamentarischen Rückkoppelung statt. Der Landtag kann jederzeit agieren. Er kann die Notbremse ziehen. Er kann die Exekutive stärker oder weniger stark an die Hand nehmen. Darüber hinaus ist es der Verwaltung durchaus möglich, angemessen, flexibel und, wenn es angesichts der Dynamik des pandemischen Geschehens nötig ist, schnell zu reagieren.

Dieser angemessene Ausgleich – das habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme niedergelegt – wird durch das Gesetz in idealer Weise verwirklicht. Es erfolgt keine Lähmung, keine zu weitreichende Einhegung der Exekutive, aber die Legislative hat doch einen ganz wesentlichen Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen sich die Exekutive zu bewegen hat. Man könnte vielleicht auch von rechtlichen Leitplanken sprechen, die der Exekutive durch dieses Gesetz aufgegeben werden.

Die beiden Fragen hängen ein bisschen zusammen. Die parlamentarische Verantwortung wird durch diesen Gesetzentwurf gestärkt, zugleich wird aber die Handlungsfähigkeit der Exekutive bewahrt.

In der dritten und der vierten Frage ging es um die pandemischen Leitlinien, die im Gesetzentwurf niedergelegt sind und die der Gesetzgeber beschließen kann. Ich finde das eigentlich eine ganz gute Idee, auch unter Bezugnahme darauf, dass der Gesetzgeber das Heft des Handelns in der Hand behalten will, dass er also die Exekutive

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

mithilfe dieser Leitlinien rechtlich einzäunt. Die sind zu berücksichtigen. Das heißt, auch hier wird der Gesetzgeber seiner parlamentarischen Verantwortung gerecht.

Ich meine auch, dass die Leitlinien durchaus verbindlich sind. Es würde ja keinen Sinn machen, wenn der Gesetzgeber schöne Vorstellungen erlassen würde und die Exekutive sich lustig darüber hinwegsetzen könnte. Die Leitlinien, so sie beschlossen werden, genießen sicherlich rechtliche Verbindlichkeit. Hier ist der Gesetzgeber doch in der Vorhand gegenüber der Exekutive. Die Exekutive ist dann an die parlamentarischen Vorgaben gebunden, auch wenn diese jetzt den Begriff der Leitlinie in sich tragen, der in der Rechtswissenschaft noch nicht sonderlich verbreitet ist.

Das Modell der Leitlinie engt den exekutiven Beurteilungsspielraum in einer sachlich angemessenen Weise ein. Es setzt also der Gestaltungsfreiheit der Exekutive Grenzen. Man wird vielleicht sagen müssen, dass bei der Ausübung oder der Verabschiedung der Leitlinien die Verhältnismäßigkeitserwägungen, die gerade schon angesprochen worden sind, und natürlich auch die Grundrechte zu berücksichtigen sind. Der leitlinienbeschließende Landtag wird dann sicherlich auch dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz, hinreichend Rechnung tragen müssen.

Damit zeichnet sich schon ein bisschen der Vergleich mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 am Horizont ab, nämlich dass dem Gesetzgeber aufgegeben ist, der Exekutive mit den Leitlinien auch ein Programm mit auf den Weg zu geben. Eine Verbindlichkeit würde ich den Leitlinien auf jeden Fall zusprechen. Ob sie noch einmal in einem neuen Gesetz, wie es gerade gesagt worden ist, verabschiedet werden müssen, kann man überlegen. Es würde das Ganze aber vielleicht noch weiter verkomplizieren.

Wenn es zu einem Prozess käme – das war die vierte Frage –, wird das Gericht sicherlich prüfen müssen, ob die Entscheidung der Exekutive die Leitlinien hinreichend berücksichtigt hat. Eine gewisse Justiziabilität wird das Gericht durchaus an den Tag legen. Die sind nicht nur L'art pour l'art, sondern genießen durchaus rechtliche Verbindlichkeit. Es wäre aber zu überlegen, ob man in § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs noch hineinschreibt, dass diese Leitlinien auch Verbindlichkeit für sich in Anspruch nehmen können, und nicht nur, dass die Landesregierung – das ist dann die etwas schwächere Formulierung – sie berücksichtigt. Wenn da noch ein bisschen schärfer formuliert würde, dass die Landesregierung die verbindlichen Leitlinien zu berücksichtigen hat, dann wäre das im Sinne der Normenklarheit ein weiterer Schritt.

Zusammenfassend will ich sagen, dass der Gesetzentwurf einen angemessenen Ausgleich zwischen der Handlungsfähigkeit der Exekutive und der parlamentarischen Verantwortung des nordrhein-westfälischen Landtags in diesen pandemischen Zeiten hinreichend sicherstellt.

Prof. Dr. Stefan Huster (RUB, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Ich darf zu den mir gestellten Fragen Stellung nehmen und starte mit einer Grobeinschätzung. Ich glaube, anders als meine Vorredner das bisher weitgehend beurteilt haben, dieser

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Gesetzentwurf ist nicht wirklich zielführend, weil er nichts Wesentliches, nichts Relevantes ändert.

Ich beginne mit der Frage nach den Informationspflichten. Schauen Sie sich zum Beispiel die Regelung der „Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ mit Bezug auf die Rechtsverordnung an. Darin steht:

„Die Landesregierung teilt dem Landtag möglichst frühzeitig ihre Absicht mit, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 4 GG eine Rechtsordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben ...“

„Frühzeitig ihre Absicht“ – vergleichen Sie das mal mit dem, was in § 3 des Gesetzentwurfs steht. Das bleibt eindeutig hinter dem zurück, was schon aufgrund der Vereinbarung von der Landesregierung gegenüber dem Parlament gefordert wird. Das würde nicht dazu führen, dass die im Entwurf vorgesehenen Normen verfassungswidrig sind, aber sie können das, was in der Vereinbarung steht und durch Art. 40 der Landesverfassung abgedeckt ist, die Informationsrechte des Parlaments, insoweit einschränken. Daher würde ich sagen, sie bleiben hinter der Vereinbarung zurück, bringen dem Parlament überhaupt nichts Neues und führen an dieser Stelle zu keiner Veränderung der Rechtslage.

Das führt mich zu der zweiten Frage: Was ist der inhaltliche Mehrwert des Gesetzentwurfs? – Ich würde sagen, der Eindruck bestätigt sich, dass der Gesetzentwurf überhaupt nichts Neues bringt, insbesondere nicht in seinem zentralen Element, der pandemischen Leitlinie. Selbstverständlich hätte der Landtag im Wege des schlichten Parlamentsbeschlusses schon jetzt die Möglichkeit, Leitlinien für den Umgang mit der Pandemie zu benennen. Das würde ihm niemand verbieten. Selbstverständlich würde dann das, was die Gesetzesbegründung zu den jetzt vorgesehenen pandemischen Leitlinien aussagt, einen erheblichen politischen Druck entfalten.

Es wäre natürlich nicht verbindlich für die Landesregierung. Aber das sind die pandemischen Leitlinien nach dem jetzigen Entwurf auch nicht. Ganz abgesehen davon, dass in dem Gesetzentwurf ausdrücklich steht, dass die Landesregierung die Leitlinien nur berücksichtigen soll, wäre mir nicht bekannt, dass es im deutschen Verfassungsrecht bisher die Rechtsform der Leitlinie gäbe, mit der das Parlament eine Regierung zu irgendetwas verpflichten könnte. Jetzt gibt es den Vorschlag, das doch einfach auf die Gesetzesebene zu heben, dann sei es auf jeden Fall verbindlich. Ich frage mich aber, was für ein komisches Gesetz das sein sollte. Es wäre ein Gesetz, mit dem sich der Landtag selber bestätigt, dass er per Gesetz Leitlinien beschließen kann. Warum kann er dann nicht unmittelbar die Leitlinien beschließen? Warum muss man vorher noch ein Gesetz verabschieden, mit dem sich der Landtag selber sagt: Ich kann Leitlinien beschließen. – Das scheint mir regelungstechnisch überhaupt keinen Sinn zu machen.

Insoweit kommt in diesem Entwurf weithin symbolische und etwas irreführende Gesetzgebung zum Ausdruck. Vielleicht ist der große Vorteil, dass man kann sagen: Im Moment ist sogar das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung ausgewogen, und der Gesetzentwurf ist auch ausgewogen, weil sich an diesem Verhältnis de facto

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

nichts ändert. – Das kann man so sehen. Nur, dann sollte man das auch sagen. Die Juristenweisheit lautet dann: Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, kein Gesetz zu machen. – Dann sollte man jedenfalls auf diesen Gesetzentwurf verzichten.

Wenn man ernsthaft vorhat, die Rolle des Landtags zu stärken, dann besteht die Möglichkeit, an den bereits erwähnten Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz anzuknüpfen, natürlich nicht als ständige Form des ordnungsvertretenden Gesetzes des Landtags, aber es gibt Minusmaßnahmen – Zustimmungsvorbehalte, Genehmigungsvorbehalte, Vetovorbehalte des Landtags –, über die in anderen Ländern bereits diskutiert worden ist und die man hier ernsthaft in Ansatz bringen könnte. Inhaltlich wäre es aber dann tatsächlich ein ganz anderes Gesetz.

Dr. Jochen Heide (Rechtsanwälte Patt Feuring Heide): Ich fühle mich bei vier Fragen angesprochen. Die ersten drei hat meine Nachbarin schon beantwortet, dem kann ich mich anschließen.

Zu der ersten Frage: Ist das jetzt im Entwurf vorliegende Gesetz ein Fortschritt gegenüber den bisherigen Regelungen? – Darauf kann ich ganz klar mit Ja antworten. Man muss aber wissen, in welche Richtung der Fortschritt geht. Der Fortschritt geht in die Richtung der Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlaments. Es spielt im Sinne eines Parlamentsvorbehalts, im Sinne der Wesentlichkeitstheorie auf der rechtsstaatlichen, auf der Grundrechtsebene eigentlich keine Rolle. Diese Musik, das muss man wissen, spielt auf Bundesebene. Der Bundesgesetzgeber ist zuständig. Er hat seine Gesetzgebungskompetenz in § 28a IfSG ausgeübt. Das heißt, die Grundsatzentscheidungen werden nur noch sehr eingeschränkt auf Landesebene getroffen. Das muss man von der Struktur, damit man weiß, wo man sich verfassungsrechtlich verortet hat, in Betracht ziehen. In diesem Rahmen und mit dieser Zielrichtung ist es sicherlich ein Fortschritt im Hinblick auf die demokratische Beteiligung.

Zu der zweiten Frage: Wird ein vernünftiger Ausgleich geschaffen? – Ich bin ganz begeistert, dass wir neuerdings Art. 80 Abs. 4 wiederentdecken. Den kannte früher niemand, der nicht gerade aus der Staatsrechtsvorlesung kam oder Staatsrecht lehrte. Er hat in den letzten 70 Jahren, glaube ich, keine Rolle gespielt. Das ordnungsvertretende Gesetz ist eine Lehrbuchleiche. Es findet normalerweise nicht statt, weil sich der Gesetzgeber gar nicht darum bemüht, geschweige denn bewirbt, das fürchterliche Geschäft der Rechtsverordnungen selber zu übernehmen. Ich würde es deshalb als das bezeichnen, was es verfassungsrechtlich ist: Es ist bisher mehr eine Karteileiche oder eine Lehrbuchleiche und hat mit der Funktion einer Verordnung – schnelle Reaktion auf schnelle Prozesse – nichts zu tun. Daher macht das ordnungsvertretende Gesetz aus meiner Sicht, historisch belegt, keinen Sinn.

Durchaus einen Sinn macht es – das leitet zu der dritten Frage über, zu den pandemischen Leitlinien –, die Beteiligungsrechte des Landtags zu institutionalisieren. Das heißt – gerade fiel schon das Stichwort „Organklage“ –, schaffen wir es, in § 3 Abs. 2 eine Verbindlichkeit herzustellen, sodass die beschlossenen pandemischen Leitlinien zumindest als Binnenrecht verbindlich werden?

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Die Idee meiner Nachbarin, daraus ein Leitliniengesetz zu machen – wir kennen das aus der Raumordnung oder -planung; wir machen ein Landesplanungsgesetz, und daraus leiten sich alle untergeordneten Pläne ab –, ist aus zwei Gründen nicht vorzugswürdig: Erstens bekommen wir dann vermutlich Widersprüche zwischen den Rechtsverordnungen und dem Bundesrecht, die es im Außenrechtsschutz schwieriger machen, diese Maßnahmen zu halten. Zweitens hat man mit einer Verbindlichkeit der pandemischen Leitlinien im Innenverhältnis zwischen Landesregierung und Landtag und damit mit der Hochzönung auf ein mögliches Organstreitverfahren schon einiges gewonnen.

Zur vierten Frage, der Befristung: natürlich drei Monate. Wir haben heute den 23.02. Am 23.05. – das wäre in drei Monaten – müsste ungefähr Vatertag sein. Ich weiß nicht, wie die Inzidenz dann aussieht. Diese drei Monate sind eine Höchstfrist. Der Landtag kann jederzeit vorher tätig werden, aber nach drei Monaten wird er automatisch konfrontiert. Das heißt, er muss nach drei Monaten ändern, anpassen. Ich meine, die Entwicklung der letzten zwölf Monate hat gezeigt, dass man im Moment nicht vorhersagen kann, wie die Situation in drei Monaten aussieht. Deshalb ist die Befristung goldrichtig.

Prof. Dr. Stefan Marschall (HHU, Lehrstuhl Politikwissenschaft II): Ich freue mich, hier zu sein, freue mich auch, eine Perspektive einzubringen, die nicht rein juristisch ist. Von Hause aus bin ich Politikwissenschaftler, fühle mich in der Gesellschaft von Juristen aber sehr wohl. Manchmal ist es ein Vorteil, Jurist zu sein, manchmal ein Nachteil. Aber ich fühle mich hier, wie gesagt, exzellent eingerahmt.

Ich will jetzt durchaus auf die rechtliche Dimension eingehen. Als Parlamentarismusforscher freue ich mich erst einmal, dass es hier um eine Initiative zur Stärkung des Landtags geht. Das sollten Sie machen. Das ist ein wertvolles Ziel, und zwar nicht nur, um etwas gerichtsfest zu machen, etwas abzusichern, sondern um die Zustimmung der Menschen für die Maßnahmen zu gewinnen. Ich glaube, da muss man sich etwas einfallen lassen, auch im Sinne demokratischer Legitimation.

Frau Kreuter-Kirchhof hat es schon angesprochen. Die öffentliche Debatte ist notwendig, um Akzeptanz für Maßnahmen zu bekommen, die man verabschieden will. An den Umfragewerten sehen wir sehr deutlich, dass die Maßnahmen zukünftig vielleicht stärker unter kritischer Beobachtung seitens der Bürgerinnen und Bürger stehen. Insofern ist eine parlamentarische Absicherung wichtig, die letzten Endes eine Stärkung des Parlaments in diesem Politikbereich bedeutet.

Dabei haben wir einen Elefanten im Raum stehen. Das ist die Frage der parlamentarischen Beteiligung des Bundestages an der Infektionsschutzpolitik. Das müsste man natürlich gemeinsam betrachten. Man kann nicht sagen, dass die Landtage jetzt das machen sollen, was der Bundestag nicht macht. Auf der Ebene gibt es deutliche Defizite. Darüber ist vielfach diskutiert worden. Man muss insgesamt über eine Parlamentarisierung der Infektionsschutzpolitik nachdenken. Mittlerweile ist ein Jahr vergangen, und es gab genügend Zeit, das zu machen. Ich glaube nicht, dass man da unter Druck steht.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Zu dem Gesetz: Das sehe ich genauso wie Herr Huster. Die Parlamentsinformationsvereinbarung, was die Unterrichtung über beabsichtigte Verordnungen der Landesregierung angeht, ist weiter als die Ausführungen in dem Gesetzentwurf. Das ist kein Quantensprung nach vorne, und das gerade in einem Bereich, in dem man sich wünschen würde, dass der Landtag vielleicht sogar noch früher informiert, unterrichtet würde.

Das betrifft auch § 3 Abs. 1. Da geht es um die Frage der Unterrichtung über das pandemische Geschehen, die wesentlichen von der Landesregierung getroffenen Maßnahmen sowie über geplante Maßnahmen. Sind damit auch die Verordnungen gemeint oder nicht? Ist die Verordnung durch § 1 abgedeckt, oder welche Maßnahmen könnten noch gemeint sein, die nicht Verordnung sind? Das ist noch zu klären.

Dabei stört auch der Begriff „wesentliche Maßnahmen“. Warum wesentliche Maßnahmen? Warum nicht auch die, die man vielleicht als unwesentlich einstuft? Überlassen Sie es dem Landtag, dann einzuschätzen, was wesentlich und was unwesentlich ist? Mit so einer Kategorie haben Sie immer die Möglichkeit, Informationen zu steuern.

Auch die schriftliche Unterrichtung einmal im Monat finde ich nicht einleuchtend. Warum wird nicht fortwährend unterrichtet? Wir unterrichten uns täglich über das pandemische Geschehen. Einmal im Monat finde ich wenig. Eine schriftliche Unterrichtung wäre doch überhaupt kein Problem. So könnten Sie dafür Sorge tragen, dass die Informationen auch weitergegeben werden, und zwar täglich und nicht monatlich.

Das ist auch deswegen notwendig, weil der Landtag ebenso die Möglichkeit hat, die Feststellung der epidemischen Lage mit landesweiter Tragweite wieder aufzuheben. Dazu muss man täglich wissen, wie die Lage ist. Sie wird sich zwar nicht von heute auf morgen komplett ändern, aber es ist trotzdem erforderlich, dass die Unterrichtung fortwährend umfassend und unverzüglich stattfindet, also frühestmöglich. Parlamentsbeteiligungsgesetze anderer Länder in Bezug auf COVID-19 kennen auch entsprechende Regelungen.

Was die Leitlinien angeht, bin ich auch etwas skeptisch oder kritisch. Wenn die Leitlinien sehr konkret sind, dann stehen sie vielleicht ganz schnell im Konflikt mit § 28a Infektionsschutzgesetz. Da sind auch Leitplanken gesetzt worden. Wie verhalten sich die möglichen Leitlinien zu den Leitplanken, die man in § 28a findet? Können sie diese verengen oder erweitern? Im Konflikt stehen sie wahrscheinlich nicht. Wenn sie aber zu abstrakt sind, dann sind sie, glaube ich, gar nicht mehr hilfreich, weil man sie nicht umsetzen kann, weil man sie nicht erhalten kann.

Zur Frage der Verbindlichkeit mögen die juristischen Kolleginnen und Kollegen mehr sagen. Das eine ist die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit, das andere die Frage der politischen Verbindlichkeit. Wie weit können Leitlinien auch politisch nachgehalten werden? Wenn ich dann von Klagen in einem Organstreitverfahren höre, frage ich: Wie viel Zeit vergeht denn, bis geklärt ist, ob die Landesregierung etwas gemacht hat, was den Leitlinien widerspricht oder nicht? Die Frage, wie man politisch mit der Verbindlichkeit umgeht, scheint schwierig zu beantworten zu sein.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Alternativen sind teilweise schon angesprochen worden. Gibt es Zustimmungsbedürftigkeit, die Möglichkeit, über Art. 80 Abs. 4 zu gehen? Zustimmung würde ich, dass wir über reguläre Gesetzgebungsverfahren in dem Zusammenhang wahrscheinlich nicht wirklich nachdenken können. Die Dynamik erfordert schon eine gewisse exekutive Steuerung, und deswegen sollte man durchaus den Verordnungsweg gehen.

Allerdings gibt es immer noch die Möglichkeit, Verordnungen unter die Zustimmungsbedürftigkeit des Parlaments zu stellen, entweder im Vorfeld, wie es beispielsweise in Berlin bei bestimmten Verordnungen gemacht wird, die Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 Infektionsschutzgesetz betreffen, oder ex post im Sinne der notwendigen Zustimmung, die nach Erlass einer Verordnung bzw. einer Verlängerung vom Landtag noch eingeholt werden muss. Es gibt verschiedene Modelle.

Es besteht auch die Vetooption. Der Landtag hat jederzeit die Möglichkeit, die Verordnung wieder aufzuheben. Das wäre eine weitere denkbare Option, die zu einer stärkeren Mitsteuerung des Landtags beitragen würde.

Nochmals: Ich glaube nicht, dass man angesichts der Dynamik der Entwicklung und des Geschehens hier auf einen Gesetzgebungsweg setzen sollte, wobei es immer die Möglichkeit gibt, das zu machen. Man kann durchaus damit leben, dass sich die parlamentarische Beteiligung auf die Verordnungstätigkeit der Landesregierung bezieht. Das lässt hier versöhnen, indem man auf der einen Seite gute und schnelle Reaktionen findet und auf der anderen Seite den Landtag daran beteiligt.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (WWU, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht): Ich gehe zu den mir gestellten Fragen auf vier Punkte ein, nur der zweite wird etwas länger.

Erstens sollten wir festhalten: Die Art der Debatte, das Format und schon allein die Zeit, die sich der Landtag Nordrhein-Westfalen für diese Fragen nimmt, sind im bundesweiten Maßstab und insbesondere gegenüber dem Bundestag vergleichsweise gut und zu loben. Die Kollegen Brenner und Kingreen waren gestern mit mir zusammen in der Anhörung im Bundestag. Da hatten wir halb so viel Zeit. Da werden die Debatten weniger ausführlich geführt. Das sieht man auch daran, dass die Regierungsfractionen im Bundestag ihren eigenen Gesetzentwurf über das Wochenende mit 17 Änderungsanträgen veredelt haben. So kann man nicht ernsthaft parlamentarisch debattieren. Das ist hier anders.

Der zweite Punkt konzentriert sich auf die materiell-rechtlichen Fragen. Die Ausgangslage bleibt nun einmal – das haben wir schon gehört – föderal bestimmt. Wir haben eine Verkoppelung im Mehrebenensystem. Das Bundesrecht adressiert die Landesregierung und nicht den Landtag. Wir hätten jetzt zwei verschiedene Möglichkeiten, diese Befugnisse des Bundesrechts dennoch zu diversifizieren.

Das eine wäre die große Lösung des Art. 80 Abs. 4. Ich bin anders als Herr Heide durchaus der Meinung, dass das ein äußerst wirksames Instrument sein kann. Die Frage ist nur, ob es gerade für diese Zeit und das Bundesrecht, so wie es jetzt ist, gut funktioniert. Denn während man noch über Art. 80 Abs. 4 nachgedacht hat, mit dem

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

man mehr Parlamentarismus schaffen könnte – das wollen anscheinend alle –, hat das Bundesrecht eine Befristung der Rechtsverordnung im Vierwochenrhythmus eingeführt. Nun kann man wahrscheinlich nicht ernsthaft alle vier Wochen ein Landesgesetz verabschieden, das anstelle der Landesrechtsverordnung tritt. Aber dieses Instrument gibt es erst seit 25 Jahren, und es gibt durchaus sehr stabile Rechtsverordnungen. Es wäre höchst wünschenswert, dass sich die Landtage in anderen Kontexten dieses Instruments befleißigten und als Gesetzgeber Möglichkeiten des Bundesrechts in die Hand nähmen, anstatt alles ohne Kontrolle den Landesregierungen zu überlassen.

Diese Möglichkeit ist hier nicht genutzt worden – das muss man klar sagen –, sondern hier geht um eine prozedurale Lösung, die vor allem die politischen Schnittstellen stärken will. Dafür ist das Gesetz durchaus ein tauglicher Ansatzpunkt.

Was nicht geht – das muss man auch klar sagen –, ist, außerhalb des Art. 80 Abs. 4, der Fristbindungen, der Begründungsfristen und allem, was dadurch ausgelöst würde, einen originären Zustimmungsvorbehalt des Landtags einzuführen. Das kann man nur innerhalb des Art. 80 Abs. 4 machen, weil dann der Landtag an die Stelle der Landesregierung tritt. Wenn er das nicht tut, kann er der Landesregierung auch keine Vorgaben machen, wie sie ihre Befugnisse aus dem Bundesrecht auszuüben hat.

Will sagen: Die Leitlinien schaffen jetzt politische Schnittstellen. Das geschieht nach meinem Eindruck in einer relativ verbindlichen Form. § 3 Abs. 2 mit der Formel des Berücksichtigens ist juristisch-indikativisch formuliert. Das findet also so statt. Dann wollen wir hoffen, dass dieser normative Befehl auch so durchgesetzt wird. Dass etwas berücksichtigt wird, heißt ja noch nicht, dass es im rechtlichen Ergebnis auch Abbildung findet. Es ist nur eine Verfahrensbindung. Insofern ist sie rechtlich vorhanden und gültig.

Ich würde sagen, solange man nicht den großen Sprung hin zu einer vollständigen Anwendung des Art. 80 Abs. 4 mit den beschriebenen Schwierigkeiten unternimmt, kann man die Dinge in der Form des Parlamentsgesetzes kaum mehr zueinander führen, als es hier geschieht. Das heißt, die Mitwirkung des ganzen Hauses wird immerhin gesichert.

Drittens ist die Befristung angesprochen worden. Zum einen scheint mir die Dreimonatsfrist für die pandemischen Leitlinien sinnvoll. Wir sollten uns nicht daran gewöhnen, hier von normalen Zuständen zu sprechen. Deswegen ist es richtig, dass sowohl der Landtag als auch die Landesregierung gezwungen sind, sich immer wieder mit dieser Frage zu beschäftigen.

Ein anderes Detail ist: Die gesetzliche Neuregelung behält immerhin die Gesamtbefristung des Gesetzes auf den 31.12. nächsten Jahres bei. Auf Bundesebene ist gestern besprochen worden, das Infektionsschutzrecht mit seinen neuen Befugnissen zu entfristen. Da werden zwar alle drei Monate noch Beschlüsse gefasst, aber die Bestimmungen als solche sind ohne große parlamentarische Debatte in die Entfristung überführt worden. Auch hier steht Nordrhein-Westfalen besser da.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Viertens zu meinem Schlusspunkt: Ich würde dem Land Nordrhein-Westfalen Aufmerksamkeit empfehlen, welche Befugnisse den Ländern gerade auf Bundesebene entzogen werden. Zustimmungserfordernisse des Bundesrates werden abgebaut, vereinheitlichende Regelungen des Bundesgesundheitsministeriums werden gestärkt. Aufgabe der Landespolitik ist es auch, auf die eigenen Befugnisse zu achten.

Dr. Andrea Kießling (RUB, Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Sie haben die Parlamentsinformationsvereinbarung angesprochen. An der Stelle möchte ich Wiederholungen vermeiden und schließe mich den Ausführungen von Herrn Professor Huster an.

Zum inhaltlichen Mehrwert des Gesetzentwurfs: Hier sollte man die Richtungen unterscheiden. Es geht zum einen um materiell-rechtliche Fragen, zum anderen um die Frage, wie die Einbeziehung des Landtags gestärkt werden kann. Wird der Landtag mehr einbezogen als vorher? Zu den Alternativen komme ich gleich noch.

Auch wenn schon sehr viel zu den pandemischen Leitlinien gesagt wurde, möchte ich darauf noch eingehen. Ich sehe nicht, inwieweit sie rechtlich verbindlich sind, sondern sehe nur eine politische Wirkung. Zu dem Verhältnis zu § 28a Infektionsschutzgesetz hat Herr Professor Marschall schon ausgeführt. Die entscheidende Frage ist: Woraus sollen die pandemischen Leitlinien inhaltlich bestehen? Wie könnten sie tatsächlich lauten? Das geht aus dem Gesetzentwurf nicht hervor.

Schreibt man zum Beispiel: „Im Lockdown schließen wir Kitas und Schulen zuletzt und öffnen sie zuerst“? Schreibt man: „In NRW greifen wir nicht auf das Instrument der Ausgangsbeschränkung zurück“ – das macht NRW ja nicht –, „sondern wir nehmen nur die Kontaktverbote“? Schreibt man: „Wir wenden die 15-km-Radius-Regelung nicht an“, was NRW dann doch irgendwann gemacht hat, aber zu Beginn nicht? Oder will man einen Stufenplan aufnehmen, wie er von verschiedenen Seiten schon vorgeschlagen wurde? Was soll wirklich darin stehen? Wenn sie drei Monate lang gelten sollen, dann muss sich das auf solch einem abstrakten Niveau bewegen.

Dann muss man sich auf jeden Fall anschauen, wie sich das Ganze zu § 28a verhält. In Abs. 3 stehen die Inzidenzwerte. Das war auch jetzt eine Frage: Was ist eigentlich mit den Inzidenzwerten? Sind sie sinnvoll oder nicht? Darüber kann man streiten. Wenn man mehr testet, dann steigen diese Werte. Aber sie werden in § 28a Abs. 3 genannt. Solange das der Fall ist, wäre es schwierig, wenn das Land dieses Kriterium auf einmal komplett ersetzen oder sagen würde, dies sei nur ein Kriterium von weiteren fünf. Dann müsste man sich schon die Frage stellen, wie sich das zu § 28a verhält. Das geht aus dem Gesetzentwurf nicht so richtig hervor.

Ich sehe zum Beispiel auch nicht, inwiefern die pandemischen Leitlinien, wenn sie hauptsächlich daraus bestehen, dass man auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Eigenverantwortung verweist, so wie es jetzt in § 2 steht, einen Mehrwert haben. Ich sehe § 2 kritisch im Hinblick auf eine inhaltliche Steuerungswirkung. Zum Teil wird einfach § 28a abgeschrieben, aber auch nicht der komplette Paragraph. Dann fragt man

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

sich: Warum steht der eine Teil jetzt im Landesgesetz und der andere nicht? Warum steht das überhaupt im Landesgesetz? – All das ist unklar. Nicht nur was die Stärkung des Landtags, die konkrete Beteiligung angeht, sehe ich keinen Mehrwert, sondern auch inhaltlich ist nicht klar, worin er bestehen sollte.

Zu den Alternativen: Inwieweit kann man einen Zustimmungsvorbehalt regeln? – Für mich wäre das auch eher eine Minusmaßnahme zu Art. 80 Abs. 4. Die Frage ist, was man politisch mit dem Zustimmungsvorbehalt will. Will man ihn für alle Fälle einräumen? Will man ihn nur für die Verlängerung einer Verordnung einräumen? Das müsste man klären.

Ich wurde noch gefragt, welchen Vorteil ein Zustimmungsvorbehalt hätte. Man muss natürlich fragen: Vorteil gegenüber welcher Situation?

Gegenüber der jetzigen Situation hätten wir mehr Beteiligung des Parlaments. Dadurch bekämen wir gleichzeitig eine kleine Verzögerung, die entfällt, wenn die Landesregierung alleine entscheidet.

Gegenüber der Situation, dass der Landtag immer nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz entscheidet, könnte man schneller reagieren.

Der Vorteil im Hinblick auf den Rechtsschutz für die Bevölkerung wäre, dass man nur ein Normenkontrollverfahren vor dem OVG anstrengen und nicht gleich verfassungsgerichtlich dagegen vorgehen müsste.

Zu der Frage nach dem Klagegegner: Im Normenkontrollverfahren richtet sich der Antrag gegen die Körperschaft, die die Rechtsvorschrift erlassen hat. Das wäre nach wie vor die Landesregierung und nicht der Landtag, wenn wir nur einen Zustimmungsvorbehalt haben. Es wäre immer noch eine Rechtsverordnung der Landesregierung, die dadurch nicht zu einer Rechtsverordnung des Landtags wird.

Prof. Dr. Thorsten Kingreen (Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Gesundheitsrecht [per Video zugeschaltet]): Zunächst kann ich ganz grundsätzlich sagen, dass dies insoweit ein wunderbarer Gesetzentwurf ist, als hier eine Parlamentsmehrheit mehr Parlament wagen möchte. Das würde man sich auf Bundesebene durchaus wünschen. Da passiert das gerade nicht; die Parlamentsmehrheit aus CDU und SPD hat dies im vergangenen Jahr eher verhindert. Daher ist das erst einmal positiv.

Sie haben mich vor allen Dingen nach den Leitlinien gefragt. Auf die Frage der Verbindlichkeit möchte ich kurz und knapp antworten: Das ist natürlich nur politisch verbindlich. Eine Leitlinie ist etwas Politisches. Das ergibt sich nicht nur aus dem Wort „berücksichtigt“, sondern schon aus der Art und Weise, aus der Leitlinie selbst. Deswegen halte ich ein Leitliniengesetz für keine gute Idee; denn die Leitlinien dienen gerade dazu, das Ganze flexibel handhaben zu können, als Landtag schnell reagieren zu können. Für ein Leitliniengesetz braucht man erst einmal ein Gesetzgebungsverfahren. Wenn man so etwas machen wollte, könnte man auch gleich nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz handeln. Dass dies hier nur politisch verbindlich ist, auch nach der Absicht der Regierungsfractionen, scheint nahezuliegen.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Jetzt kann man natürlich sagen, wie der Kollege Stefan Huster, dass das alles gar nichts bringt, dass es das schon vorher gab. Der Landtag kann immer Leitlinienempfehlungen abgeben, und dann ist die Landesregierung politisch irgendwie daran gebunden. Ich sehe es aber in der jetzigen Situation auch als wichtiges politisches Signal an. Normalerweise bräuchte man so etwas nicht. Man hätte ein ausreichend bestimmtes Bundesgesetz, das durch eine oberste Landesbehörde einfach durch Rechtsverordnung konkretisiert wird. Jetzt haben wir das Problem, dass § 28a Infektionsschutzgesetz – und hier sind mehrere im digitalen Raum, die zu der Norm schon alles Wichtige gesagt haben – komplett verunglückt und letztlich völlig unbestimmt ist. Dass der Landesgesetzgeber dann versucht, die Sache durch Leitlinien ein bisschen konkreter zu machen, finde ich eigentlich ganz gut. Dass man das gewissermaßen ausdrücklich in ein Gesetz schreibt, weil es eben eine Sondersituation ist, halte ich jedenfalls für gut vertretbar.

Man kann natürlich sagen, dass es viel bessere Lösungen gibt. Zu dem Zustimmungsvorbehalt haben Frau Kießling und Herr Huster schon etwas ausgeführt. Ich bin zwar ein nordrhein-westfälisches Landeskind – auch sehr gerne –, lebe aber seit 20 Jahren in Bayern. Dort läuft es folgendermaßen – es gibt einen politischen Zustimmungsvorbehalt –, wie Sie nächste Woche wieder beobachten können: Am 03.03. wird in der Ministerpräsidentenkonferenz darüber befunden, wie es weitergeht. Am 04.03. tritt dann der Landtag in München zusammen. Die Opposition sieht den Entwurf der Rechtsverordnung eine Stunde vorher – so ist es bis jetzt immer gewesen –, und die Parlamentsmehrheit nickt sie nach einer kurzen Debatte ab. Das bringt ja auch nichts.

Ich glaube, ein präventives Instrument – Leitlinien sind ein präventives Instrument – bringt mehr als ein Instrument, das man nachher nur abnicken kann. Im Übrigen ist der Landtag dann auch unter Druck. Das ist wie eine Ratifikationssituation im Völkerrecht. Auf „nationaler Ebene“ ist schon etwas entschieden worden, und der Landtag muss es dann auf „regionaler Ebene“ ratifizieren. Da ist man natürlich immer unter Druck und kann eigentlich nur noch zustimmen, zumal die Regierungsfaktionen meistens ohnehin die Parlamentsmehrheit bilden. Ich glaube nicht, dass das so viel bringt.

Die Frage ist: Wie kann man das nutzen? – Dazu hat Frau Kießling schon etwas gesagt. Ich meine, dass die Leitlinien vor allen Dingen dann Innovationspotenzial entfalten können, wenn § 28a so bleibt, wie er ist. Das muss man im Moment leider ein bisschen befürchten. Dann kann sich das Land durchaus überlegen, ob es selbst Stufenpläne in Gestalt von Leitlinien entwickelt.

Gestern ist im Gesundheitsausschuss – Hinnerk Wißmann hat schon darauf hingewiesen – sehr verbreitet dafür plädiert worden, endlich über solche Stufenpläne nachzudenken, die nicht nur bedeuten, dass es bergab in Richtung Öffnung geht, sondern über Stufen kann man auch nach oben laufen. Das heißt, es kann dann auch wieder verschärft werden. Das geht relativ schnell. Solche Stufenpläne sind dann auch Anleitungen für das Handeln der Landesregierung. Das halte ich durchaus für sinnvoll. Man muss natürlich § 28a achten. Aber der ist, ich sagte es schon, so unbestimmt und so offen, dass man relativ viel machen kann.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Nehmen wir zum Beispiel die Inzidenzwerte. In § 28a Abs. 3 Satz 4 steht nur, dass sie insbesondere der Maßstab sind. Gestern ist auch erklärt worden, dass Inzidenzwerte sehr wenig aussagekräftig sind, vor allen Dingen wenn man auf den Schutz der Gesundheitsinfrastruktur abstellt. Dann sind die Inzidenzwerte eigentlich nicht das Entscheidende. Das kam gestern sehr deutlich aus der Virologie. Dann hätte man über die Leitlinien durchaus die Möglichkeit, zu sagen: Wir können auch noch den R-Wert, die Belegung der Intensivstationen usw. berücksichtigen. – Daraus kann man etwas machen, wenn man das will.

Eine Befristung ist absolut sinnvoll, gerade wegen der Dynamik des Geschehens. Noch kurz der Hinweis, Herr Heide: Am 23 Mai ist nicht Vatertag, sondern Verfassungstag.

Beim Rechtsschutz erwischen Sie mich ein bisschen auf dem falschen Fuß, weil ich seit 18 Jahren nicht mehr in NRW wohne und mich auch juristisch nicht mehr damit beschäftige. Ein Organstreitverfahren scheint mir aber komplett unrealistisch zu sein. Es ist ja gerade eine politische Sache. Wenn es dann einen politischen Konflikt gibt, weil sich die Landesregierung nicht an die Leitlinien hält, wird man das politisch lösen. Ich habe gerade nachgeschaut. Es scheint auch in der nordrhein-westfälischen Verfassung so etwas wie ein Misstrauensvotum zu geben. Dann kann man die entsprechenden Instrumente des politischen Misstrauens nutzen. Rechtlich halte ich es für relativ unrealistisch, daraus ein Verfahren zu machen.

Letzter Punkt: Man muss sich klarmachen – ich habe es vorhin schon angedeutet –, dass dieses Gesetz und die pandemischen Leitlinien letztlich nur eine Reparatur dessen sind, was auf anderer Ebene schiefgelaufen ist. Wenn wir einen vernünftigen § 28a hätten, hinreichend konkretisiert, mit einem klaren Stufenplan und nicht einfach nur eine Aufzählung von Maßnahmen, dann bräuchten wir die pandemischen Leitlinien nicht. Insofern kann vielleicht gerade dieses Gesetz einen gewissen Druck auf den Bundesgesetzgeber ausüben, hier endlich etwas zu tun.

Dr. Ulrich Vosgerau (Privatdozent [per Video zugeschaltet]): Der Zweck dieses Gesetzes besteht darin – daran wäre auch zu messen, ob es einen Fortschritt darstellt, sinnvoll ist usw. –, demokratische Legitimation herzustellen und zu verbessern. Das scheint mir das Kernproblem zu sein.

Ich habe in meinem Gutachten ausgeführt, dass ich, je länger die Lockdown-Maßnahmen anhalten, umso größere Zweifel habe, ob sie überhaupt verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sind, und zwar vor dem Hintergrund des bekannten Umstandes, dass wir im Verfassungsrecht keinen echten Notstand haben. Ich meine mehr und mehr, dass sich die millionenfachen Maßnahmen gegen völlig Unbeteiligte richten, die in ihrer Person keinen Verdacht begründen, mit irgendwelchen gefährlichen Krankheiten infiziert zu sein, die ihre Grundrechte teils aufopfern müssen, sodass diese Maßnahmen auf die Dauer vermutlich nicht gerechtfertigt werden können.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Nun werden wir dieses Problem wohl nicht auf Landesebene in NRW lösen können. Wir können aber immerhin versuchen, die demokratische Legitimation der ergriffenen Maßnahmen so gut wie möglich zu verbessern.

Hinzu kommt das Problem, dass die derzeitigen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen noch nicht einmal dann gerechtfertigt wären – auch darüber müsste man diskutieren –, wenn die Leichen auf der Straße lägen und wir die bürgerliche Freiheit dagegen abwägen hätten. Nun müssen wir die bürgerlichen Freiheiten zum Glück nicht gegen Leichenberge auf den Straßen abwägen, sondern wir wägen sie ab gegen positive PCR-Tests, die keinen Rückschluss auf die individuelle Gesundheit einer Person zulassen, die auch keinen Rückschluss darauf zulassen, ob jemand überhaupt mit aktiven Viren infiziert ist und diese Viren verbreitet. Das ist allenfalls ein Anfangsindiz. Mir scheint es fragwürdig, ob in den Hauptsacheverfahren vor den Verwaltungsgerichten dieser Maßstab allein genügt, um derart gravierende Freiheitsbeschränkungen – womöglich auf viele Monate, Jahre hinaus – aufrechtzuerhalten.

Das einzige Mittel, das uns auf Landesebene dagegen zur Verfügung stehen würde, ist, die demokratische, die parlamentarische Legitimation der Maßnahmen nach Möglichkeit zu erhöhen.

Das erste Mittel hierzu ist selbstverständlich die Befristung. Ich habe eben einen Moment gestockt; vielleicht habe ich den Kollegen Wißmann auch falsch verstanden. In dem Gesetz, das ich begutachtet habe, also § 14 neue Fassung, ehemaliger § 11, wird in Abs. 3 die totale Entfristung der Maßnahmen vorgesehen. Bisher sind die Maßnahmen befristet auf den 31. März. Das ist nicht mehr lange hin. Die Wörter „... 31. März ...“ sollen jetzt gestrichen werden. Ich würde die komplette Entfristung auf gar keinen Fall befürworten, sondern vielmehr vorschlagen, dass wir jetzt eine Befristung auf den 30. Juni hineinschreiben, neue drei Monate.

Es ist ganz einfach so: Die Befristung dieser Maßnahmen stärkt in unverzichtbarer Weise die demokratische Legitimation, weil die Befassung des Landtags nicht nur und noch nicht einmal hauptsächlich dazu dient, das Stärkeverhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit zu ermitteln. Das ist bekannt. Der Mechanismus über Art. 80 Abs. 4 ist angesprochen worden, zum Beispiel von dem Kollegen Brenner. Der Landtag könnte immer, wenn die Landesregierung eine Verordnung plant, mit Gesetzgebung reagieren.

Nun ist das Argument gegen das Problemlösungspotenzial dieses Mechanismus aus Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz meines Erachtens nicht, wie es der Kollege Brenner gesagt hat, dass das Gesetzgebungsverfahren so aufwendig wäre, sondern das Gegenargument ist eher ein ganz fundamentales. Unser System funktioniert anders. Unser System funktioniert nicht so, wie es in der klassischen Gewaltenteilungslehre ursprünglich mal vorgesehen war, also mit einer Gegnerschaft zwischen Parlament und Regierung, sondern bei uns besteht der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition. Die Parlamentsmehrheit unterstützt immer die Regierung. Deswegen wird die Parlamentsmehrheit, wenn die Regierung eine Rechtsverordnung erlassen will, ihr nicht dazwischengrätschen. Das ist völlig unrealistisch. Die Maßnahmen müssen regelmäßig im Landtag diskutiert werden – deswegen muss eine Befristung her –, damit

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

auch die Opposition wieder zu Wort kommt. Es geht nicht nur um das Herstellen einer formellen Mehrheit, sondern es geht vor allem um das Rederecht der Opposition, deswegen die Befristung.

Zu der Frage nach der eigenartigen Leitlinienkompetenz, die teilweise gelobt worden ist, teilweise skeptisch gesehen wird: Wie diese Leitlinienkompetenz – ein Begriff, den wir bisher noch gar nicht kannten – in das Gesetz hineingekommen ist, ist relativ eindeutig. Es ging ursprünglich um die Frage, ob Richtlinien, die mit Grundrechtsbeschränkungen einhergehen, der parlamentarischen Zustimmung bedürfen, wie es die Grünen immer befürwortet haben. Wenn man das in das neue Gesetz hineinschreiben würde und auch, wie ich das unter anderem als eine Möglichkeit vorschlage, dass alle Rechtsverordnungen der Regierung, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind, vom Landtag bestätigt werden müssen, dann bräuchte man die Leitlinienkompetenz gar nicht. Man hat sich die Leitlinienkompetenz ausgedacht, weil man gar keine prinzipielle Zustimmungsbedürftigkeit des Landtags haben wollte. Dann wollte man dem Landtag, den Abgeordneten einen gewissen Ausgleich geben – ich nenne das Placebo –, damit sie das Gefühl haben, politisch gehört zu werden. Deshalb hat man die Leitlinienkompetenz erfunden.

Jetzt ist die Frage, ob die Leitlinienkompetenz überhaupt rechtlich relevant ist und nicht nur politisch. Da möchte ich zunächst einmal Herrn Kingreen widersprechen. Ich glaube, dass er nicht hinlänglich die weitere Möglichkeit sieht, dass es auch die prozessstandschaftliche Organstreitklage gibt, und zwar nicht nur die prozessstandschaftliche Organstreitklage gegen die Regierung, sondern sehr wohl auch gegen die Landtagsmehrheit selbst. Der Landtag kann gegen den Landtag die prozessstandschaftliche Organstreitklage erheben. Diese Möglichkeit gibt es. Die kann man fruchtbar machen.

Ob man sie nach derzeitigem Recht schon fruchtbar machen kann, das ist wiederum zweifelhaft. Da bin ich mir nicht ganz sicher. Nach der derzeitigen Textfassung würde ich es für überwiegend wahrscheinlich halten, dass der Verfassungsgerichtshof eine Organstreitklage für zulässig hält. Aber ob in der Begründetheit etwas Wesentliches herauskommt, daran hätte ich viel größere Zweifel. Denn es wäre nur zu prüfen, ob die Regierung die Meinung des Landtags und die Richtlinien des Landtags berücksichtigt hat. Keiner weiß genau, was „berücksichtigt“ heißt. Es kann auch sein, dass Sie darüber nachdenken und dann sagen: Das ist alles Quatsch. – Dann haben Sie sie in der Weise berücksichtigt.

Ich würde dringend empfehlen – das ist mein konkreter Vorschlag –, dass der Gesetzestext an zwei Stellen neu gefasst wird. Einerseits sollte nicht nur die „Berücksichtigung“, sondern die „maßgebliche Berücksichtigung“ der Leitlinien hineingeschrieben werden. Das halte ich für wichtig. Andererseits sollte explizit hineingeschrieben werden, dass die Einhaltung der Berücksichtigungspflicht der Leitlinien durch die Landesregierung ein organstreitfähiges Recht der Landtagsmehrheit ist. Das ist mein Lösungsvorschlag.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Damit sind wir am Ende der ersten Frage- und Antwortrunde. – Verabredungsgemäß steigen wir jetzt in die zweite Runde ein.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

me

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Peter Preuß (CDU): Ich möchte auf zwei Themenkomplexe eingehen, die in diversen Statements bereits angesprochen worden sind. Die Fragen dazu richten sich an Frau Professorin Kreuter-Kirchhof, Herrn Professor Brenner und Herrn Dr. Heide.

Erstens geht es um die Unterrichtspflicht, die im Gesetzentwurf geregelt ist. Dagegen wird gelegentlich eingewandt, dass die Unterrichtspflicht möglicherweise einen Rückschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage bedeutet, da dies landesverfassungsrechtlich gar nicht zulässig sei. Es wird insbesondere auf die „Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ verwiesen, also die Parlamentsinformationsvereinbarung, sowie Art. 40 der Landesverfassung. Herr Professor Marschall hat die vorgesehene Unterrichtung eben als nicht ausreichend bezeichnet. Ich möchte darauf verweisen, dass in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ausdrücklich geregelt ist, dass der Landtag laufend zu unterrichten ist, und zwar schriftlich. Mich würde Ihre Einschätzung interessieren. Wie sehen Sie die Unterrichtspflicht?

Zweitens geht es um den Zustimmungsvorbehalt. Es wird vorgeschlagen, einen Zustimmungsvorbehalt für den Landtag zu Rechtsverordnungen der Landesregierung zu verankern. Aus meiner Sicht ist der Rechtsverordnung geradezu immanent, dass die Exekutive zumindest in dringenden Fällen auch allein entscheiden können soll. Wie bewerten Sie den Aspekt des Zustimmungsvorbehalts?

Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD): Ich möchte auch noch einmal auf die Parlamentsinformationsvereinbarung eingehen. Das hängt vielleicht damit zusammen, dass sie mir besonders am Herzen liegt, seitdem ich in der Verfassungskommission zusammen mit Herrn Wißmann mitwirken durfte, weil wir sie in der Landesverfassung verankern konnten. Deshalb adressiere ich meine erste Frage zum einen an Herrn Wißmann, zum anderen an den Kollegen Politikwissenschaftler Marschall.

Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen der Parlamentsinformationsvereinbarung und dem jetzigen Gesetzentwurf, den von dem Kollegen Preuß gerade angesprochenen Unterrichtsmöglichkeiten, auch vor dem Hintergrund einer Beurteilung der bisherigen Praxis? Wir haben jetzt mehrere Monate Erfahrungen mit der Information des Parlaments gemacht. Es war weitgehend so, dass wir immer nach den Ministerpräsidentenkonferenzen unterrichtet worden sind. Es hat auch mal den Versuch gegeben, das im Vorfeld zu klären, allerdings haben wir nur äußerst spärliche Informationen bekommen. Wie beurteilen Sie die bisherige Praxis und den Umgang mit der Parlamentsinformationsvereinbarung?

Die zweite Frage bezieht sich auf die schon mehrfach angesprochenen Leitlinien. Ich habe zumindest sehr unterschiedliche Einschätzungen zum Grad der Verbindlichkeit gehört. Herr Huster, Herr Marschall und Frau Kießling, können Sie noch einmal präzisieren, wie es um die Verbindlichkeit der Leitlinien bestellt ist?

Die dritte Frage wird meine Kollegin Müller-Witt adressieren.

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Ich habe noch eine Frage zu einem ganz anderen Themenkomplex. Herr Professor Huster, Frau Dr. Kießling und Frau Professor Kreuter-

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Kirchhof, es fällt auf, dass der Gesetzentwurf eine geänderte Definition des Begriffs der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite enthält. Frau Professor Kreuter-Kirchhof, Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch schon Position dazu bezogen. Welche Folge hat die Abkehr von der Definition im Infektionsschutzgesetz? Die Änderung fällt auf und enthält auch eine andere Gewichtung, als dies bislang der Fall war.

Henning Höne (FDP): Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Wißmann. Sie haben vorhin schon etwas dazu ausgeführt. Vorab muss ich aber sagen: Ich bin weder Politikwissenschaftler noch Jurist, sondern ich bin einfach nur Betriebswissenschaftler geworden. Ob mir das hilft oder nicht, müssen andere beurteilen.

(Heiterkeit)

Ich will noch einmal auf den juristischen Aspekt von Art. 80 Abs. 4 im Grundgesetz und den Zustimmungsvorbehalt zu sprechen kommen. Hinsichtlich dessen Ausgestaltung könnte man auch absichten, im Sinne eines Vetos, einer nachträglichen Genehmigung, einer vorherigen Zustimmung usw.

Ich könnte nun aber den Volksmund zitieren und sagen: Ein bisschen schwanger geht nicht. – Übertragen bedeutet dies: Ein bisschen Art. 80 Abs. 4 geht nicht. So habe ich Sie vorhin zumindest verstanden. Ich würde Sie bitten, noch einmal auszuführen, inwiefern Sie bei möglichen Mischlösungen Probleme sehen. Sie haben dieses Thema bereits angerissen, vielleicht gibt es aber noch das eine oder andere konkrete Beispiel, welches den Sachverhalt für Leute wie mich, die weder Politikwissenschaftler noch Rechtswissenschaftler geworden sind, etwas anschaulicher macht.

Meine zweite und dritte Frage würde ich gerne an die Professoren Wissmann, Huster, Brenner und Marschall richten. Zunächst möchte ich eine Frage zur Parlamentsinformationsvereinbarung stellen, die sich meiner Meinung nach in diesen Tagen einer nie geahnten Popularität erfreut.

Ich erlaube mir einen Hinweis, bevor ich die Frage stelle. Unter Ziffer IX. 4. der Parlamentsinformationsvereinbarung wird der Landesregierung durch den Landtag ein meiner Ansicht nach relativ großer Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise sowie des Inhalts und Umfangs der Informationsgewährung zugestanden. Ich betone dies so ausdrücklich, weil bislang immer nur andere Teile dieser Vereinbarung zitiert wurden, in denen es um die Informationspflichten ging.

Eine Vereinbarung setzt aus meiner Sicht voraus, dass sich zwei Parteien – man könnte in diesem Fall auch sagen: zwei Organe – einigen. Diese Einigung enthält zum Beispiel Regelungen zur Kündigung. Aber nach meinem Bauchgefühl wäre es aus Sicht des Landesgesetzgebers doch selbstbewusster, unabhängiger und stärker, hier eine gesetzliche Festlegung zu schaffen; denn dann braucht man gar keine zweite Partei, kein zweites Organ. Wenn wir wollen, machen wir das alleine. Das wäre ein Aspekt, zu dem mich Ihre Einschätzung interessiert.

Eine dritte Frage stelle ich in Bezug auf die Leitlinien. Im Kontext von Zustimmungsvorbehalten usw. ist ja nachvollziehbar, weshalb man argumentieren kann, dass dies das schärfste Schwert sei; denn das Parlament könnte Nein sagen. – Natürlich wissen

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

aber nicht nur die Politikwissenschaftler hier im Raume, wie realistisch es politisch ist, dass man vor laufender Kamera eine Koalition platzen lässt. Das war nun aber der letzte Witz zum Thema „Ausbildung und Werdegänge“.

(Heiterkeit)

Der Landtag würde dann aus meiner Sicht immer auf das warten, was ihm als Verordnung vorgelegt wird. Leitlinien könnte jedoch jeder Abgeordnete – ohne dass ich schon welche aufgeschrieben hätte; die Frage, wie sie aussehen sollen, muss hier im Hause politisch beantwortet werden –, jede Fraktion aus eigenem Antrieb und proaktiv vorliegen. Das mag dann zwar nicht das scharfe Schwert im Sinne einer Schranke sein, wir haben aber eingangs auch über den Wert der Debatte gesprochen. Hat ein solches proaktives Instrument nicht auch einen Wert, und passt dies nicht vielleicht sogar besser zum Organ „Landtag“ und zur Arbeitsweise des Landtags? Ich würde Sie bitten, dies zu beleuchten.

Roger Beckamp (AfD): Ich habe noch zwei Fragen. Die SPD hat bereits eine Frage zur epidemischen Lage von landesweiter Tragweite gestellt. Hier würde ich gerne anknüpfen und nach dem zugrunde gelegten Gefahrbegriff fragen.

Bislang ist im Gesetz von einer Gefährdung der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung die Rede. Das soll dahin gehend abgeändert werden, dass demnächst eine „dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit“ drohen muss, und zwar in bestimmten kreisfreien Städten usw. Es ist also offenbar eine wesentlich niedrigere Schwelle vorgesehen.

Ich frage daher Herrn Professor Wißmann, Herrn Professor Huster, Herrn Professor Kingreen, Herrn Dr. Vosgerau und Herrn Professor Marschall, inwieweit diese Schwelle mit dem meiner Ansicht nach sehr abstrakten Gefahrbegriff überhaupt noch geeignet ist. Ist es so, dass dann das RKI sagt, dass in irgendeinem Kreis in NRW irgendetwas droht, und schon greift die Definition?

Meine zweite Frage bezieht sich auf etwas, was Herr Dr. Vosgerau angesprochen hat. Er sprach vom Nichtstörer. Soweit ich es von früher weiß, ist der Nichtstörer derjenige, der nichts für ein Geschehnis kann, der aber dann, wenn etwas passiert, herhalten muss, weil nichts Besseres machbar ist. In einem solchen Fall gibt es für den Nichtstörer eine Entschädigung. Darüber haben wir bislang gar nicht gesprochen.

Den Störer, in diesem Fall das Virus, kann man nicht greifen, Nichtstörer, also beispielsweise den Gastronom, allerdings schon. Was ist mit Blick auf eine möglicherweise anzusetzende Entschädigungshaftung wegen all der Maßnahmen zu sagen? Ist so etwas völlig abwegig, oder ist es im Rahmen der Gefahrenabwehr nicht gerade naheliegend? – Im Polizeirecht ist es ja geradezu üblich.

Diese Frage möchte ich ebenfalls an die bereits bei meiner ersten Frage angesprochenen Personen sowie an Frau Dr. Kießling und Herrn Dr. Heide richten.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Meine erste Frage möchte ich Frau Dr. Kießling und Herrn Professor Huster stellen. Wir haben nun viel über die Beteiligung des Parlaments und über die Abwägungsmöglichkeiten gesprochen. Es gibt einen sogenannten Coronapandemierat, den der Ministerpräsident eingerichtet hat. Er tagt nichtöffentlich und erstellt beispielsweise ein Dashboard. Hielten Sie es für sinnvoll, ergänzend einen Expertinnen- und Expertenrat mit erweiterten Bestellungen und unter Hinzuziehung der Politik tagen zu lassen, der zwar nicht beschlussfähig ist, aber fortlaufend Empfehlungen für die Politik erarbeiten könnte? Er könnte genau die Abwägungsprozesse, die mit diesen pandemischen Leitlinien – möglicherweise untauglich – hergeleitet werden, erarbeiten.

Zweitens. Herr Professor Huster und Frau Dr. Kießling hatten in ihren schriftlichen Stellungnahmen und auch in ihren ersten Beiträgen schon ziemlich klar adressiert, dass der Passus zu den pandemischen Leitlinien in § 3 des Gesetzentwurfs sehr unbestimmt formuliert ist. Ich würde Sie bitten, darzustellen, wo Sie hier die größten Probleme sehen.

Dasselbe gilt im Grunde auch für § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, den Sie ebenfalls adressiert haben. Könnten Sie dazu bitte auch noch einmal Stellung beziehen? – Diese Frage richtet sich nicht nur an Frau Dr. Kießling und Herrn Professor Huster, sondern auch an Frau Professor Kreuter-Kirchhof, die sich in ihrer Stellungnahme etwas anders eingelassen hat.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Damit stelle ich fest, dass die zweite Fragerunde abgeschlossen ist, und wir freuen uns auf die Antwortrunde. Wir folgen wie schon in der ersten Runde der Reihenfolge im Tableau

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof (HHU, Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht): Die erste an mich gerichtete Frage bezog sich auf die Pflicht zur Unterrichtung laut Gesetzentwurf und deren Verhältnis zur Parlamentsinformationsvereinbarung. Ich kann nicht erkennen, dass das Parlament in diesem Gesetzentwurf hinter dem Status quo zurückbleiben möchte. Der Gesetzentwurf ist natürlich nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes auszulegen, und es ist klar formuliert, dass die Rechte des Landtags gestärkt werden sollen.

Wenn man sich § 3 genauer ansieht, zeigt sich, dass sich nur Abs. 3 auf die Rechtsverordnungen bezieht. Die beiden bislang zitierten Ziffern aus der Parlamentsinformationsvereinbarung beziehen sich auf die besondere Situation des Art. 80 Abs. 4 GG und die in diesem Zuge erlassenen Rechtsverordnungen. § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sagt hingegen aus, dass laufend über getroffene und geplante Maßnahmen zu informieren ist. – Ich würde das wie folgt beschreiben: Das Gesamtpaket soll präsentiert werden, und zwar fortlaufend. Zu Recht wurde angemerkt, dass dies zum einen in der ersten Sitzung des Landtags in jedem Monat sein soll, zum anderen aber auch fortlaufend gegenüber dem für Gesundheit zuständigen Ausschuss des Landtags.

Die Intention des Gesetzgebers scheint mir daher klar zu sein: eine umfassende, kontinuierliche Information des Parlaments, um das Parlament in die Lage zu versetzen,

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

auf der Grundlage aktuellster Informationen in dieser Situation der Unsicherheit und der Unwägbarkeiten eine Entscheidung zu treffen. Das ist die Intention des Gesetzes, und das scheint mir auch deutlich zu werden. Insofern sehe ich hier keinen Widerspruch.

Die zweite Frage betraf den Zustimmungsvorbehalt bzw. die Möglichkeit dazu. Das Land Berlin hat so etwas kürzlich beschlossen. Das könnte ein Modell sein. Das große Problem ist bei so einem Vorbehalt, dass er Flexibilität und Geschwindigkeit aus den Verfahren nimmt. Wir erleben diese Pandemie aber als eine große Gefahr, in der sehr schnelles Handeln notwendig ist. Insofern ergänzt sich momentan die bundesgesetzliche Regelung mit den Maßnahmen, die auf Landesebene getroffen werden, und zwar durch das Instrument der Rechtsverordnung, mit dem schnell und flexibel reagiert werden kann. In diesem Sinne blieben beim Zustimmungsvorbehalt sicherlich Fragen offen.

Zudem entspricht eine bloße Zustimmung natürlich nicht einer parlamentarischen Gestaltung. Im Begriff der Leitlinie zeigt sich die Idee des vorliegenden Gesetzentwurfs: Das Parlament will in die Zukunft gerichtet und gestaltend Grundsätze und Maßnahmen festlegen, wie die Pandemie künftig bekämpft werden soll. An diese Grundsätze und Maßstäbe ist die Landesregierung dann beim Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 4 GG gebunden.

Das bedeutet: Wenn wir abstrakt generelle, verbindliche Regelungen im Vorhinein haben, haben wir ein viel höheres Maß an Rechtssicherheit. Deshalb erscheint es mir so wichtig – auch nach dem, was wir in dieser Anhörung erörtert haben –, dass der Landtag noch einmal klarstellt, dass es sich bei diesen Leitlinien um verbindliche Regelungen handelt. Der Landtag übernimmt mit den Leitlinien parlamentarische Verantwortung für die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie.

Ich möchte im Anschluss an die bisherige Debatte betonen: Das nutzt die Chance, die Art. 80 Abs. 4 GG bietet. Dieser Artikel ist eine Norm, die sicherlich nicht täglich auf der Agenda steht, aber gerade in dieser spezifischen Situation der Pandemie haben und brauchen wir eine bundesgesetzliche Regelung zur Gefahrenabwehr. Und da es eben regionale Besonderheiten gibt, brauchen wir regionalspezifisch angemessene Reaktionsmöglichkeiten. Diese Möglichkeiten eröffnet Art. 80 Abs. 4.

Es geht nicht darum, ein ordnungsvertretendes Gesetz vollständig an die Stelle der Rechtsverordnung zu setzen, sondern der Landtag macht mit den Leitlinien Gebrauch von dem Recht aus Art. 80 Abs. 4 GG. Er vertraut aber zugleich auf den Ordnungsgeber. Das ist meiner Ansicht nach die Besonderheit dieses Gesetzentwurfs, der der spezifischen Situation dieser pandemischen Lage gerecht wird.

Damit komme ich zu der Frage dazu, dass im Gesetz eine Neuregelung bzw. eine Änderung oder Modifikation der Definition der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite vorgeschlagen wird. An die Stelle einer Regelung, die die gesundheitliche und pflegerische Versorgung der Bevölkerung betont bzw. zur Voraussetzung für die epidemische Lage von landesweiter Tragweite macht, soll nun eine Regelung treten,

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

die primär auf die dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit abstellt. Nach dem Gesetzentwurf soll also der Schutzzweck modifiziert werden.

Das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz des Landes knüpft an die epidemische Lage von landesweiter Tragweite weitreichende Befugnisse; vor allen Dingen in den §§ 12, 13 und 14 der derzeitigen Fassung. Diese weitreichenden Eingriffsbefugnisse sind nur zu rechtfertigen, wenn es um eine fundamentale, grundlegende Gefahr geht.

Es geht hier um eine Gefahr für Leib und Leben des Menschen – Art. 2 Abs. 2 GG –, allerdings besteht die besondere Gefährlichkeit dieser Pandemie darin, dass die Krankheit sich so schnell ausbreitet und so massive Folgen hat, dass sie das System des öffentlichen Gesundheitswesens zu gefährden droht. Das bedeutet: Die Besonderheit dieser großen Herausforderung, vor der wir stehen, ist die Gefahr einer Destabilisierung des Gesundheitssystems. Und genau dort, im Gesundheitssystem, werden natürlich Leib und Leben geschützt. Letztendlich geht es also um den Gesundheitsschutz, aber hier in Verbindung mit dieser systemischen Bedrohung.

Mein Vorschlag ist, dass das Ziel, menschliches Leben und die Gesundheit zu schützen, in der Definition der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite deutlich bleibt, dass aber auch deutlich ist, dass die besondere Gefahr in einer potenziellen Bedrohung für das Gesundheitssystem durch dessen Destabilisierung liegt. Deswegen schlage ich vor, den Teil zur gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung der Bevölkerung in der Definition zu belassen oder es – angelehnt an die bundesgesetzliche Regelung – an die öffentliche Gesundheit zu knüpfen. Dann kann durchaus der hier vorgeschlagene Satz dahin gehend ergänzt werden, dass eine solche epidemische Lage von landesweiter Tragweite insbesondere dann besteht, wenn eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Kreise vorliegt.

Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht [per Video zugeschaltet]): Ich gehe in der Reihenfolge vor, in der die Fragen an mich gerichtet worden sind. Die erste Frage betraf die Unterrichtungspflicht in § 3 des Gesetzentwurfs. In diesem Zuge wurde auch die Verbindung zu dieser Informationsvereinbarung hergestellt, die in Nordrhein-Westfalen geltendes Recht, mir im Detail aber unbekannt ist.

Ich will dazu nur sagen, dass der Gesetzgeber natürlich alles in diesen § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs hineingeschrieben hat, was an einer Unterrichtungspflicht an Substanz verlangt werden kann. Es wird verlangt, dass der Landtag schriftlich unterrichtet wird, dass er laufend über das pandemische Geschehen unterrichtet wird und dass er sowohl über die wesentlichen getroffenen als auch über geplante Maßnahmen unterrichtet wird. Meiner Meinung nach ist das ein umfassendes Informationspaket; eine umfassende Informationsverpflichtung. Ich kann mir, ehrlich gesagt, nicht so ganz vorstellen, was da noch mehr hineingeschrieben werden sollte. Vielleicht könnte man noch die Formulierung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ ergänzen. Das wäre vielleicht eine weitere Präzisierung. Diese Unterrichtungspflicht ist meiner Meinung nach aber sehr umfassend geregelt.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich habe auch noch einmal ins Grundgesetz hineingeschaut; denn die Regelung ist ja nicht so ganz aus der Luft gegriffen. Im Zusammenhang mit Angelegenheiten der Europäischen Union bestimmt Art. 23 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, dass die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat. Insofern folgt dieser Gesetzentwurf einer guten Regelung im Grundgesetz – mit dem Unterschied, dass im Grundgesetz noch dieser Zusatz „frühestmöglicher Zeitpunkt“ enthalten ist. Man könnte, wie gesagt, also überlegen, ob das auch in Nordrhein-Westfalen in das Gesetz aufgenommen wird.

Die zweite Frage bezog sich darauf, ob ein möglicher Zustimmungsvorbehalt für Rechtsverordnungen sinnvoll für den Landtag wäre. Hier muss man auch ein bisschen an die Aufgabe einer Rechtsverordnung erinnern, die ja darin besteht, dass die Exekutive zügig auf sich dynamisch und schnell verändernde Konstellationen reagieren können soll. Das ist ja gerade der Sinn und Zweck der Aufgabenteilung zwischen dem Gesetz auf der einen Seite und der Verordnung auf der anderen Seite. Man muss daher meiner Meinung nach als Gesetzgeber auch ein bisschen Vertrauen in die Fähigkeit der Exekutive haben, sachgerechte und die Grundrechte einbeziehende Rechtsverordnungen zu erlassen.

Wenn nun jede Verordnung im Zusammenhang mit diesem pandemischen Geschehen einer Art Billigung durch den Landtag unterworfen würde, wenn also jede Rechtsverordnung der Exekutive – ich formuliere es mal ein bisschen provokativ – unter Aufsicht des Landtags gestellt werden würde, würde dies im Grunde genommen Sinn und Zweck des Instruments der Rechtsverordnung ganz wesentlich aushöhlen. Das kann nicht Sinn und Zweck eines permanenten Zustimmungsvorbehalts des Landtags sein. Das hat auch Frau Kreuter-Kirchhof vorhin schon erwähnt.

Das Ganze würde auch die Verfahrensdynamik erschweren, weil sich der Landtag mit jeder einzelnen Verordnung beschäftigen müsste. Man hätte dann im Grunde genommen zwei Akteure: erst den Ordnungsgeber und dann noch mal den Gesetzgeber. Wenn das bei jeder Verordnung geschehen sollte, würde dies den ganzen Normgebungsapparat extrem aufblähen und letztendlich de facto auch zu einer Aushöhlung des Handlungsinstruments der Rechtsverordnung führen.

Der Landtag hat davon abgesehen viele Möglichkeiten. Wenn die Exekutive, salopp gesagt, zu forsich eine Rechtsverordnung erlassen sollte, kann der Landtag jederzeit das Heft des Handelns an sich ziehen. Aber dafür braucht man nicht die Verankerung eines solchen permanenten Zustimmungsvorbehalts. Der Landtag kann aufgrund von Art. 80 Abs. 4 des Grundgesetzes tätig werden. Er kann anstelle der Rechtsverordnung ein eigenes Gesetz erlassen. Er kann auch jederzeit die Aufhebung verlangen. Ich meine also, dass ein solcher Zustimmungsvorbehalt für alle Maßnahmen der Exekutive, die im Zusammenhang mit dieser Pandemie getroffen werden, nicht sachgerecht wäre und auch dem Handlungsinstrument der Rechtsverordnung nicht hinreichend Rechnung tragen würde.

Die dritte Frage bezog sich auf die Informationsvereinbarung. Natürlich ist es sinnvoll, wenn solche Informationspflichten im Gesetz niedergelegt sind. Das war ja der Kern der Frage. Auch das Grundgesetz folgt solchen Mechanismen: In Art. 23 Abs. 2 Satz 2

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

gibt es die Pflicht zur Information. Wenn so etwas im Gesetz steht, hat das sicherlich größeren Wert, als wenn es bloß in einer Informationsvereinbarung steht. Deswegen halte ich § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs für sinnvoll.

Eine letzte Anmerkung – das Thema wurde in den Fragen ebenfalls angesprochen –: Bei diesen Leitlinien hilft vielleicht der Blick in Art. 23 Abs. 5 des Grundgesetzes. Dort ist von der Berücksichtigung von Stellungnahmen die Rede. Im Gesetzentwurf sind es nicht Stellungnahmen, sondern Leitlinien, inhaltlich dürfte es aber in dieselbe Richtung gehen.

Hier zeigt sich, dass auch das Modell der Leitlinien nicht so ganz aus der Luft gegriffen ist. Der Begriff ist zwar neu, aber was damit erreicht werden soll, ist, denke ich, klar geworden: Die Exekutive soll parlamentarisch an die Hand genommen werden. Damit wird, wie der Kollege Kingreen es schon zutreffend sagte, auch das Parlament seiner Verantwortung nach außen hin gerecht. Man kann also dem Parlament nicht vorwerfen, dass es gewissermaßen nur zuschaut und abnickt, sondern es wird seiner parlamentarischen Verantwortung durch das Aufstellen solcher Leitlinien gerecht, die dann für die Verwaltung verbindlich sind.

Prof. Dr. Stefan Huster (RUB, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Mehrfach ist nochmals die Leitlinien angesprochen worden. Ich bin der Meinung, dass die Diskussion gezeigt hat, dass von einer echten, harten Rechtsverbindlichkeit dieser Leitlinien im jetzigen Entwurf nicht die Rede sein kann. Mein Kollege und Freund Thorsten Kingreen hat das mit den schönen Worten beschrieben, sie seien politisch verbindlich. Da denkt der Jurist natürlich sofort: Dann sind sie eben rechtlich nicht verbindlich – und das ist die Verbindlichkeit, auf die es hier ankommt.

Ich habe gar nichts dagegen, dass der Landtag Leitlinien beschließt und dass diese dann politisch verbindlich sind. Allerdings bräuchte es dazu keine Regelung. Das könnte der Landtag jetzt schon in Form eines schlichten Parlamentsbeschlusses machen. Auf diesem Wege könnte er der Landesregierung mitteilen, was er in der nächsten Zeit für geboten und angemessen in Sachen der Pandemiepolitik hält. Das kann ihm niemand verbieten, und dazu braucht es keine gesetzliche Ermächtigung. Es ergibt sich schon aus seinen Organrechten nach der Landesverfassung.

Was ich völlig skurril finde, ist, dass man ein offensichtlich nicht rechtsverbindliches Instrument wie die Leitlinien dann noch befristen will. Wenn es sich letztendlich nur um eine politische Erklärung handelt, dann ergibt sich doch aus den Umständen, ob sie noch gilt oder nicht, aber etwas rechtlich nicht Verbindliches rechtlich verbindlich zu befristen, passt einfach nicht.

Hinsichtlich der Neuregelung zur epidemischen Lage möchte ich mich auf einen Punkt beschränken. Es wurde gefragt, ob bei der jetzigen Formulierung, dass eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit droht, nicht der Begriff „droht“ die Befugnisse sehr weit ins Vorfeld verlagern könnte. Dazu möchte ich nur sagen: Das mag man so oder anders sehen, es ist aber nichts Neues. Denn auch in

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der alten Formulierung hieß es bereits, dass es ausreicht, dass eine Gefährdung droht. „Drohung“ hatten wir also auch schon im alten Gesetz. Man kann sich darüber streiten, ob das sinnvoll ist, es ist aber jedenfalls keine maßgebliche Veränderung.

Zur Parlamentsinformationsvereinbarung möchte ich Art. 40 der Landesverfassung anführen. Darin steht: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend“ über dieses und jenes, und dann heißt es in Satz 2: „Das Nähere regelt eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung.“ – So steht es in der Landesverfassung. Es ist klar, dass diese Vereinbarung insoweit einen höheren Rang hat als das einfache Landesgesetz, da sie auch verfassungstreifig ist. Eine Bestimmung über Informationspflichten im einfachen Landesgesetz wäre dies nicht.

Ich habe gar nichts gegen den Inhalt des § 3 des Gesetzentwurfs. Man müsste sich genauer ansehen, in welchem Verhältnis er zu der Parlamentsinformationsvereinbarung steht, allerdings kann man beim besten Willen nicht sagen, dass er darüber hinausgeht und irgendetwas Neues bringt. Deswegen würde ich zu dem Ergebnis kommen, dass man es eigentlich nicht braucht. Eigentlich handelt es sich um Regelungen mit weitgehend symbolischem Gehalt, die jedenfalls von ihrem harten juristischen Kern her nichts Neues bringen.

Schließlich gab es noch die Frage nach dem Pandemierat. Dazu bin ich generell etwas skeptisch eingestellt, weil das wieder so eine Methode ist, politische Entscheidungen in Gremien außerhalb des Parlaments zu verlagern. Aus Sicht des Landtag wäre ich generell mit der Installation derartiger Gremien vorsichtig.

Dr. Jochen Heide (Rechtsanwälte Patt Feuring Heide): Ich gehe zunächst auf die Unterrichtungspflichten und auf das Verhältnis zu Art. 40 der Landesverfassung einschließlich der Informationsvereinbarung ein. Selbstverständlich gibt es solche Unterrichtungspflichten, und selbstverständlich würde ich dem Landtag auch nicht davon abraten, diese spezielleren, detaillierteren Regelungen in § 3 des Gesetzentwurfs aufzunehmen.

§ 3 enthält insgesamt drei Informationstatbestände. Der allgemeine Informationstatbestand steht in § 3 Abs. 1. Dazu kann man redaktionell noch überlegen, weshalb eine Information im Jahre 2021 noch schriftlich erfolgen muss. Juristen zucken da immer so ein bisschen zusammen, weil Schriftform nach § 126 BGB eigentlich etwas old fashioned ist.

Die spezielleren Tatbestände folgen in Abs. 3 und Abs. 4. Darüber, weshalb man in Abs. 3 nicht anders sortiert hat, weshalb die pandemischen Leitlinien in Abs. 2 rutschen müssen, kann man auch streiten. Aber die Tatbestände an sich sind eigentlich recht konsistent. Da ist zum einen die Rechtsverordnung nach Abs. 2, und alles Weitere folgt in Abs. 4. Da geht es dann um die Erlasse, die die Feststellung einer pandemischen Lage voraussetzen, also um alles, was nicht unmittelbar in der Rechtsverordnung, im Außenrecht geregelt wird. Ein klassisches Beispiel werden hier die Schulen sein.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Damit haben wir ein sehr enges Netz geknüpft, in dem eigentlich keine Informationen durchrutschen können. Und auch die Systematik ist eigentlich nicht verkehrt. Man hat jedenfalls zur ersten Sitzung des Monats den Landtag im Plenum zu informieren und laufend den Gesundheitsausschuss. Der permanente Informationsfluss ist damit sauber geregelt. Und es spricht nichts dagegen, das Ganze für diese besondere Situation in dieser Detailliertheit neben bzw. unter Art. 40 der Landesverfassung zu stellen, und zwar in einer handhabbaren und meiner Meinung nach auch unmissverständlichen Regelung.

Die zweite Frage bezog sich auf den Zustimmungsvorbehalt. In § 28a Abs. 5 des Infektionsschutzgesetzes des Bundes gibt es eine Taktung von vier Wochen. Da müssen wir doch mal überlegen. Ich sehe schon rein praktisch nicht, wie man einen Zustimmungsvorbehalt unter diesen Rahmenbedingungen umsetzen will. Vor allem: Was passiert, wenn keine Zustimmung erteilt wird? Haben wir dann eine Zeit lang in NRW gar keine Regelung? – Das wäre ja spannend. Die eine Regelung ist also auf vier Wochen befristet, dann wird die Zustimmung verweigert, und dann haben wir keine Regelung mehr? Dann machen wir die Diskotheken wieder auf?

Ich bin der Meinung, das ist im Pandemiegeschehen in der Abfolge der rechtsetzenden Notwendigkeiten weder realistisch noch sinnvoll. Abgesehen davon ist bundesrechtlich ein solcher Zustimmungsvorbehalt wohl auch gar nicht vorgesehen. Auch da ist § 28a Abs. 5 IfSG recht gnadenlos.

Zum Begriff der Gefahr: Redaktionell ist das etwas auslegungsfähig, die Rechtsanwendung wird es aber schon hinbekommen. Im ersten Satz in der Ergänzung steht, dass eine Ausbreitung gegeben sein muss, und das ist insbesondere der Fall, wenn die Ausbreitung droht. Wenn man dazu § 5 IfSG heranzieht, weiß man, was gemeint ist.

Dass eine Gefahr schon dann entsteht, wenn der Schaden noch nicht eingetreten ist, war schon zu Zeiten des Preußischen OVG so. Das ist der klassische, präventive Gefahrbegriff. Man wird schon präventiv tätig: Der Schaden muss nicht schon da sein, sondern man fängt natürlich vorher schon an, zu reagieren. Deshalb muss man meiner Meinung nach auf die Bedrohung abstellen. Denn wenn man den Schaden schon braucht, verlässt man bereits den Begriff der Gefahr.

Prof. Dr. Stefan Marschall (HHU, Lehrstuhl Politikwissenschaft II): Ich freue mich, dass ein Effekt dieser Anhörung sein wird, dass die Parlamentsinformationsvereinbarung stärker wahrgenommen werden wird. Das ist gar nicht so schlecht – Herr Huster sagte es schon –, weil es sich bei dieser Vereinbarung um etwas handelt, worauf in Art. 40 der Landesverfassung verwiesen wird. Das ist schon ein wertvoller Effekt.

Ich war damals auch bei der Anhörung involviert, als es darum ging, die Parlamentsinformation zu stärken. Das war ein wichtiges Anliegen, und es ist dann auch entsprechend aufgenommen worden. Mir liegen die Unterrichtungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag sehr am Herzen, und ich bin der Meinung, dass diese Parlamentsinformationsvereinbarung noch präsenter gemacht werden sollte. Sie ist

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

zwar auf der Website zu finden, das ist klar, vielleicht könnte man sie aber noch einmal herauskramen, überprüfen und eine solcher Vereinbarung noch einmal beschließen. Das wäre an dieser Stelle vielleicht gar nicht so abwegig.

Ich verstehe durchaus, was hier in Sachen Unterrichtung vorgeschlagen wird. § 3 Abs. 3 geht tatsächlich in die Richtung, wie die Parlamentsinformationsvereinbarung es vorsieht. Ich habe allerdings ein kleines Störgefühl bei Abs. 1 in diesem Paragraphen, und zwar die Einschränkung auf wesentliche Maßnahmen betreffend. Das habe ich vorhin schon einmal angedeutet.

Hinzu kommt diese Spezifizierung, dass die Unterrichtung jedenfalls zur ersten Sitzung des Landtags im Monat und gegenüber dem Gesundheitsausschuss fortlaufend erfolgen soll. Ich bin mir nicht sicher, ob das der optimale Ansatz ist. Ohnehin ist generell zu fragen – das habe ich auch in meinem Gutachten dargestellt –, ob der Gesundheitsausschuss immer derjenige Ausschuss ist, der in der Sache betroffen ist, oder ob man es nicht dem Landtagspräsidenten überlassen sollte, hier eine Entscheidung zu treffen. Man könnte auch darüber sprechen, ob es einen Widerspruch in diesem zweiten Satz zwischen „fortlaufend“ auf der einen Seite und „jedenfalls“ auf der anderen Seite gibt.

Zur Praxis der Unterrichtung wissen Sie, die Sie unterrichtet werden, natürlich viel mehr als ich. Sie haben ein Gefühl dafür, ob Sie hinreichend unterrichtet werden oder nicht. Das kann ich Ihnen nicht in irgendeiner Form nahelegen.

Es ist natürlich so – damit komme ich zu den Leitlinien –, dass wir in einer ganz besonderen Situation sind, weil die Dinge sich auf zwei Ebenen abspielen. Koordinationsbemühungen auf zwei Ebenen, wie sie jetzt auch im Rahmen der Bund-Länder-Koordination stattfinden, führen sehr schnell zur Entparlamentarisierung bzw. dazu, dass Parlamente eine nachgeordnete Rolle spielen. Das bringt uns zu dem Problem mit den Leitlinien. Wenn Sie Leitlinien formulieren und die Landesregierung bzw. der Ministerpräsident damit in die Verhandlungen geht, hat er einen begrenzten Spielraum. Das ist auch klar; das ist die Logik dahinter. Aber dann wird es auch schwer, zu einem Konsens zu kommen.

Deshalb gibt es die Idee der Ratifikation: Man wartet erst einmal ab, was gemacht wird, und dann schaut man es sich im Nachhinein an und stimmt darüber ab. In dieser Ratifikationssituation ergibt sich aber das Problem eines Prinzips nach dem Motto „Friss oder stirb“; denn man kann nach Ablauf der Verhandlungen ja nichts mehr verändern. Das ist ein Dilemma, welches sich nicht so leicht auflösen lässt.

In der Frage der Leitlinien hat man seitens des Landtags aufgrund der Tatsache, dass man mehr unterrichtet wird und mehr Debatten geführt werden, durchaus mehr Möglichkeiten, auch im Vorfeld von Bund-Länder-Konferenzen Empfehlungen an die Landesregierung abzugeben. Das muss dann nicht unbedingt „Leitlinie“ heißen, sondern es gibt auch andere Möglichkeiten.

Was diese Leitlinien des Landtags besonders stark machen würde, wäre tatsächlich ein Zustimmungsvorbehalt. Diese Diskussion geht nicht spurlos an mir vorbei. Ich sehe aber auch die Probleme, die damit verbunden sind und sein können.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Vielleicht wäre ein gangbarer Weg, hier eine Differenzierung zu finden. Sie sprechen über alle möglichen Verordnungen: Seit Beginn der Pandemie gab es 40 Verordnungen, in denen es darum ging, die Coronaschutzverordnung zu verabschieden, zu verändern usw., und es gibt weiterhin 120 andere Verordnungen, die rund um Corona erlassen wurden.

Es ist klar, dass man nicht bei jeder kleinsten Verordnung oder bei der Verlängerung einer Verordnung, zu der es schon mal eine Zustimmung gegeben hat, den Landtag vollständig einbinden muss. Deswegen würde ich Ihnen auf den Weg geben, dass man darüber nachdenken könnte, ob zwischen verschiedenen Verordnungstypen unterschieden werden kann. Auf der einen Seite könnten wesentliche Verordnungen stehen, in denen es um Eingriffe in Freiheits- und Bürgerrechte geht, auf der anderen Seite ständen weniger wesentliche. Dann könnte man die Parlamentsbeteiligung entsprechend skalieren; je nachdem, um welche Qualität einer Entscheidung oder Maßnahme es sich handelt.

So etwas gibt es übrigens auch schon. In der bremischen Parlamentsbeteiligung gibt es eine solche Definition zu wesentlichen und nicht wesentlichen Maßnahmen. Entsprechend kann man die Beteiligung des Parlaments etwas abstufen. Das wäre vielleicht ein Weg, um flexibel vorzugehen, also das Parlament nicht übermäßig zu belasten und gleichzeitig der Exekutive Spielräume zu lassen. In wichtigen, wesentlichen Entscheidungen ließe man das Parlament aber mitwirken, indem es Empfehlungen gibt, indem es debattiert und indem es im Nachhinein die Möglichkeit hat, entweder zuzustimmen oder – auch das ist immer eine Option – eine Verordnung aufzuheben.

Zur Entschädigungshaftung kann ich leider nicht kompetent antworten. Deswegen will ich mich dazu nicht äußern.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (WWU, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht): Ich beginne mit den hier zu besprechenden Leitlinien unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentsinformationsvereinbarung. Herr Bovermann und auch Herr Höne haben danach gefragt, ob ein Mehrwert zu dem geboten wird, was wir als Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag auf der Grundlage von Art. 40 der Landesverfassung haben. Diese Vereinbarung versucht im Grunde, Art. 30 der Landesverfassung – der Landtag ist das Forum des Volkes und der öffentlichen Debatte – stark zu machen. Im ersten Abschnitt der Parlamentsinformationsvereinbarung befassen sich drei Ziffern mit dieser Frage.

Aber diese allgemeine Parlamentsinformationsvereinbarung adressiert natürlich überhaupt nicht die totale Sondersituation, in der wir uns aktuell befinden. Ich bin der Meinung, das sollte man sich als Parlament bei den Beratungen über diesen Gesetzentwurf vergegenwärtigen. Wir verhandeln nicht über eine Normallage, mit der man sozusagen beliebig umgehen kann. Es funktioniert nicht nach dem Schema, dass auch sonst über alles Mögliche beraten werde – von der Förderung von Sportvereinen über Baulandpläne bis hin zur Kaninchenzucht –, nun berate man eben über eine Pandemie,

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

und da wird das Parlament informiert, wie es auch sonst informiert wird. Wir befinden uns doch in einem völlig extraordinären Zustand.

Den symbolischen Wert, dass der Landtag in Gesetzesform ausdrückt, dass er im Spiel sein will, würde ich nicht geringschätzen. Das ist ein Selbstwert. Man kann es natürlich als symbolisches Handeln bezeichnen, weil es sozusagen keine vollzugsfähige Rechtsverbindlichkeit darstellt, aber es gibt doch nicht nur Schwarz und Weiß, ganz oder gar nicht. Ich meine, zur Stärkung der politischen Debatte in dieser wirklich dramatischen Situation für unser Land, für Europa, für die Welt ist ein solcher Akt nicht nichts. Deshalb neige ich zu einer etwas günstigere Beurteilung als einige der Kollegen.

Ich will auch darauf hinweisen – darüber haben wir noch gar nicht gesprochen –, dass der Landtag, wenn er es so verabschiedet, sich auch selbst unter Druck setzt. Sie müssen dann nämlich vor dem Volk des Landes Nordrhein-Westfalen rechtfertigen, falls Sie keine Leitlinien liefern. Das ist ein Effekt, den man nicht unterschätzen sollte. Die Parlamentsinformationsvereinbarung betrifft den Alltag: Die Regierung informiert, und darauf kann man reagieren oder es unterlassen. Aber in diesem Gesetzentwurf gibt sich der Landtag eine Selbstverpflichtung. Das finde ich als politisches Signal wichtig, und das sollte positiv verbucht werden.

Herr Höne hat des Weiteren eine Frage im Sinne von „ein bisschen Art. 80 Abs. 4 gibt es nicht“ gestellt. Darauf antworte ich, wie Juristen üblicherweise antworten: Es kommt darauf an. Sie haben recht, dass man natürlich nicht sagen kann, dass man zwar Art. 80 Abs. 4 des Grundgesetzes anwenden will, sich aber nicht an diese Vorgaben für die Rechtsverordnung halten will. Wenn man sagt, dass das Gesetz eine Verordnung der Landesregierung vertritt, dann muss man sich auch an dieselben Vorgaben halten, an die sich die Landesregierung halten müsste. Insofern bedeutet dies: Ein bisschen gibt es nicht.

Was es aber schon gäbe, wäre eine Mischlösung in der Weise, dass deswegen nicht alles haarklein geregelt werden muss. Ich halte es deswegen für eine etwas polemische Gegenüberstellung, wenn gefragt wird, ob der Landtag nun in jedem Detail das machen solle, was sonst ein Ministerium macht. Das ist nicht die Alternative, um die es gehen muss, sondern man kann insofern ein Mischsystem einrichten, als dass man als Parlament bestimmte Fragen auf der Ebene eines ordnungsvertretenden Gesetzes regelt, andere Fragen aber dem Ministerium überlässt.

So macht es im Übrigen auch die Landesregierung im Verhältnis zum Gesundheitsministerium. Auch da ist es nicht so, dass alles beim Gesundheitsministerium liegt, sondern manche Dinge werden gemeinsam im Kabinett beschlossen. Natürlich könnte dieses Verhältnis auch zwischen Parlament und Landesregierung ertüchtigt werden.

Insofern würde ich auch nicht sagen, dass § 28a IfSG gnadenlos ist und praktisch ständig vollzogen werden muss, wie es vorhin hieß. Wir hatten mal eine Zeit, in der es vorstellbar war, dass es keine Verbotsregelung in Deutschland gibt. Dass wir inzwischen so weit sind, dass es völlig unvorstellbar ist, dass eine Situation eintritt, in der etwas nicht verboten ist, erscheint mir bemerkenswert.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn die öffentliche Hand bestimmte Verbote auf Grundlage ihrer Verfahren nicht in Kraft setzt, gelten diese Verbote nicht. Das ist eine Grundverabredung des freiheitlichen Staates. Dann kann man sagen: Wir befinden uns in einer Pandemie, und deswegen kann man viel verbieten. – Aber die Grundregel, dass es möglich ist, dass Dinge nicht verboten sind, würde ich doch gerne aufrechterhalten.

Insofern ist auch nicht alles, was wir Gefahr nennen, ähnlich. Das Preußische Oberverwaltungsgericht hat sehr stark unterschieden zwischen der konkreten Gefahr, die nämlich bedeutet, dass bei Ablauf des Sachverhalts sicher ein Schaden eintritt, und möglichen Gefahren, dem Gefahrenverdacht, Risikovermutungen. All dies bietet sehr unterschiedliche Voraussetzungen für Eingriffe in Rechte und Freiheiten.

Einen letzten Aspekt möchte ich noch anbringen, weil er in der Tat nicht unwichtig ist. Herr Beckamp hat darauf hingewiesen, und ich würde diesen Aspekt gerne den anderen Fraktionen zur Prüfung anempfehlen. § 14 in der Neufassung – die Fortschreibung des alten § 11 – ist im Moment in einer gefährlichen Undeutlichkeit. So, wie er sich jetzt darstellt, könnte er als Verschärfung der Standards verstanden werden, sodass schon bei einer drohenden dynamischen Ausbreitung von Krankheiten der Pandemiefall im Land ausgerufen werden kann. Ich denke, hier sollten Sie noch einmal nachschärfen.

Sie neben an dieser Stelle Maß am Infektionsschutzgesetz des Bundes und dessen § 5 Abs. 1 Nr. 2. Dort wird die Formel, die Sie nun in Ihrer neuen gesetzlichen Bestimmung haben, zugrunde gelegt, aber konditioniert. Die Formulierung lautet: „... wenn eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Gesundheit besteht, weil ...“ – Dann kommt das, was auch laut § 14 im Gesetzentwurf droht.

Ich würde Ihnen empfehlen, diese Formulierung im Infektionsschutzgesetz in Bezug auf die landesweite Pandemielage ebenfalls aufzunehmen. Dann haben Sie eine echte Parallelisierung zum Bundesrecht, und dann ist diese Bezugnahme zur drohenden Gefahr für die öffentliche Gesundheit auch wieder enthalten. Das scheint mir auch gewollt zu sein, weshalb es redaktionell berichtigt werden sollte.

Dr. Andrea Kießling (RUB, Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Ich beginne mit der Frage, die Herr Wißmann zuletzt beantwortet hat, also mit der Frage zur epidemischen Lage und zum neuen § 14 bzw. zum alten § 11.

Meiner Ansicht nach geht es nicht so sehr um die Begriffe „Gefährdung“ oder „Drohung“. Der wesentliche Unterschied in der neuen Formulierung liegt darin, dass nicht mehr von der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung der Bevölkerung die Rede ist. Wenn ich es richtig sehe, wird gestrichen, dass dafür eine Gefahr droht, und es geht nur noch um die Ausbreitung der Krankheit, wie auch in § 5 IfSG.

Den Passus zur öffentlichen Gesundheit in § 5 IfSG, den Herr Wißmann ansprach, könnte man natürlich aufgreifen. Ich möchte aber ausdrücklich anmerken, dass damit eigentlich nicht die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems gemeint ist, wie Frau Kreuter-Kirchhof es sagte. Wenn wir es übersetzen, geht es schlicht um die Gesundheit

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der Bevölkerung. So steht es auch in § 20i SGB V. Man kann es in § 5 IfSG noch hineininterpretieren, allerdings ist das im Wortlaut eigentlich nicht gemeint.

Um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems geht es letztendlich in § 28a IfSG, und zwar in Abs. 3 Satz 1. Deswegen nehmen wir Bezug auf das Gesundheitssystem und dessen Überforderung.

Um nun wieder auf den alten § 11 bzw. den neuen § 14 des Landesgesetzes zurückzukommen: Bislang stellen wir auf die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ab. Dieser Bezug soll nun wegfallen. Ich würde im Ergebnis aber dafür plädieren, dass man ihn nicht herausstreicht. Denn auch bei den Befugnissen nach §§ 12 und 13 der alten Version bzw. §§ 15 und 16 in der Neufassung geht es um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems. Darin geht es gerade darum, dass das Ministerium bestimmte Ressourcen hin und her schieben und bestimmte Anordnungen treffen kann.

Die Befugnisse im Landesgesetz gehen über das hinaus, was nach § 28a IfSG mit Maskenpflicht, Abstandsgebot usw. gemeint ist. Hinsichtlich der Grundrechtseingriffe reicht es zumindest zum Teil noch weiter. Deshalb sollte man sich vielleicht noch einmal die Formulierung ansehen und überlegen, ob man nicht doch wieder die gesundheitliche und pflegerische Versorgung in das Landesgesetz aufnimmt; denn das ist eben Voraussetzung für die im Gesetz darauf folgend aufgeführten Befugnisse. Ob nun von „Drohung“ oder „Gefährdung“ die Rede ist, ist meiner Ansicht nach also nicht das Problem dieser Neuformulierung.

Ich komme dann zu der Frage zur Nichtstörerentschädigung. In Beschlüssen der Verwaltungsgerichte ist immer wieder von Nichtstörern die Rede. Die Frage ist nur, ob dieser Begriff des Nichtstörers auch im Infektionsschutzgesetz Sinn ergibt, in dem doch die Allgemeinheit adressiert wird. Ich würde sagen, dass dies nicht sinnvoll ist, weil es – das sagte auch Herr Wißmann – meistens nicht um konkrete Gefahren, sondern um Risiken geht. Wir befinden uns daher gar nicht mehr wirklich im Bereich dieser gefahrenabwehrrechtlichen Begrifflichkeiten.

Da Sie die Nichtstörerhaftung ansprechen, möchte ich dennoch auf § 39 des Ordnungsbehördengesetzes hinweisen, in dem es um die Nichtstörerentschädigung geht. Darin heißt es in Abs. 2, dass ein Ersatzanspruch nicht besteht, wenn durch die Maßnahme die Person geschützt worden ist. Wenn man das Thema der Nichtstörerhaftung schon anspricht, kann man sicherlich auch argumentieren, dass durch die Corona-schutzmaßnahmen auch die Betreiber selbst geschützt werden – jedenfalls dadurch, dass die Epidemie eingedämmt wird.

Die Frage ist, ob es nicht dennoch aus anderen Gründen Entschädigungsregelungen braucht. Es spricht einiges dafür, dass dies momentan nicht ausreichend geregelt ist. Aber das müsste meiner Meinung nach der Bundesgesetzgeber regeln.

Ich wurde außerdem noch einmal bezogen auf die Leitlinien gefragt, wie ich deren Verbindlichkeit sehe bzw. weshalb ich sie als unbestimmt erachte. Weil ich es vorhin schon gesagt habe, möchte ich es hier kurz halten. Auch viele andere Sachverständige haben sich schon zur Verbindlichkeit geäußert. Die Leitlinien sollen berücksichtigt werden, und deshalb sind sie nur politisch und nicht rechtlich bindend.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Für unbestimmt halte ich sie, weil mir noch immer nicht ganz klar ist, was genau man dort im Verhältnis zu § 28a IfSG hineinschreibt. Natürlich kann man noch Kriterien aufnehmen – Herr Kingreen sagte, dass insbesondere Inzidenzwerte maßgeblich sind, und auch andere Kriterien könnte man berücksichtigen –, aber trotzdem müsste man eben wissen, wie es sich zu § 28a IfSG verhält.

Zum Expertenrat: Wenn ich es richtig sehe, hat der Ministerpräsident diesen selbst eingesetzt. Er wurde nicht durch den Landtag eingesetzt. Wenn wir wollen, dass der Expertenrat, den es schon gibt, diese Leitlinien erarbeitet, ergibt es sicherlich Sinn, dass er auch Vorschläge macht und schon etwas ausarbeitet. Denn dort ist schon Sachverstand aus verschiedenen Disziplinen vereinigt. Dann müsste man überlegen, wie das Verhältnis zwischen diesen Empfehlungen und dem, was der Landtag beschließt, geregelt werden soll. Der Landtag muss sich sicherlich nicht an die Empfehlungen halten. Man müsste auch überlegen, ob der Expertenrat vielleicht durch den Landtag selbst offiziell einberufen wird und nicht nur durch den Ministerpräsidenten.

Insgesamt würde ich aber schon sagen, dass man die Expertise, wenn sie schon an dieser Stelle vereinigt ist, nutzen sollte. Vielleicht kann auch das Parlament an diesen Runden beteiligt werden. Meines Wissens nehmen der Ministerpräsident und sein Stellvertreter regelmäßig teil. Man könnte sicherlich darüber nachdenken, ob auch von den anderen Fraktionen Personen vertreten sein könnten. Sie könnten dort natürlich nicht mitbestimmen, aber sie können sich informieren lassen.

Die letzte an mich gerichtete Frage bezog sich auf § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs; den Absatz zur Eigenverantwortung. Es soll also ausdrücklich ins Gesetz geschrieben werden, dass es nur in Eigenverantwortung und gemeinsam mit der Bevölkerung gelingen kann, diese Pandemie zu bekämpfen.

Wenn man einfach nur an die Eigenverantwortung appelliert, hat diese Vorschrift natürlich rechtlich keinen Effekt. Deshalb finde ich es schwierig, es an dieser Stelle so zu regeln. Ich frage mich auch, was mit dieser Eigenverantwortung eigentlich gemeint ist. Bedeutet das, dass sich die Bevölkerung an die Coronaschutzverordnung halten soll? – Das sollte sie natürlich tun. Aber wenn sie es nicht tut, kann man die Coronaschutzverordnung auch vollstrecken bzw. mit Bußgeldern durchsetzen. Oder ist damit gemeint, dass die Bevölkerung bitte noch Anstrengungen unternehmen soll, die über diese ansonsten verbindlichen Schutzmaßnahmen hinausgehen?

Ich weiß nicht so ganz, was damit gemeint ist und warum es dort steht. Dieser gesamte § 2 wurde, wenn ich es richtig sehe, aus Baden-Württemberg und Hessen abgeschrieben. Es handelt sich also nicht um eine Eigenkreation aus Nordrhein-Westfalen. Mich würde interessieren, was man letztlich damit bezweckt.

Man braucht diesen Passus sicherlich nicht im Gesetz. Letztendlich klingt es so, als hätte der Staat ansonsten nicht genügend Instrumente oder Befugnisse, um die Pandemie einzudämmen. Aber so ist es ja nicht. Wenn sich die Bevölkerung nicht an die Maßnahmen hält oder nicht genügend eigene Anstrengungen unternimmt, dann muss der Staat eben nachjustieren und doch strengere Maßnahmen erlassen, falls dies notwendig ist.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Aus diesem Grund finde ich diesen § 2 mit der Wiederholung von § 28a IfSG letztlich überflüssig. Würde man ihn streichen, würde sich meiner Meinung nach nichts an dem ändern, was die Landesregierung in ihren Schutzverordnungen regelt.

Prof. Dr. Thorsten Kingreen (Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Gesundheitsrecht [per Video zugeschaltet]): Ich bin vor allen Dingen zur Definition der epidemischen Lage, also zu dem neuen § 14 gefragt worden. Dazu muss man ganz grundsätzlich sagen, dass die meisten Bundesländer diese Konstruktion gar nicht kennen. Außerdem muss man sich immer auch fragen, in welchem Verhältnis diese epidemische Lage im Infektionsschutzgesetz zum Katastrophenfall im Sinne der Katastrophenschutzgesetze steht. Das scheint etwas unklar zu sein. In Bayern hat dies dazu geführt, dass das Ganze im Infektionsschutzgesetz am 31.12. – darauf war es befristet – einfach wieder sanft entschlafen ist; denn es wurde nicht gebraucht.

Man muss sich also mal ganz grundsätzlich überlegen, ob man diese Konstruktion eigentlich braucht. Sie ist ja wirklich merkwürdig; denn wir haben es hier mit Normen zu tun, die erst durch den Beschluss der epidemischen Lage zur Anwendung kommen. Normen sind aber einfach anwendbar, wenn die Voraussetzungen für sie erfüllt sind. Dass es alle zwei Monate einen Landtagbeschluss braucht, damit sie angewendet werden können, ist eine ganz seltsame Konstruktion.

Darüber wurde gestern auch im Gesundheitsausschuss gesprochen. Man muss über diese Konstruktion nachdenken, zumal sie auch ein bisschen auch von einem Alarmismus zeugt. Wir wissen alle, dass wir mit dieser Pandemie sicherlich noch ein Jahr lang oder vielleicht auch noch viel länger leben müssen. Aber diese epidemische Lage erzeugt etwas Atemloses. Man könnte daher darüber nachdenken – auch im Rechtsvergleich mit anderen Bundesländern –, ob man das wirklich so braucht.

Wenn man meint, dass man es wirklich braucht, dann würde ich Frau Kießling zustimmen, dass deutlicher werden sollte, dass es hier um die öffentliche Gesundheit geht. Das ist in der Tat in der Norm nicht ganz klar. Auch § 28a IfSG ist in dieser Hinsicht völlig unklar. Dort heißt es, es solle der individuellen und der öffentlichen Gesundheit dienen. Zieht man die Eingriffsintensität in Betracht, würde man, denke ich, tendenziell sagen, dass die Maßnahmen nur dann greifen sollten, wenn die öffentliche Gesundheit wirklich gefährdet ist. Das ist aus meiner Sicht ein ganz wichtiger Punkt.

Zur Formulierung der drohenden Gefahr: Man kann immer sagen, dass keine Gefahr vorliegt, wenn nichts droht. Das ist vielleicht eine Art Pleonasmus. In Bayern haben wir eine Diskussion um die drohende Gefahr geführt. Andererseits bietet das ja keine Ermächtigungsgrundlage; die Eingriffsmöglichkeiten sind relativ gering, und bei den §§ 12 bis 14 ist ohnehin nicht ganz sicher, ob sie vollständig von der Landeskompetenz gedeckt sind. Das sage ich in aller Vorsicht, aber bei der einen oder anderen Bestimmung kann man vielleicht darüber streiten. Ich würde es jedenfalls nicht überbewerten.

Ich bin auch zum Zustimmungsvorbehalt gefragt worden. Ich kann den Kollegen Brenner, Wißmann, Heide und Marschall hier nur zustimmen. In der kommenden Woche

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

findet wieder eine Ministerpräsidentenkonferenz statt, und der Landtag könnte am heutigen Tag schon eine ganz wunderbare Debatte darüber führen, welche Leitlinien er dem Ministerpräsidenten auf den Weg geben möchte – zum Beispiel die Leitlinie, dass wir möglichst bald wieder Fußball spielen können; das würde ich persönlich nicht ganz unwichtig finden. Das Beispiel geht vielleicht schon etwas stark ins Detail, aber so würde der Ministerpräsident schon mit entsprechenden Leitlinien zu grundlegenden Dingen wie beispielsweise zum Zeitpunkt von Schulöffnungen nach Berlin fahren. Er wäre politisch nicht mehr ganz so frei.

Ein nachträglicher Zustimmungsvorbehalt käme hingegen letztlich nur einem Abnicken gleich. Ich denke, dass diese pandemischen Leitlinien ein vorübergehendes Instrument sind, um Diskussionen in den Ländern im Sinne eines Wettbewerbsföderalismus zu ermöglichen. Das muss dann aber auch genutzt werden. Ob es juristisch zwingend ist, sei dahingestellt. Man müsste aber vielleicht immerhin begründen, warum man etwas nicht tut.

Zur Verbindlichkeit ist schon alles gesagt worden; Stefan Huster hat es schön auf den Punkt gebracht. „Politische Verbindlichkeit“ bedeutet für mich, dass die Landesregierung zumindest eine Begründungspflicht hat, weshalb sie einer pandemischen Leitlinie in einem konkreten Punkt nicht folgt. Die Schwelle ist dann also ein bisschen höher. Insgesamt bleibt es aber ein politisches Instrument. Ich denke, das ist auch die überwiegende Meinung der Sachverständigen gewesen. Eine Leitlinie wird – das zum Rechtsschutz – deshalb auch nur politisch sanktioniert werden können und nicht juristisch. – Herr Vosgerau, zum Stichwort „Organstreitverfahren“: Ich weiß natürlich, dass ein Parlament auch gegen sich selbst klagen kann, aber das halte ich nicht für sehr praktikabel, um es vorsichtig auszudrücken.

Noch eine letzte Anmerkung zum Expertenrat. Wir haben gestern auch im Gesundheitsausschuss eine Diskussion dazu geführt: Die Leopoldina soll nun evaluieren, was da so passiert. Ich würde die pandemischen Leitlinien nicht mit einem solchen Expertenrat verbinden. Wenn man pandemische Leitlinien erlässt, kann man die üblichen Gesetzgebungsverfahren durchführen und auch Experten anhören. Und man kann – das ist für mich entscheidend – auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft anhören. Es handelt sich ja nicht um ein wissenschaftliches Expertenthema, sondern wir reden hier über einen Bereich, der die gesamte Gesellschaft betrifft. Deshalb hielte ich es, wenn man schon Externe einbezieht, für problematisch, dies auf ein Expertenrat zu beschränken.

Dr. Ulrich Vosgerau (Privatdozent [per Video zugeschaltet]): Zunächst zur epidemischen Lage von landesweiter Tragweite: Ich kann die vorhin aufgeworfene Frage beantworten, wie wir zu dieser seltsamen Konstruktion kommen, dass wir es hier mit einem Gesetz zu tun haben, das nicht einfach bei Erfüllung von Tatbestandsvoraussetzungen angewendet wird, sondern bei dem vielmehr erst einmal der Landtag über die Anwendung des Gesetzes entscheiden muss. Das ist ganz einfach dadurch zu erklären, dass wir hier ein Notstandsrecht haben. Das war ja meine Theorie.

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Das gilt auf Bundesebene seit dem Frühjahr 2020 auch für das Infektionsschutzgesetz; ein einfaches Bundesgesetz, das ursprünglich nur dafür gedacht war, ein paar uneinsichtige Leute zu isolieren, bei denen Tatsachen den Verdacht begründen, dass sie an einer ansteckenden Krankheit leiden. Aufgrund dieses einfachen Bundesgesetzes haben wir seit dem Frühjahr 2020 einen allgemeinen Staatsnotstand. Auf Landesebene ist es nicht deutlich anders. Daher kommt diese seltsame Konstruktion.

Weiteste Teile der deutschen Staatsrechtslehre versuchen seit über einem Jahr, sich darüber hinwegzutäuschen, dass wir im Grunde einen Staatsnotstand haben, der verfassungsrechtlich problematisch ist. Sie versuchen sich einzureden, dass wir eigentlich ganz normales Polizei- und Gefahrenabwehrrecht machen. Das stimmt so aber nicht.

Was diese Änderung in § 11 bzw. in § 14 in der neuen Fassung des Gesetzentwurfs angeht: Man versucht hier, die Tatbestandsvoraussetzungen des Notstands erheblich zu verändern. Man hat vermutlich versucht – das sage ich mal zugunsten der Normautoren –, einfach die Formulierung aus dem Bundesinfektionsschutzgesetz zu übernehmen, weil man dachte, wenn es auf Bundesebene so formuliert ist, dann werde es wohl gut sein.

Ich nehme hier mal an, dass dabei aus Versehen passiert ist, worauf Herr Wißmann schon hingewiesen hat: Die Bundesregelung wird eben nicht eins zu eins übertragen. Die Bundesregelung lautet eigentlich ganz anders. Darin wird eine schwere Gefahr vorausgesetzt, die durch die dynamische Ausbreitung näher bestimmt werden soll. – Auch das ist nicht ganz unzweifelhaft. Im Gesetzentwurf heißt es hingegen, die epidemische Lage sei insbesondere dann gegeben, wenn eine dynamische Ausbreitung besteht. Das Ganze ersetzt die bisherige Definition, dass die gesundheitliche und pflegerische Versorgung der Bevölkerung nachweislich irgendwie – das wäre vor dem Verwaltungsgericht zu diskutieren – in Gefahr sein muss.

Ich bin absolut gegen diese Änderung. Ich lehne sie restlos ab. Ich halte diese Neufassung, die extrem weit gefasst ist, für verfassungsrechtlich zweifelhaft; denn es knüpfen sich sehr weitreichende Folgen an diese ewige faktische Ausrufung des Notstands. In dieser neuen Definition heißt es, die epidemische Lage herrsche insbesondere dann vor, wenn eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit gegeben ist. Wenn man es praktisch durchdenkt, bedeutet dies, dass hier wieder nur die Virologen entscheiden. Das entscheidet wieder nur das Robert Koch-Institut.

Vor gar nicht allzu langer Zeit hat der Kollege Josef Franz Lindner in der „Zeit“ einen durchaus lesenswerten Artikel veröffentlicht, in dem er sich sehr darüber beklagt hat, dass die Verwaltungsgerichte ihrem eigentlichen verfassungsrechtlichen Auftrag nicht gerecht werden, indem sie, wenn sie Pandemiemaßnahmen prüfen, auf die Einschätzungen typischerweise des Robert Koch-Instituts zurückgreifen und dann sagen, dass Maßnahmen dadurch gerechtfertigt werden, dass die Virologen sagen, dass die Gefahr sehr groß zu sein scheint. Sie reflektieren dabei nicht, dass das Robert Koch-Institut gar kein selbstständiges wissenschaftliches Institut ist, sondern eine nachgeordnete Behörde des Bundesgesundheitsministeriums. Letztlich muss man dort sagen,

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

was das Bundesgesundheitsministerium gerne hören will – und es wird ja auch Einfluss genommen, wie vor einigen Tagen wiederum die „WELT“ enthüllt hat.

Man kann also nicht sagen, dass ein Notstand ausgerufen wird und dieser genau dann in Kraft tritt, wenn das Robert Koch-Institut sagt, dass es mal wieder Zeit dafür wird. Wenn wir schon einen Notstand ausrufen, dann muss es konkrete und vor dem Verwaltungsgericht ernsthaft und unabhängig diskutierbare, objektive Gefahren geben. Die hergebrachte Formulierung versucht zumindest, dies festzuhalten, indem von einer konkreten Bedrohung der pflegerischen und gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung die Rede ist. Deshalb sollte man die alte Regelung eins zu eins beibehalten und auf die neue Regelung komplett verzichten.

Ich komme zur Frage nach den Nichtstörern. Ich hatte eingangs und auch in der ersten Antwortrunde schon darauf hingewiesen, dass meine Theorie vom staatsrechtlichen Notstand, der verfassungsrechtlich nun einmal nicht vorgesehen ist, noch eine krasse Minderheitsmeinung in der Staatsrechtslehre ist. Damit habe ich mich also noch nicht sehr weit durchsetzen können. Die meisten Staatsrechtslehrer wollen daran festhalten, dass ganz normale Dinge passieren: Grundrechte würden aufgrund intensiver Gefahren eingeschränkt, und weil die Gefahren so groß seien, seien auch die Einschränkungen gewaltig. Das kann man alles infrage stellen, und ich bin eigentlich guter Dinge, dass sich meine Auffassung in Zukunft stärker durchsetzen wird als bisher.

Ich war mit der erste, der seinerzeit in einem Gutachten für den Landtag in Baden-Württemberg darauf hingewiesen hat, dass es eigentlich auf breiter Front Entschädigungsansprüche geben müsste, weil wir es hier mit einer massenhaften, millionenfachen Inanspruchnahme von Nichtstörern zu tun haben. In jeglichem Polizeigesetz eines jeglichen Bundeslandes ist geregelt, dass die Inanspruchnahme von Nichtstörern – der polizeiliche Notstand – immer mit Entschädigungsansprüchen verbunden ist, und zwar völlig unabhängig davon, ob die jeweiligen Maßnahmen rechtmäßig oder rechtswidrig gewesen sind. Das ist ganz einfach der Fall, weil der Nichtstörer eigentlich nicht in Anspruch genommen werden darf. So etwas ist nur im äußersten Notfall überhaupt zulässig und eben stets entschädigungspflichtig.

Dass dies in allen Polizeigesetzen der Länder in genau gleicher Weise geregelt ist, ist kein Zufall, sondern folgt daraus, dass der Entschädigungsanspruch ein Ausdruck des Aufopferungsanspruches ist, den wir schon seit dem preußischen Allgemeinen Landrecht kennen. Er ist gewohnheitsrechtlich anerkannt und gilt mittlerweile auch als in Art. 14 des Grundgesetzes verankert. Deswegen müsste es diesen Anspruch grundsätzlich schon geben, und zwar sehr breit.

Man wird diese Ansprüche im Ergebnis nicht alle bedienen können. Man wird irgendwann ein Deckelungsgesetz verabschieden und sagen, dass jeder maximal eine bestimmte Summe erhält, da mehr nicht bezahlt werden könne. Dann wird das Bundesverfassungsgericht urteilen müssen, ob dies mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes noch vereinbar ist.

Der Einwand von Frau Kießling überzeugt mich hier nicht. Es muss schon irgendeine Spezifität hinsichtlich des Kriteriums geben, dass eine Person geschützt wird. Anson-

Hauptausschuss (70.)

23.02.2021

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (105.)

exn

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

sten könnte man das Argument immer anführen. Man könnte sonst sagen: Es gibt den ganzen Tag über eine grundsätzliche Ausgangssperre – den Arbeitsweg ausgenommen –, und diese dient dazu, die Bevölkerung vor den Gefahren der Organisierten Kriminalität und außerdem vor Unfällen im Straßenverkehr zu schützen. Dagegen gäbe es der Argumentation folgend keinen Schadensersatz, weil jeder einzelne der vielen Millionen Menschen, die nicht mehr vor die Tür gehen dürfen, geschützt werden soll.

Es müsste schon sehr viel spezifischer sein als das. Wenn man auf ganz breiter Basis beispielsweise das Gewerbe verbietet, dann sind die Betroffenen wirklich Nichtstörer. Der Restaurantbetreiber wird nicht spezifisch durch die Maßnahme geschützt. Er ist nicht besonders vulnerabel, und er ist auch nicht der Verursacher der Gefahr. Aber er muss sein Business aufgeben, weil der Staat höherartige Schutznormen in Anspruch nimmt. Das ist auf jeden Fall entschädigungspflichtig.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Damit sind wir am Ende der zweiten Frageunde angelangt. Gibt es noch Fragen an die Sachverständigen aus dem Kreis der Kolleginnen und Kollegen? – Das ist nicht der Fall.

Dann bedanke ich mich ganz herzlich bei den Sachverständigen für die ausführliche Beantwortung der Fragen sowohl in schriftlicher Form als auch im Rahmen der heutigen Beratung.

Der Sitzungsdokumentarische Dienst hat zugesagt, dass wir das Protokoll zur Anhörung sehr schnell erhalten werden. Dafür danke ich im Namen aller Kolleginnen und Kollegen sehr herzlich.

Wir wollen versuchen, die zweite Plenarwoche im März zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfs zu erreichen. Wir müssen daher noch miteinander abstimmen, ob Hauptausschuss und mitberatender Ausschuss möglicherweise schon am 11. März eine gemeinsame Beratung durchführen können. Das wird sich in Kürze abschließend klären.

Für heute schließe ich die Beratung. Ich danke Ihnen für Ihre Geduld.

Bleiben Sie gesund, und kommen Sie gut nach Hause.

gez. Dr. Marcus Optendrenk
Vorsitzender

Anlage

01.03.2021/03.03.2021

30

Anhörung von Sachverständigen
Sitzung des Hauptausschusses und des Ausschusses für
Arbeit, Gesundheit und Soziales

**Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung
in der COVID-19-Pandemie**
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP,
Drucksache 17/12425

am Dienstag, dem 23. Februar 2021
14.00 bis 17.00 Uhr, Plenarsaal, Livestream

T a b l e a u

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Professorin Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	Professorin Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof	17/3621
Professor Dr. Michael Brenner Rechtswissenschaftliche Fakultät Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht Friedrich-Schiller-Universität Jena	Professor Dr. Michael Brenner (per Videozuschaltung)	17/3616
Professor Dr. Stefan Huster Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie Ruhr-Universität Bochum	Professor Dr. Stefan Huster (per Videozuschaltung)	17/3636
Dr. Jochen Heide Patt Feuring Heide Rechtsanwälte Partnerschaft mbB Düsseldorf	Dr. Jochen Heide	17/3614
Professor Dr. Stefan Marschall Lehrstuhl Politikwissenschaft II / Institut für Sozialwissenschaften / Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	Professor Dr. Stefan Marschall	17/3623
Professor Dr. Hinnerk Wißmann Rechtswissenschaftliche Fakultät Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Professor Dr. Hinnerk Wißmann	---

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Dr. Andrea Kießling Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphiloso- phie; Institut für Sozial- und Gesundheits- recht (ISGR) Ruhr-Universität Bochum	Dr. Andrea Kießling (per Videozuschaltung)	17/3641
Professor Dr. Thorsten Kingreen Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Regensburg	Professor Dr. Thorsten Kingreen (per Videozuschaltung)	17/3608
Dr. Ulrich Vosgerau Berlin	Dr. Ulrich Vosgerau (per Videozuschaltung)	17/3617 (2. Neudruck)

Weitere Stellungnahmen:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW
Prof. Dr. Wiefelspütz, Dieter

Stellungnahme 17/3618
Stellungnahme 17/3655

- TOP 2 -

Engagementstrategie für das Land Nordrhein-Westfalen



An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/4781

A05

4. März 2021

72. Sitzung des Hauptausschusses am 11. März 2021

Schriftlicher Bericht der Landesregierung zu TOP 2:

„Engagementstrategie für das Land Nordrhein-Westfalen“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

anbei übersende ich den erbetenen schriftlichen Bericht zur 72. Sitzung des Hauptausschusses am 11. März 2021 zu TOP 2: „Engagementstrategie für das Land Nordrhein-Westfalen“.

Ich bitte, den Bericht an den Vorsitzenden des Hauptausschusses zur Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Milz

**Sitzung des Hauptausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
am 11. März 2021**

Schriftlicher Bericht der Landesregierung zu TOP 2:

**Engagementstrategie für das Land Nordrhein-
Westfalen**

Rund sechs Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen engagieren sich ehrenamtlich und leisten damit einen unverzichtbaren Beitrag für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Mit der am 02.02.2021 durch die Landesregierung beschlossenen Engagementstrategie für das Land Nordrhein-Westfalen sollen dem Ehrenamt in Nordrhein-Westfalen neue Impulse gegeben, Rahmenbedingungen verbessert und noch mehr Bürgerinnen und Bürger für ein Engagement begeistert werden. Die Umsetzung der Engagementstrategie wird dazu beitragen, das bürgerschaftliche Engagement in Nordrhein-Westfalen nachhaltig zu stärken.

Insgesamt sind in der Engagementstrategie 56 Ziele in neun Handlungsfeldern formuliert. Dazu gehören die Teilhabe für alle ermöglichen, Organisationen weiterentwickeln, Engagement anerkennen, Engagementlandschaft koordinieren und vernetzen, digitales Engagement voranbringen, Engagement von Unternehmen sichtbar machen und unterstützen sowie finanzielle Förderung engagementfreundlich gestalten.

Viele gute Handlungsansätze werden in der Engagementstrategie vorgestellt. Nicht alle Wünsche richten sich an die Landesregierung. Daher ist es erforderlich, dass sich viele Akteure im bürgerschaftlichen Engagement, in den Kommunen, Vereinen und Verbänden oder in der Wirtschaft mit den Vorschlägen auseinandersetzen und prüfen, wo auch sie etwas zum Gelingen beitragen können. Für die Umsetzung bedarf es einer gemeinschaftlichen Herangehensweise. Dies kann nur gelingen, wenn noch weit mehr Menschen und Organisationen in gemeinsamer Verantwortung und in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich aktiv daran mitwirken.

Die Landesregierung wird mit den zusätzlich zur Verfügung gestellten Mitteln, vorbehaltlich der Zustimmung des Landtags, in Höhe von 24 Millionen Euro ihren Beitrag zur Umsetzung der Engagementstrategie leisten. Dabei greift die Landesregierung die dringendsten Bedarfe zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Nordrhein-Westfalen auf, die sie über die verschiedenen Beteiligungsformate hinweg immer wieder erreicht haben. Wichtig ist dabei die Stärkung von Informations- und Beratungsstrukturen sowie die Verbesserung von Koordination und Vernetzung. Auch der Wunsch nach möglichst unbürokratischen Förderverfahren und ergänzenden Angeboten zur Aus- und Weiterbildung für Engagierte spielen dabei eine Rolle. Die Landesregierung arbeitet zurzeit insbesondere an der Umsetzung von vier Maßnahmen. Zu diesen zählen:

- **Förderprogramm „2.000 x 1.000 Euro für das Engagement“**

Zu den Maßnahmen, die in einem ersten Schritt umgesetzt werden, gehört das zusätzliche Förderprogramm „2.000 x 1.000 Euro für das Engagement“. Gefördert werden sollen jährlich 2.000 Projekte mit jeweils 1.000 Euro für Vorhaben oder Maßnahmen, die das ehrenamtliche Engagement unterstützen. In jedem Jahr werden Schwerpunkte festgelegt, die im Rahmen des Programms außerordentlich gefördert werden können. Antragsberechtigt sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts (Vereine, Verbände, Initiativen). Ziel ist, dass die Förderanträge möglichst unbürokratisch gestellt werden können. Eine entsprechende Förderrichtlinie befindet sich in der Vorbereitung. Sobald eine Antragstellung möglich ist (etwa zur Jahresmitte 2021), wird die Landesregierung gesondert informieren.

- **Landesservicestelle für bürgerschaftliches Engagement**

Wichtiger Bestandteil der Strategie ist die Einrichtung einer „Landesservicestelle für bürgerschaftliches Engagement“, mit der das Land eine zentrale Anlauf- und Informationsstelle zu Fragen rund um das Thema Fördermöglichkeiten für das Ehrenamt schaffen wird.

Zum breiten Angebot dieser Einrichtung werden u.a. sprachlich aufgearbeitete und an individuelle Bedarfe angepasste Informationen zu bestehenden Förderprogrammen gehören. Engagierte können sich dort künftig über Förderprogramme der Europäischen Union, des Bundes, des Landes sowie von Stiftungen informieren. Darüber hinaus werden sie kompetent beraten, welche Förderprogramme für sie in Frage kommen, wie Gelder beantragt werden können und welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssen.

Auch sollen sich Engagierte zukünftig an die Servicestelle wenden können, wenn sie sich zum Thema Steuer-, Vereins-, Haftungs- und Versicherungsrecht oder etwa über datenschutzrechtliche Fragen informieren wollen.

Damit eine kompetente und hochwertige Beratung durch die Servicestelle sichergestellt werden kann, müssen zunächst fachkundige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen werden. Die Staatskanzlei arbeitet an einer Besetzung dieser Stellen und wird sicherstellen, dass die Servicestelle etwa im Sommer 2021 ihre Arbeit aufnehmen kann. Dabei ist vorgesehen, dass die Stellen gleichmäßig auf das Land verteilt werden, damit eine Möglichkeit zur ortsnahen Beratung möglich ist.

- **Qualifizierungsangebote für Engagierte**

Die Landesregierung wird das bereits bestehende Angebot an Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten für Engagierte ausbauen. Zurzeit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Ehrenamtliche ab dem 2. Halbjahr 2021 von einem vielfältigen, möglichst kostenlosen und auf ihre Bedarfe zugeschnittenen Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebot profitieren können.

- **Landesnetzwerk für bürgerschaftliches Engagement**

Ein weiterer Baustein der Engagementstrategie ist die von Landesseite zugesagte Unterstützung eines noch neu zu gründenden Landesnetzwerkes für bürgerschaftliches Engagement. Wunsch vieler Akteure der Steuerungsgruppe im Strategieprozess war eine landesweite Vernetzung der Engagementszene und die Stärkung der Zusammenarbeit.

Die Landesregierung will die Organisationen der Zivilgesellschaft, der staatlichen Stellen und der Wirtschaft in dem eigenen Bestreben unterstützen, sich enger zu vernetzen sowie im Hinblick auf gewünschte Synergieeffekte besser zusammenzuarbeiten. Durch eine engere Vernetzung sowie Bündelung gemeinsamer Interessen soll das bürgerschaftliche Engagement als Ganzes sowie die Arbeit der lokalen Vereine, Initiativen und Engagierten gestärkt werden.

Die Landesregierung wird diesen Prozess finanziell unterstützen. Zu diesem Zweck wird die Landesregierung bis voraussichtlich Mai einen geeigneten Dienstleister für die Begleitung und Unterstützung der Gründungsphase und des Aufbaus des Landesnetzwerkes beauftragen. Die Gründung eines solchen Netzwerkes kann jedoch nur auf Wunsch, Initiative und in Eigenverantwortung der mitwirkenden Akteure geschehen.

- TOP 3 -

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur
Änderung weiterer Vorschriften (Versammlungsgesetz-Einführungsgesetz NRW -
VersGEinfG NRW)

21.01.2021

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)

A Problem und Ziel

Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) - Föderalismusreform - vom Bund auf die Länder übergegangen. Von den Partnern der Regierungskoalition hat die Landesregierung im Rahmen der Koalitionsvereinbarung im Jahr 2017 den Auftrag erhalten, den Entwurf eines Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen vorzulegen. Konkret heißt es im aktuellen Koalitionsvertrag dazu: „Wir werden die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Schaffung eines modernen Versammlungsgesetzes nutzen.“

Die nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlungsfreiheit ist in ihrer grundlegenden Bedeutung für eine lebendige Demokratie anerkannt. Der Landesgesetzgeber hat die grundgesetzlichen Vorgaben zu beachten. Was die Ausgangsposition des Landesgesetzgebers angeht, ist ferner zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss zu Versammlungen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf vom 14. Mai 1985 weitreichende Vorgaben verfassungsrechtlicher Art zur Auslegung und Anwendung des Art. 8 Grundgesetz getroffen hat, wie sie in dieser Breite und Tiefe zu keinem anderen Grundrecht des Grundgesetzes verfügt worden sind. Damit ist der Regelungsspielraum des Gesetzgebers in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Die gleichwohl bestehenden Gestaltungsspielräume auf einfachgesetzlicher Grundlage für einen Ausgleich von Versammlungsfreiheit und öffentlicher Sicherheit unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren in gesellschaftlicher wie technischer Hinsicht fortschreitenden Entwicklungen zu nutzen, ist ein Ziel des vorgelegten Entwurfs des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

B Lösung

Das Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes wird in Kraft gesetzt und setzt so den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um.

Mit dem Gesetzentwurf wird insbesondere

- ein umfassender Regelungsanspruch verfolgt. So wird der Begriff der Versammlung gesetzlich normiert und klargestellt, dass das Versammlungsgesetz grundsätzlich auch für nicht öffentliche Versammlungen Anwendung findet;

Datum des Originals: 20.01.2021/Ausgegeben: 22.01.2021

- im Grundsatz die Struktur des Versammlungsgesetzes beibehalten. Es werden zunächst allgemeine Regelungen „vor die Klammer“ gezogen. Abweichend vom Bundesversammlungsgesetz findet sich dann jedoch zunächst der Abschnitt zu Versammlungen unter freiem Himmel, was der besonderen Bedeutung der Versammlungen unter freiem Himmel in der Praxis Rechnung trägt;
- das bislang geltende Uniformierungsverbot zu einem Militanzverbot weiterentwickelt;
- erstmals für die Versammlungspraxis in Nordrhein-Westfalen das vom Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung aufgestellte Kooperationsgebot zwischen Veranstalterin oder Veranstalter und Versammlungsbehörde klar und präzise geregelt;
- wesentlich präziser als im bisherigen Versammlungsrecht das Verbot der Störung von Versammlungen formuliert;
- unter Beibehaltung der bewährten versammlungsrechtlichen Generalklausel die Ermächtigung der Versammlungs- und Polizeibehörden für beschränkende Maßnahmen näher ausgestaltet;
- eine Vorschrift zum besonderen Schutz bestimmter Orte und Tage geschaffen;
- die bestehende gesetzliche Grundlage für Ton- und Bildaufnahmen bei Versammlungen an die in den letzten Jahren rasant erfolgte technische Entwicklung im Bereich der Aufnahmetechnik angepasst;
- eine Regelung zu Versammlungen auf sog. „semi-öffentlichen“ Flächen getroffen;
- der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen enthaltene Regelungsgehalt aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt.

Ferner werden im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) neuere Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur ausdrücklichen Aufnahme von unabhängigen Kontrollen in Form von Richtervorbehalten umgesetzt.

C Alternativen

Fortgeltung des Versammlungsgesetzes des Bundes gem. Art. 125a Absatz 1 des Grundgesetzes. Da dem Bund seit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder grundlegende Änderungen des Versammlungsgesetzes nicht mehr möglich sind, gibt es keine Alternative, um die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele zu erreichen.

D Kosten

Ins Gewicht fallende Auswirkungen auf den Landeshaushalt werden nicht erwartet.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium des Innern. Beteiligt ist das Ministerium der Justiz.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Mit Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und auf die kommunalen Haushalte ist nicht zu rechnen, da die Zuständigkeit der Polizei für den Vollzug des Versammlungsgesetzes unverändert bleibt.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Gegenüber der unter dem Versammlungsgesetz des Bundes bestehenden Rechtslage wird bei der Veranstaltung von Versammlungen von einem allenfalls geringen Mehraufwand in Folge der gesetzlichen Neuregelung ausgegangen. Durch die Neuregelung, wonach auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum geöffnet sind, öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden können, können Eigentumsbelastungen für Unternehmen und private Haushalte entstehen.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das beabsichtigte Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW - VersGEinfG NRW)

Artikel 1

**Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
(Versammlungsgesetz NRW - VersG NRW)**

Inhaltsübersicht

Teil 1

Allgemeine Regelungen

- § 1 Versammlungsfreiheit
- § 2 Regelungsbereich, Begriffsbestimmungen
- § 3 Zusammenarbeit
- § 4 Veranstaltung einer Versammlung
- § 5 Versammlungsleitung
- § 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung
- § 7 Störungsverbot
- § 8 Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot
- § 9 Anwendbarkeit des Polizeirechts

Teil 2

Versammlungen unter freiem Himmel

- § 10 Anzeige
- § 11 Erlaubnisfreiheit
- § 12 Behördliche Ablehnungsrechte
- § 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
- § 14 Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
- § 15 Kontrollstellen
- § 16 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton
- § 17 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot
- § 18 Militanzverbot
- § 19 Symbolträchtige Orte und Tage
- § 20 Schutz des Landtags

- § 21 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Teil 3

Versammlungen in geschlossenen Räumen

- § 22 Einladung
§ 23 Beschränkungen, Verbot, Auflösung
§ 24 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen
§ 25 Kontrollstellen
§ 26 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Teil 4

Straftaten, Ordnungswidrigkeiten

- § 27 Straftaten
§ 28 Ordnungswidrigkeiten
§ 29 Einziehung

Teil 5

Kosten, Entschädigung, Schadenersatz

- § 30 Kosten
§ 31 Entschädigung und Schadenersatz

Teil 6

Zuständigkeit, Einschränkung von Grundrechten, Inkrafttreten

- § 32 Zuständigkeit
§ 33 Einschränkung von Grundrechten
§ 34 Inkrafttreten

Teil 1

Allgemeine Regelungen

§ 1

Versammlungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten.

(2) Dieses Recht hat nicht, wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat.

§ 2 **Regelungsbereich, Begriffsbestimmungen**

(1) Dieses Gesetz regelt

1. die Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit bei öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen nach Artikel 8 des Grundgesetzes,

2. das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 17 und

3. das Militanzverbot bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 18.

(2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

(3) Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.

(4) Eine Versammlung oder Veranstaltung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist oder die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist.

§ 3 **Zusammenarbeit**

(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, die Durchführung der Versammlung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten auf die Versammlung oder ihre Teilnehmer ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

(2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß § 13 Absatz 1 oder 2, § 23 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen.

(3) Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer öffentlichen Versammlung ist aufgerufen, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung zu geben. Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet. Die zuständige Behörde soll die Mitwirkung der Veranstalterin oder des Veranstalters oder der die Versammlung leitenden Person jedoch bei Maßnahmen nach § 13 berücksichtigen.

(4) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

§ 4

Veranstaltung einer Versammlung

Wer zu einer Versammlung einlädt oder die Versammlung nach § 10 anzeigt oder deren Zulassung nach § 20 Absatz 2 beantragt, veranstaltet eine Versammlung. In der Einladung zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name der Veranstalterin oder des Veranstalters anzugeben.

§ 5 Versammlungsleitung

(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.

(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.

(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, soll die Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen. Bei jeder öffentlichen Versammlung muss eine Person die Leitung innehaben.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

§ 6 Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und wirkt auf deren Friedlichkeit hin. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen. Bei Versammlungen unter freiem Himmel soll die zuständige Behörde über das beabsichtigte Vorhaben in Kenntnis gesetzt werden.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von geeigneten Ordnerinnen und Ordner bedienen, die mindestens 14 Jahre alt sein müssen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel durch weiße Armbinden oder Leibwesten, die nur die gut sichtbare Bezeichnung „Ordnerin“ oder „Ordner“ tragen dürfen, kenntlich sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung gelten auch für Ordnerinnen und Ordner.

(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnerinnen und Ordner sind zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung darf Personen, welche die Ordnung der Versammlung erheblich stören, ausschließen. Bei Versammlungen unter freiem Himmel darf dies nur mit Zustimmung der zuständigen Behörde erfolgen. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 7 Störungsverbot

(1) Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.

(2) Nach Absatz 1 ist insbesondere verboten,

1. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder Störungen zu verursachen,

2. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder ihre Durchführung zu vereiteln oder wesentlich zu erschweren, Handlungen vorzunehmen, die auf die Förderung von in Nummer 1 beschriebenen Handlungen gegen bevorstehende Versammlungen gerichtet sind oder

3. bei einer öffentlichen Versammlung der Versammlungsleitung oder den Ordnerinnen und Ordnern in der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand zu leisten oder sie während der Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich anzugreifen.

§ 8 Waffen- und Gewalttätigkeitsverbot

(1) Es ist verboten,

1. Waffen im Sinne von § 1 Absatz 2 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957) in der jeweils geltenden Fassung oder

2. sonstige Gegenstände, die ihrem Wesen nach dazu bestimmt oder, ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind und dazu

genutzt werden sollen, Verletzungen von Personen oder erhebliche Schäden an Sachen herbeizuführen,

bei Versammlungen oder auf dem Weg zu oder von Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen. Die zuständige Behörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Satz 1 erteilen, wenn dies zum Schutz einer an der Versammlung teilnehmenden Person erforderlich ist. Auf Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte im Dienst findet Satz 1 keine Anwendung.

(2) Es ist verboten, in einer Versammlung oder aus einer Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken.

(3) Es ist verboten, öffentlich zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

§ 9

Anwendbarkeit des Polizeirechts

(1) Soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht regelt, sind Maßnahmen gegen sie nach dem Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441) in der jeweils geltenden Fassung zulässig, wenn von ihnen nach den zum Zeitpunkt der Maßnahme erkennbaren Umständen vor oder bei der Durchführung der Versammlung oder im Anschluss an sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Bereits vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassene individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, insbesondere aufenthaltsbestimmende Anordnungen, bleiben unberührt.

(2) Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gilt Absatz 1 für den Fall, dass von

den Teilnehmerinnen oder Teilnehmern eine Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 ausgeht.

(3) Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, welche die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 14 oder § 24 voraus.

(4) Sobald die Versammlung beendet ist, kommt dieses Gesetz nicht mehr zur Anwendung. Entsprechendes gilt gegenüber Personen, die bereits vor Beendigung der Versammlung den räumlichen Bereich der Versammlung verlassen haben.

Teil 2

Versammlungen unter freiem Himmel

§ 10

Anzeige

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Einladung zu der Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen. Bei der Berechnung der Frist bleiben Samstage, Sonn- und Feiertage außer Betracht.

(2) Die Anzeige muss den geplanten Ablauf der Versammlung nach erwarteter Teilnehmerzahl, Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Namen, telefonische Erreichbarkeit und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll, enthalten. Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, sind Name und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der vorgesehenen Person sowie die telefonische Erreichbarkeit der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Wenn die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern bedient, ist ihr Einsatz unter Angabe der Zahl der voraussichtlich eingesetzten Personen der zuständigen Behörde mitzuteilen. Änderungen sind der

zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Wenn der Zweck der Versammlung durch eine Einhaltung der Frist nach Absatz 1 Satz 1 gefährdet würde (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Bekanntgabe bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen. Die Anzeige kann telefonisch erfolgen.

(4) Die Anzeigepflicht entfällt ausnahmsweise nur dann, wenn sich die Versammlung aufgrund eines aktuellen Anlasses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

§ 11 Erlaubnisfreiheit

Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen.

§ 12 Behördliche Ablehnungsrechte

(1) Die zuständige Behörde kann eine zur Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel vorgesehene Person als ungeeignet ablehnen, wenn deren Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

(2) Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der Behörde auf deren Aufforderung hin Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen. Die zuständige Behörde kann diese als ungeeignet ablehnen, wenn ihr Einsatz nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

§ 13**Beschränkungen, Verbot, Auflösung**

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Als Beschränkungen kommen insbesondere Verfügungen zum Ort und zum Verlauf der Veranstaltung in Betracht.

(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung verbieten oder auflösen, wenn ihre Durchführung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet und die Gefahr nicht anders abgewehrt werden kann. Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen. Nach der Auflösung haben sich die teilnehmenden Personen unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzveranstaltung durchzuführen.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften eine unmittelbare Gefahr nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach den Absätzen 1 oder 2 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für Sachgüter von erheblichem Wert voraus.

(4) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen.

§ 14

Gefährderansprache, Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person gegen Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18 verstoßen wird, kann die zuständige Behörde zur Verhütung dieser Gefahren eine Gefährderansprache durchführen. Die betroffene Person darf hierzu angehalten werden.

(2) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. In der Untersagung soll angeordnet werden, dass sich die betroffene Person innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens oder zu einem bestimmten Zeitpunkt auf einer Polizeidienststelle einzufinden und sich dort mit einem Personaldokument auszuweisen hat (Meldeauflage). § 10 Absatz 2 Satz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

(3) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, oder wer einer Anordnung nach § 17 Absatz 2 oder § 18 Absatz 2 zuwider handelt, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 15

Kontrollstellen

Die Polizei kann Personen und Sachen durchsuchen und die Identität einer Person feststellen an einer Kontrollstelle, die von ihr eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 27 Absatz 4, 5 und 7 zu verhüten. § 12 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen ist anwendbar.

§ 16
Aufnahmen und Aufzeichnungen von
Bild und Ton

(1) Die zuständige Behörde darf Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, und die Maßnahmen erforderlich sind, um diese Gefahr abzuwehren. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) Die zuständige Behörde darf Übersichtsaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen dürfen aufgezeichnet werden, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungen, von Teilen hiervon oder ihrem Umfeld erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Die Identifizierung einer auf den Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen. Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen in Kenntnis zu setzen. Verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen sind nur zulässig, wenn anderenfalls Leben oder die körperliche Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen gefährdet würde.

(4) Die von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 3 betroffene Person ist über die Maßnahme zu unterrichten, sobald

ihre Identität bekannt ist und zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind. Soweit verdeckte Aufnahmen angefertigt worden sind und keine Mitteilung an die betroffene Person erfolgt, sind der Versammlungsleitung die Gründe für die Anfertigung der verdeckten Aufnahmen mitzuteilen, sobald zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind. Nachforschungen zur Feststellung der Identität einer Person sind nur vorzunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung ihrer Identität sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigungen geboten ist.

(5) Die Aufzeichnungen dürfen auch verwendet werden

1. für die Verfolgung von Straftaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern,

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die Gefahr einer Verletzung von Strafgesetzen ausging und zu besorgen ist, dass bei künftigen Versammlungen von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,

3. zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingetreten ist oder

4. zum Zweck der polizeilichen Aus- oder Fortbildung.

(6) Die Aufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten. Dies gilt nicht, soweit sie für die in Absatz 5 aufgeführten Zwecke benötigt werden. Aufzeichnungen, die für die Zwecke des Absatzes 5 verwendet werden, sind ein Jahr nach ihrer Anfertigung zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind.

(7) Soweit Aufzeichnungen zur polizeilichen Aus- und Fortbildung verwendet werden, ist hierzu eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. Die Herstellung einer solchen Fassung ist nur innerhalb eines Zeitraums von einem Monat nach Beendigung der Versammlung zulässig. Die ursprüngliche Aufzeichnung ist unverzüglich nach der Herstellung der Fassung im Sinne des Satzes 1 zu vernichten.

(8) Die Gründe für die Anfertigung von Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 1 und 2 und für ihre Verwendung nach Absatz 5 sind zu dokumentieren. Werden von Aufzeichnungen eigene Fassungen nach Absatz 7 hergestellt, sind die Anzahl der hergestellten Fassungen sowie der Ort der Aufbewahrung zu dokumentieren.

§ 17

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel Gegenstände am Körper zu tragen oder mit sich zu führen,

1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder

2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

§ 18

Militanzverbot

(1) Es ist verboten, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder eine sonstige öffentliche Veranstaltung unter freiem Himmel zu veranstalten, zu leiten oder an ihr teilzunehmen, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,

2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder

3. in vergleichbarer Weise

Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen bezeichnet sind.

§ 19

Symbolträchtige Orte und Tage

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn

1. die Versammlung an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- oder Willkürherrschaft erinnert, oder an einem Tag stattfindet, der zum Gedenken an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft bestimmt ist, und

2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die unmittelbare Gefahr besteht, dass durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt-

und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht oder gerechtfertigt und dadurch der öffentliche Friede gestört wird.

Geschützte Orte nach Satz 1 und ihre räumliche Abgrenzung sowie geschützte Tage nach Satz 1 können durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

§ 20 Schutz des Landtags

(1) Für den Landtag Nordrhein-Westfalen wird ein befriedeter Bannkreis gebildet, in dem öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel verboten sind.

(2) Ausnahmen von diesem Verbot kann die Präsidentin oder der Präsident des Landtags im Benehmen mit der für Inneres zuständigen Ministerin oder dem für Inneres zuständigen Minister zulassen.

(3) Der befriedete Bannkreis wird in der Landeshauptstadt Düsseldorf wie folgt und wie aus der Anlage 1 ersichtlich bestimmt:

1. im Norden durch das Molenfundament einschließlich Steinschüttung entlang dem Grundstück, wobei die östliche und westliche Grenze auf der Promenade jeweils durch besonders verlegte Pflastersteine kenntlich gemacht sind,

2. im Westen ausgehend von der Rheinuferspromenade im Bereich der Grünflächen markiert durch besondere Plattierungen, im Bereich der Busparkplätze durch deren äußere Begrenzung und weiterhin bis zur Stromstraße durch eine sichtbare Kante entlang der Einfahrt zur Tiefgarage,

3. im Süden westlich beginnend an der Einfahrt zur Tiefgarage die innere Grenze des Radweges, im weiteren Verlauf innerhalb der Feuerwehrezufahrt durch eine herausgehobene Pflasterung, im Bereich des Grünstreifens durch Betonsteine bis zur östlichen Grundstücksgrenze unter Ausklammerung des Treppenaufgangs und

4. im Osten beginnend an der Stromstraße durch die Bastion, im weiteren Verlauf durch die äußere Grenze des Weges unter Einbeziehung des Rondells - Trafostation -, endend auf der Rheinuferpromenade.

§ 21

Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers durchgeführt werden. Die Interessen der Versammlungsbeteiligten und der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sind in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu berücksichtigen. Überwiegen die Belange der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, soll die zuständige Behörde einen alternativen öffentlichen Versammlungsort anbieten, der dem privaten Raum hinsichtlich Größe, Bezug zum Versammlungsgegenstand, der zu erwartenden Öffentlichkeitswirkung und der Erreichbarkeit möglichst entspricht.

Teil 3

Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 22

Einladung

(1) Wer eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen veranstaltet, darf in der Einladung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme ausschließen.

(2) Wenn nicht ausschließlich bestimmte Personen eingeladen worden sind, darf Vertretern der Medien der Zutritt zur Versammlung nicht versagt werden. Diese haben sich gegenüber der Leitung und gegenüber Ordnern nach Aufforderung als Vertreter von Medien auszuweisen. Sie können unter den

gleichen Voraussetzungen wie teilnehmende Personen von der Versammlung ausgeschlossen werden.

§ 23

Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen eine unmittelbare Gefahr

1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung oder

2. für Leben oder Gesundheit von Personen besteht.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass von einer öffentlichen Versammlung eine Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter ausgeht, dürfen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Versammlung anwesend sein. Sie haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben.

(4) Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- und bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden, dürfen Maßnahmen nach den Absätzen 1 oder 2 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht.

(5) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so sind diese nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben.

(6) Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden

Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen.

(7) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung durchzuführen.

§ 24

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Die zuständige Behörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung in geschlossenen Räumen vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 verursacht, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, kann von der zuständigen Behörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen.

§ 25

Kontrollstellen

Die Polizei kann Personen und Sachen durchsuchen und die Identität einer Person feststellen an einer Kontrollstelle, die von ihr eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 27 Absatz 4 und 5 zu verhüten. § 12 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen ist anwendbar.

§ 26

Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

(1) Unter den Voraussetzungen des § 23 Absatz 1 darf die zuständige Behörde Bild- und Tonaufnahmen sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Ver-

sammlung in geschlossenen Räumen anfertigen, wenn die Maßnahmen erforderlich sind, um die Gefahr abzuwehren. Die Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

Aufnahmen und Aufzeichnungen sind offen vorzunehmen.

(2) Die zuständige Behörde kann eine unübersichtliche Versammlung (§ 16 Absatz 2) und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonaufnahmen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 erforderlich ist. Sie kann zur Abwehr einer Gefahr im Sinne von § 23 Absatz 1 offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) fertigen. Die Auswertung von Übersichtsaufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) Die oder der von einer Aufzeichnung nach Absatz 1 Betroffene ist über die Maßnahme unverzüglich zu unterrichten, soweit ihre oder seine Identität feststeht und zulässige Verwendungszwecke nicht gefährdet sind.

(4) Die Aufzeichnungen dürfen auch verwendet werden

1. für die Verfolgung von Straftaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder

2. zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung eine Gefahr im Sinn von § 23 Absatz 1 ausging und zu besorgen ist, dass bei künftigen Versammlungen von dieser Person erneut Gefahren im Sinn von § 23 Absatz 1 ausgehen werden.

(5) Die Aufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu vernichten. Dies gilt nicht, soweit sie für die in Absatz 4 aufgeführten Zwecke benötigt werden. Aufzeichnungen, die für die Zwecke des Absatzes 4 verwendet werden, sind ein

Jahr nach ihrer Anfertigung zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand oder Beweismittel eines Rechtsbehelfs oder gerichtlichen Verfahrens sind.

(6) Die Gründe für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach Absatz 1 und 2 und für ihre Verwendung nach Absatz 4 sind zu dokumentieren.

Teil 4 Straftaten, Ordnungswidrigkeiten

§ 27 Straftaten

(1) Wer als Veranstalterin oder Veranstalter oder Leitung eine öffentliche Versammlung trotz vollziehbaren Verbots durchführt oder trotz Auflösung oder Unterbrechung durch die Polizei fortsetzt oder eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach § 10 beziehungsweise ohne Ausnahmegenehmigung nach § 20 Absatz 2 durchführt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer als Leitung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel die Versammlung wesentlich anders durchführt, als die Veranstalterin oder der Veranstalter bei der Anmeldung angegeben haben, oder Beschränkungen nach § 13 Absatz 1 nicht nachkommt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft.

(3) Wer öffentlich in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung auffordert, nachdem die Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder die Auflösung angeordnet worden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(4) Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(5) Wer bei Versammlungen Waffen oder Gegenstände entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 mit sich führt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer Waffen oder Gegenstände entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt oder wer bewaffnete Ordnerinnen oder Ordner in öffentlichen Versammlungen einsetzt.

(6) Wer gegen die Leitung oder die Ordnerinnen oder Ordner einer Versammlung in der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben Gewalt anwendet oder damit droht oder diese Personen während der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(7) Wer entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 1 an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilnimmt oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurücklegt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer der Vorschrift des § 17 Absatz 1 Nummer 2 zuwiderhandelt.

(8) Wer durch sein eigenes äußeres Erscheinungsbild, namentlich

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,
2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder
3. in vergleichbarer Weise aggressiv oder provokativ

dazu beiträgt, dass eine Versammlung unter Verstoß gegen § 18 Absatz 1 Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd

wirkt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 28 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. der Aufforderung, Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 mitzuteilen, nicht nachkommt oder von der zuständigen Behörde gemäß § 12 Absatz 2 Satz 2 abgelehnte Personen als Ordnerin oder Ordner einsetzt,

2. zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist, soweit der Aufruf nicht bereits gemäß § 27 Absatz 3 strafbar ist,

3. dem Störungsverbot nach § 7 zuwiderhandelt, soweit die Zuwiderhandlung nicht bereits gemäß § 27 Absatz 4 strafbar ist,

4. unter den Voraussetzungen der § 13 Absatz 1 und 2, § 23 Absatz 1 erlassenen, vollziehbaren beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen zuwiderhandelt, soweit die Zuwiderhandlung nicht bereits gemäß § 27 Absatz 2 strafbar ist,

5. gegen Meldeauflagen nach § 14 Absatz 2 Satz 2 verstößt,

6. gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 17 oder des Militanzverbots nach § 18 verstößt,

7. entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 1 bei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, mit sich führt,

8. vollziehbaren beschränkenden Verfügungen oder Verboten gemäß § 19 zuwiderhandelt,

9. gerichtlichen Beschränkungen der Ausübung des Versammlungsrechts zuwiderhandelt,

10. ungeachtet einer gemäß § 14 Absatz 2, § 24 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder der Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich nach einem gemäß § 14 Absatz 3, § 24 Absatz 2 angeordneten Ausschluss aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt,

11. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 13 und 23 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt oder

12. entgegen § 20 Absatz 1 an einer öffentlichen Versammlung im befriedeten Bannkreis teilnimmt oder dazu auffordert.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu dreitausend Euro, in den Fällen des Absatz 1 Nummer 1 und 4 bis zu eintausendfünfhundert Euro geahndet werden. Die Ordnungswidrigkeit in dem Fall des Absatz 1 Nummer 12 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

§ 29 Einziehung

Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 27 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 47 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096) geändert worden ist, und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist, sind anzuwenden.

Teil 5
Kosten, Entschädigung, Schadenersatz

§ 30
Kosten

Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

§ 31
Entschädigung und Schadenersatz

Die allgemeinen Entschädigungsregelungen finden Anwendung. Weitergehende Ersatzansprüche, insbesondere aus Amtspflichtverletzung, bleiben unberührt.

Teil 6
Zuständigkeit, Einschränkung von Grundrechten, Inkrafttreten

§ 32
Zuständigkeit

Zuständige Behörde nach diesem Gesetz ist die Kreispolizeibehörde. Örtlich zuständig ist die Kreispolizeibehörde, in deren Bezirk die Versammlung stattfindet.

§ 33
Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 des Grundgesetzes, informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes, auf Freizügigkeit nach Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie auf Eigentum nach Artikel 14 des Grundgesetzes werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

§ 34
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Artikel 2

Aufhebung bisherigen Rechts

(1) Das Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 (GV. NRW. S. 142), das zuletzt durch Artikel 119 des Gesetzes vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. S. 622) geändert worden ist, wird aufgehoben.

(2) Die Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 (GV. NRW. S. 62), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 9. September 2014 (GV. NRW. S. 500) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 995) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)

§ 12

Identitätsfeststellung

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,

1. zur Abwehr einer Gefahr,

2. wenn sie sich an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

a) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben,

b) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen,

c) sich dort gesuchte Straftäter verbergen,

1. § 12 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nummer 4 werden nach der Angabe „Abs. 2 Nr. 1“ das Komma durch das Wort „oder“ ersetzt und nach dem Wort „Begehungsformen“ die Wörter „oder nach § 27 des Versammlungsgesetzes“ gestrichen.
- b) Satz 2 wird aufgehoben.

3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen oder diese Objekte gefährdet sind, und dies auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist,

4. an einer Kontrollstelle, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches, eine der in dieser Vorschrift genannten Straftaten oder eine Straftat nach § 250 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) oder b), Abs. 2 Nr. 1, nach § 255 des Strafgesetzbuches in den vorgenannten Begehungsformen oder nach § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhüten. Die Einrichtung der Kontrollstelle ist nur mit Zustimmung des Innenministeriums oder einer von diesem beauftragten Stelle zulässig, es sei denn, dass Gefahr im Verzug vorliegt.

(...)

§ 16a

Datenerhebung durch Observation

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch eine durchgehend länger als 24 Stunden oder an mehr als an zwei Tagen vorgesehene oder tatsächlich durchgeführte und planmäßig angelegte Beobachtung (längerfristige Observation)

1. über die in den §§ 4 und 5 genannten und unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. Als Kontaktpersonen gelten nur die Personen, die enge persönliche, dienstliche oder geschäftliche Beziehungen zu den Personen gemäß Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 unterhalten. Begleitpersonen sind Personen, die nicht nur kurzfristig mit diesen Personen angetroffen werden, ohne jedoch enge persönliche, dienstliche oder geschäftliche Beziehungen zu diesen zu unterhalten. Berufsgeheimnisträger gemäß § 53 der Strafprozessordnung gehören, soweit das geschützte Vertrauensverhältnis reicht, nicht zu den Kontakt- oder Begleitpersonen.

2. § 16a Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Eine längerfristige Observation bedarf der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9 gilt entsprechend. In der Anordnung sind anzugeben

(2) Eine längerfristige Observation darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden.

1. die Person, gegen sich die Maßnahme richtet, soweit möglich mit Name und Anschrift,

2. Art, Beginn und Ende der Maßnahme und

3. Tatsachen, die den Einsatz der Maßnahme begründen.

Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

Soll die Maßnahme ohne Wissen der betroffenen Person durchgeführt werden, kann die Entscheidung des Gerichts ohne vorherige Anhörung der betroffenen Person ergehen und bedarf zu

ihrer Wirksamkeit nicht der Bekanntmachung an sie.“

(...)

§ 17

Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes

1. über die Personen, die in den §§ 4 und 5 genannt werden, sowie unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. § 16a Absatz 1 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

(2) Der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens einen Monat zu befristen; soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen, sind Verlängerungen um jeweils einen weiteren Monat zulässig. Der Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes bedarf der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat; hinsichtlich einer Verlängerung gilt § 18 Absatz 2 Satz 4 entsprechend. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des

3. In § 17 Absatz 2 werden die Sätze 3 bis 9 durch folgenden Satz ersetzt:

„Für den Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes gilt § 16a Absatz 2 entsprechend.“

Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Bei Gefahr im Verzug kann die Maßnahme durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. Die richterliche Bestätigung ist unverzüglich zu beantragen. Die Anordnung nach Satz 5 tritt spätestens mit Ablauf des dritten Tages nach ihrem Erlass außer Kraft, wenn sie bis dahin nicht richterlich bestätigt wird. Erfolgt keine richterliche Bestätigung, dürfen bereits erhobene Daten nicht verwendet werden. Die Daten sind unverzüglich zu löschen.

(...)

§ 19
Datenerhebung
durch den Einsatz von Personen, deren
Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten
nicht bekannt ist

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch den Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist,

1. über die in den §§ 4 und 5 genannten und unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. über Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sowie über deren Kontakt- oder Begleitpersonen, wenn die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. § 16a Absatz 1 Satz 3 bis 5 sowie § 17 Absatz 4 gelten entsprechend.

4. § 19 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist, bedarf der Anordnung

(2) Der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist, darf nur durch die Behördenleiterin

durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Die Anordnung bedarf der Schriftform und ist auf höchstens sechs Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als sechs weitere Monate ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse fortbestehen. § 16a Absatz 2 Satz 5 bis 7 gilt entsprechend.“

oder den Behördenleiter oder eine von ihnen beauftragte Leitungsperson des höheren Polizeivollzugsdienstes angeordnet werden.

§ 20

Datenerhebung durch den Einsatz Verdeckter Ermittler

(1) Die Polizei kann durch einen Polizeivollzugsbeamten, der unter einer ihm verliehenen, auf Dauer angelegten Legende eingesetzt wird (Verdeckter Ermittler), personenbezogene Daten über die in den §§ 4 und 5 genannten und andere Personen erheben, wenn

1. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen, und dies zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist.

(2) Soweit es für den Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Legende unerlässlich ist, dürfen entsprechende Urkunden hergestellt oder verändert werden. Ein Verdeckter Ermittler darf unter der Legende zur Erfüllung seines Auftrages am Rechtsverkehr teilnehmen.

(3) Ein Verdeckter Ermittler darf unter der Legende mit Einverständnis der berechtigten Personen deren Wohnung betreten. Das Einverständnis darf nicht durch ein über die Nutzung der Legende hinausgehendes Vortäuschen eines Zutrittsrechts herbeigeführt werden. Im Übrigen richten sich die Befugnisse eines Verdeckten Ermittlers nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften.

5. § 20 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Für den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers gelten § 19 Absatz 2 sowie § 17 Absatz 4 entsprechend.“

(4) Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers darf nur durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. § 17 Absatz 4 gilt entsprechend.

§ 20a

Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten

(1) Die Polizei kann soweit erforderlich von jedem, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste oder Telemediendienste erbringt oder daran mitwirkt (Diensteanbieter), Auskunft verlangen über

1. Bestandsdaten im Sinne der §§ 95, 111 Telekommunikationsgesetz und § 14 Telemediengesetz; die Auskunft darf auch anhand einer zu bestimmten Zeitpunkten zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 Telekommunikationsgesetz),

2. folgende Verkehrsdaten im Sinne des § 96 Telekommunikationsgesetz:

a) die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtungen, personenbezogene Berechtigungskennungen, bei Verwendung von Kundenkarten auch die Kartenummer, bei mobilen Telekommunikationsendgeräten auch die Standortdaten,

b) den Beginn und das Ende der jeweiligen Verbindung nach Datum und Uhrzeit,

3. folgende Nutzungsdaten im Sinne des § 15 Telemediengesetz:

a) Merkmale zur Identifikation der Nutzerin oder des Nutzers,

b) Angaben über den Beginn und das Ende sowie den Umfang der jeweiligen Nutzung nach Datum und Uhrzeit.

Die Maßnahmen nach Satz 1 sind nur zulässig

6. § 20a wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 wird durch die folgenden Absätze 3 und 4 ersetzt:

„(3) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. § 16a Absatz 2 Satz 2 bis 7 gilt entsprechend. In der Anordnung sind anzugeben

1. die tragenden Erkenntnisse für das Vorliegen der Gefahr nach Absatz 1 und die Begründung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme,

2. die Art der Maßnahme sowie, soweit vorhanden,

3. der Name und die Anschrift der Betroffenen, gegen die sich die Maßnahme richtet und

4. eine Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes.

(4) Abweichend von Absatz 3 darf eine Maßnahme nach Absatz 1, die allein auf die Ermittlung des Aufenthaltsortes einer vermissten, suizidgefährdeten oder hilflosen Person

1. wenn die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person besteht oder

2. zur Abwehr einer gemeinen Gefahr

und nur, soweit die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Daten sind der Polizei unverzüglich zu übermitteln. Dritten dürfen die Daten nur mit Zustimmung der betroffenen Person zugänglich gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen personenbezogene Daten Dritter nur erhoben werden, wenn dies aus technischen Gründen unvermeidbar ist. Sämtliche nach Absatz 1 erhobene personenbezogene Daten Dritter sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen.

(3) Maßnahmen nach Absatz 1 bedürfen der Anordnung durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter. Der Antrag bedarf der Schriftform. In der schriftlichen Anordnung sind

1. die tragenden Erkenntnisse für das Vorliegen der Gefahr nach Absatz 1 und die Begründung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme,

2. die Art der Maßnahme anzugeben sowie, soweit vorhanden,

3. der Name und die Anschrift der Betroffenen, gegen die sich die Maßnahme richtet und

4. eine Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes.

Abweichend von Satz 1 bis 3 können Antrag und Anordnung bei Gefahr im Verzug fernmündlich erfolgen; die Schriftform ist binnen drei Tagen nachzuholen.

gerichtet ist, durch die Behördenleitung oder deren Vertretung angeordnet werden.“

- b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.

(4) Die in Anspruch genommenen Diensteanbieter werden entsprechend § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418), entschädigt.

(5) Die Auswirkungen dieser Vorschrift und die praktische Anwendung werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung einer oder eines unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständigen geprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.

§ 20c

Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation

(...)

7. § 20c Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 16a Absatz 2 Satz 6 und 7 gilt entsprechend.“

(4) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 dürfen nur auf Antrag der Behördenleitung oder deren Vertretung durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat, angeordnet werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(...)

§ 21

Polizeiliche Beobachtung

(...)

8. § 21 Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„§ 16a Absatz 2 Satz 6 und 7 gilt entsprechend.“

(3) Die Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung darf nur durch den Richter angeordnet werden. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

entsprechend. Die Anordnung ist auf höchstens ein Jahr zu befristen. Eine Verlängerung um nicht mehr als jeweils ein Jahr ist zulässig, soweit die Voraussetzungen des Absatzes 1 weiterhin vorliegen. Spätestens nach Ablauf von jeweils sechs Monaten ist von der ausschreibenden Polizeibehörde zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Anlage 1

25. 2. 89 (1)

163. Ergänzung - SGV. NW. - (Stand 1. 7. 1988)

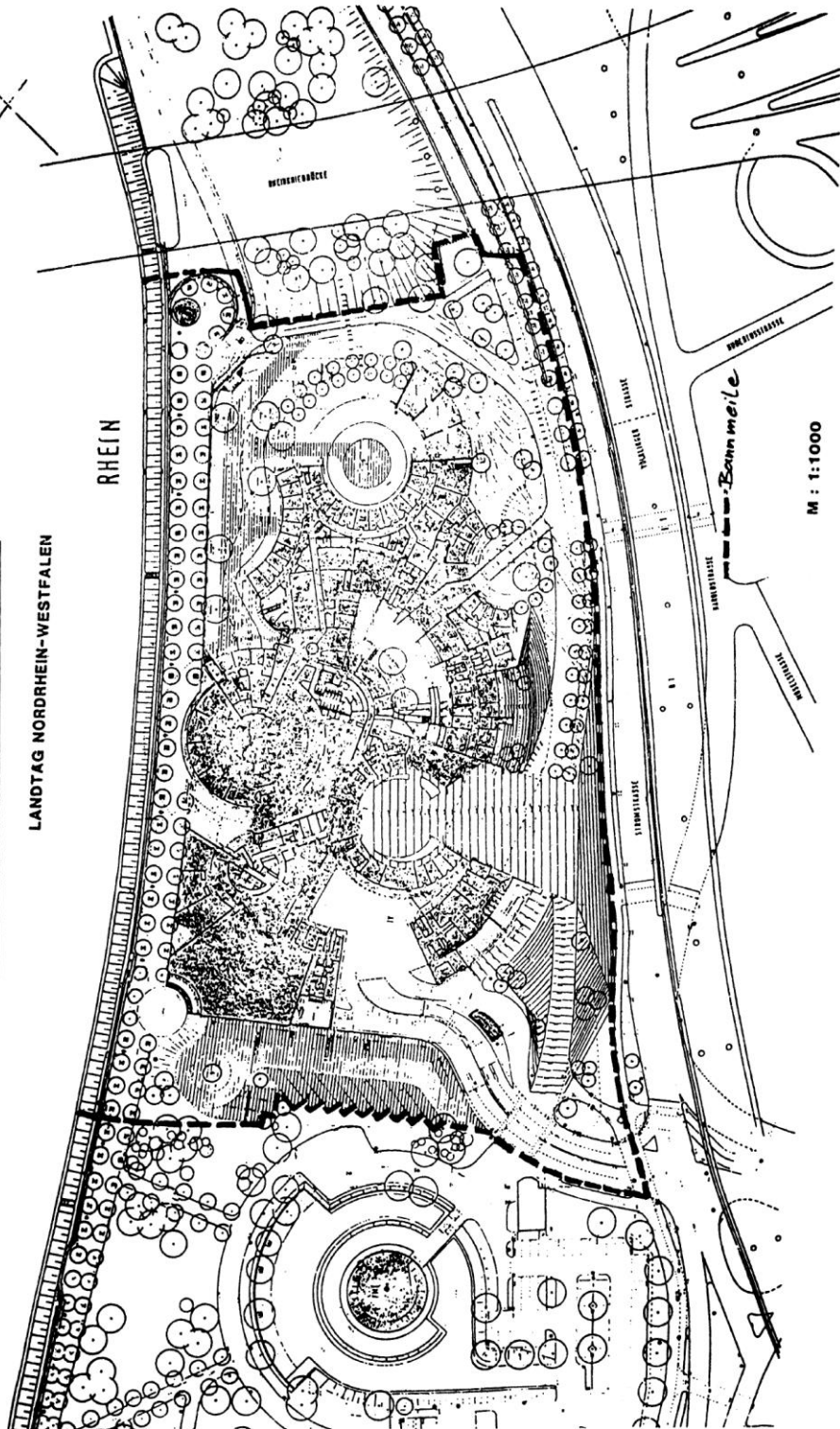
2180

Anlage

Obersichtsplan zum Bannmeilengesetz

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

RHEIN



M : 1:1000

Begründung

A Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Das Versammlungswesen in der Bundesrepublik Deutschland war bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, der mit dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I 684) (im Folgenden: Versammlungsgesetz) von dieser Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hatte. Mit der Streichung des Versammlungsrechts aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Absatz 1 Nr. 3 Grundgesetz ging die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder über (Art. 1 Nummer 7 Buchstabe a) des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I 2034). Die Länder sind seit dem 1. September 2006 zu einer modernen und zeitgerechten Gesetzgebung auf dem Felde des Versammlungsrechts aufgerufen.

Allerdings haben nur einige Länder von der ihnen verliehenen ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, beispielsweise das Land Niedersachsen mit dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz vom 7. Oktober 2010 (im Folgenden zitiert als NVersG), das Land Sachsen-Anhalt mit dem Versammlungsgesetz vom 3. Dezember 2009 (im Folgenden zitiert als VersG LSA), das Land Bayern mit dem Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (im Folgenden zitiert als BayVersG) und das Land Schleswig-Holstein mit dem Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG SH) vom 18. Mai 2015. Im Abgeordnetenhaus von Berlin wurde unter dem 2. Juni 2020 der Entwurf eines Versammlungsfreiheitsgesetzes mit Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt (Drucksache 18/2764).

Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat bisher nicht die ihm im Jahre 2006 vom verfassungsändernden Bundesgesetzgeber übertragene Gesetzgebungszuständigkeit ausgeübt, obwohl eine Reihe von Gründen dafürspricht, das Versammlungswesen im Land auf einer landeseigenen, neuen und zeitgerechten Grundlage zu regeln.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das nach Art. 125a Grundgesetz fortgeltende Versammlungsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1953 als rechtstechnisch und materiell-inhaltlich überarbeitungsbedürftig und eher veraltet gilt (dazu etwa Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (2); Waechter, VerwArch 99 (2008), 73 ff.). Die vielfach beklagte Folge ist ein rechtspolitisches und rechtstechnisches Defizit auf der in einem Rechtsstaat zentralen Steuerungsebene des Parlamentsgesetzes.

Ferner ist die Eigenart der nach Art. 125a Grundgesetz fortgeltenden Bundesgesetzgebung bei Untätigkeit des Landesgesetzgebers zu beachten, wonach das als Bundesrecht (nicht als Landesrecht) fortgeltende Bundesgesetz beschränkt nur insoweit seitens des Bundesgesetzgebers geändert werden darf, als (nur) eine Anpassung an geänderte Verhältnisse gestattet ist, sofern die wesentlichen Elemente des bis zu dem Kompetenzübergang geltenden Bundesrechts erhalten bleiben (vgl. BVerfGE 111, 10 ff.). Durch diese Besonderheit verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen der Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Bundesstaat sind sachgerechte Fortentwicklungen des Versammlungsrechts in Nordrhein-Westfalen und Akzentsetzungen im Versammlungsgesetz des Bundes und durch den Bundesgesetzgeber rechtlich nur begrenzt möglich und in der Staatspraxis weitgehend ausgeschlossen. Zu Recht macht jedoch etwa die Gewerkschaft der Polizei in diesem Zusammenhang in ihrem

eigenen Mustergesetzentwurf für ein Versammlungsgesetz (S. 1) darauf aufmerksam, es bestehe grundsätzlich ein Anspruch der Polizeibediensteten gegenüber dem zuständigen Gesetzgeber, für klare Regelungen zu sorgen.

Hinsichtlich der Ausgangsposition des Landesgesetzgebers sollte nicht außer Betrachtung bleiben, dass das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss zu Versammlungen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf vom 14. Mai 1985 weitreichende Vorgaben verfassungsrechtlicher Art zur Auslegung und Anwendung des Art. 8 Grundgesetz getroffen hat, wie sie in dieser Breite und Tiefe wohl zu keinem anderen Grundrecht des Grundgesetzes verfügt worden sind. Damit erscheint der Regelungsspielraum des Gesetzgebers in zentralen Punkten als eher begrenzt (zu diesem Aspekt vgl. auch Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (2, 5)). In dem Brokdorf-Beschluss (BVerfGE 69, 315 (342 ff.)) entwickelte das Bundesverfassungsgericht eine Art verfassungskräftige Begleittheorie zu dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, wonach diese ein Instrument sei, ein – aus Sicht des Gerichts – Defizit an politischer Einflussnahme des Staatsbürgers gegenüber großen Verbänden, finanzstarken Geldgebern und Massenmedien zu kompensieren. Versammlungen seien ein wesentliches Element demokratischer Offenheit, die Einflussnahme auf den Prozess, Kritik und Protest ermöglichten und deshalb ein „Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ enthielten. Die Versammlungsfreiheit erhöhe durch Gewährleistung eines effektiven Minderheitenschutzes Legitimation und Akzeptanz der von den Repräsentativvorgängen und dem überlegenen bürokratischen Apparat getroffenen Entscheidungen. Stabilisierende Funktion komme der Versammlungsfreiheit auch deshalb zu, weil sie „gestatte, Unzufriedenheit, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten“; außerdem sei sie eine Art Frühwarnsystem, das den Repräsentativorganen Störpotentiale aufzeige, Integrationsdefizite sichtbar und damit Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mache (BVerfGE 69, 315 (347)).

In der Staatsrechtslehre wird diese sog. „Kompensationstheorie“ zum Teil kritisch gesehen: Die Brokdorf-Entscheidung leide durchgehend unter mangelnder juristischer Präzision. Der abwehrende Freiheitsgehalt des Grundrechts werde vernachlässigt; das Grundgesetz habe plebiszitäre Formen unmittelbarer Demokratie ganz bewusst nur für wenige, eng begrenzte Ausnahmefälle zugelassen. Der Beschluss lasse eine Unterscheidung zwischen Staatswillensbildung und Volkswillensbildung vermissen, dem abgestuften System der Vorformung des politischen Willens im Grundgesetz werde eine nivellierende Gleichgewichtung aller Faktoren der öffentlichen Meinung nicht gerecht. Das Gericht habe ferner ausgeblendet, dass die Ausnutzung des Sensationsbedürfnisses der Medien durch geschickte Versammlungs- und Demonstrationsveranstalter teilweise gerade zur Überrepräsentation von Versammlungsereignissen in der Berichterstattung führen könne, die nicht durch die politische Bedeutung der jeweiligen Versammlung, sondern durch die medienwirksame Aktion bis hin zu gezielten (und gefilmten) Rechtsverletzungen geprägt seien. Bei überproportionaler Berichterstattung über sensationelle Versammlungen von Rand- und Splittergruppen wirke die Versammlungsfreiheit nicht staatsstabilisierend, sondern für die betroffene Minderheit eher auf Dauer frustrierend. Richtig sei vielmehr: Versammlungen ermöglichten dem Bürger die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die Freiheit hierzu werde grundrechtlich garantiert, der Einfluss durch Versammlungen könne jedoch über die faktischen Wirkungen hinaus durch das Grundrecht als solches nicht verstärkt werden, sondern sei in einer Demokratie mit ihrer quantitativen Gewichtung von Meinungen maßgeblich von der Zahl der Gleichgesinnten und schließlich auch von der Überzeugungskraft der Argumente abhängig (so Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII, 3. Aufl. 2009, § 164 Rn. 11 ff.; zu dem Theorienstreit ferner insbes. Gusy, NdsVBl. 2017, 257 ff.). Auch das Bundesverfassungsgericht darf, so wird aus der Staatsrechtslehre angemahnt, „nicht nach Gusto Grundrechtsfavoriten küren. Das Grundgesetz weist der politischen Grundrechtsausübung nicht generell den Vorrang vor der unpolitischen zu, wie es auch nicht die öffentliche Ausübung

gegenüber der privaten und die ideelle nicht gegenüber der wirtschaftlichen bevorzugt“ (so Isensee, Virokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 2020, S. 7).

In dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vollständig umgesetzt. Dies gilt beispielsweise für die Eingriffsbefugnisse (§§ 13, 24) oder für das Kooperationsgebot (§ 3).

Die bisherige Untätigkeit von Landesgesetzgebern mag unter Umständen auch auf den Eindruck zurückzuführen sein, angesichts der in der Grundtendenz überaus „versammlungs-freundlichen“ (klarsichtig und zutreffend zu diesem Topos: Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 46 ff.: Gebot versammlungsfreundlichen Verfahrens; ferner zur Entwicklung: Gusy, NdsVBl. 2017, 257 ff.) Brokdorf-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der detaillierten verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Auslegung und versammlungsbehördlichen Anwendung einfachgesetzlicher versammlungsrechtlicher Vorschriften über keine substantiellen Regelungsspielräume zu verfügen, so dass sich der Erlass eigener landesrechtlicher Regelungen in Ausübung der vom Bundesverfassungsgeber zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz letztlich nicht „lohne“. Tatsächlich wird in der Staatsrechtslehre die Einschätzung vertreten, die verfassungsgerichtliche dogmatische Durchdringung des Art. 8 Grundgesetz werde nach Jahrzehnten des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes offenbar vielfach als so dominierend empfunden, dass sich die eingetretenen Pfade, auf die sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zurückziehen möchte, aus dieser Quelle speisten, nicht aber aus den spezifischen Diskussionszusammenhängen des Landesrechts (so Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (6), zum niedersächsischen Versammlungsgesetz). Demgegenüber wird in Teilen des Schrifttums auf „beträchtliche Gestaltungsspielräume“ der Gesetzgeber der Länder hingewiesen (so etwa Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 6; ausführlich zu diesem Fragenkreis jüngst Mehde, NdsVBl. 2020, 1 ff.).

Die politischen Parteien, die über ihre Fraktionen im Landtag die Landesregierung stellen und stützen, haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 26. Juni 2017 vereinbart, erstmals für das Land Nordrhein-Westfalen ein modernes und zeitgerechtes Versammlungsgesetz zu erlassen.

Nachdem mit der Sechsten Novelle zur Änderung des Polizeigesetzes vom 13. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 684) sowie den beiden weiteren Polizeirechtsnovellen vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741) und vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 995) eine Anpassung des Polizeirechts an die aktuellen gesetzlichen Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene in der aktuellen Legislaturperiode herbeigeführt wurde, legt die Landesregierung mit diesem Gesetzentwurf als weiteren Schritt zur Fortentwicklung des Eingriffs- und Sicherheitsrechts in Nordrhein-Westfalen den Vorschlag zur erstmaligen Schaffung eines Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen vor.

Bei der Konzeptionierung des Gesetzentwurfs war zu berücksichtigen, dass seit 2006 mehrere Musterentwürfe als Angebote für eine rechtsförmlich und inhaltlich überzeugende Landesgesetzgebung veröffentlicht worden sind.

Neben einem Entwurf einer Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft der Referenten für Versammlungsrecht in den zuständigen Ministerien (im Folgenden abgekürzt E-BLA zitiert), Vorschlägen einzelner Autoren aus der Wissenschaft (vgl. vor allem Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 573 ff.) sowie einem Gesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei (im Folgenden abgekürzt als E-GdP zitiert) ist vor allem der Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes der Autoren Enders, Hoffmann-Riem, Kniesel, Poscher und Schulze-Fielitz zu nennen. Dieser Normierungsvorschlag, mit Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung entstanden, wurde im Jahre

2011 auch als eigenständige wissenschaftliche Publikation veröffentlicht (Arbeitskreis Versammlungsrecht (Hg.), Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011). Der Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (im Folgenden zitiert als: E-AK) vermag in rechtsförmlicher Hinsicht zu überzeugen, weshalb er insoweit als Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs ausgewählt wurde. Nordrhein-Westfalen setzt darüber hinaus eigene Akzente, die ein insgesamt rundum modernes Versammlungsrecht ermöglichen, mit dem die Herausforderungen unserer Zeit vollumfänglich gemeistert werden können. Von dem Musterentwurf abweichende Regelungen aufgrund anderer rechtspolitischer oder rechtstechnischer Einschätzungen und Präferenzen sind in den Begründungen zu den einzelnen Vorschriften vermerkt und jeweils ausführlich begründet. Ferner sind die Entsprechungen zu dem bzw. die Abweichungen von dem derzeit geltenden Rechtsregime des Versammlungsgesetzes des Bundes dargestellt und erläutert.

II. Wesentlicher Inhalt

1. Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes

Der Aufbau des Gesetzes entspricht den Anforderungen der behördlichen Praxis: Zunächst finden sich die für alle Versammlungen geltenden Vorschriften (§§ 1 bis 9), sodann die Vorschriften für die Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 10 bis 21), dann die Vorschriften über die Versammlungen in geschlossenen Räumen (§§ 22 bis 26), schließlich die Normen zu den Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen dieses Gesetz (§§ 27, 28).

Mit dem Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) wird insbesondere

- ein umfassender Regelungsanspruch verfolgt. So wird der Begriff der Versammlung gesetzlich normiert und klargestellt, dass das Versammlungsgesetz grundsätzlich auch für nicht öffentliche Versammlungen Anwendung findet;
- im Grundsatz die Struktur des Versammlungsgesetzes beibehalten. Es werden zunächst allgemeine Regelungen „vor die Klammer“ gezogen. Abweichend vom Bundesversammlungsgesetz findet sich dann jedoch zunächst der Abschnitt zu Versammlungen unter freiem Himmel, was der besonderen Bedeutung der Versammlungen unter freiem Himmel in der Praxis Rechnung trägt;
- das bislang geltende Uniformierungsverbot zu einem Militanzverbot weiterentwickelt;
- erstmals für die Versammlungspraxis in Nordrhein-Westfalen das vom Bundesverfassungsgericht in der Brokdorf-Entscheidung aufgestellte Kooperationsgebot zwischen Veranstalterin oder Veranstalter und Versammlungsbehörde klar und präzise geregelt;
- wesentlich präziser als im bisherigen Versammlungsgebot das Verbot der Störung von Versammlungen formuliert;
- unter Beibehaltung der bewährten versammlungsrechtlichen Generalklausel die Ermächtigung der Versammlungs- und Polizeibehörden für beschränkende Maßnahmen näher ausgestaltet;
- eine Vorschrift zum besonderen Schutz bestimmter Orte und Tage geschaffen;
- die bestehende gesetzliche Grundlage für Ton- und Bildaufnahmen bei Versammlungen an die in den letzten Jahren rasant erfolgte technische Entwicklung im Bereich der Aufnahmetechnik angepasst;

- eine Regelung zu Versammlungen auf sog. „semi-öffentlichen“ Flächen getroffen;
- der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen enthaltene Regelungsgehalt aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt.

2. Aufhebung bisherigen Rechts

Der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 enthaltene Regelungsgehalt wird wortgleich in § 20 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt (§ 20, vgl. S. 63).

Die Regelungsinhalte der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 werden in § 32 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass hier ebenfalls ein separates Regelungsbedürfnis entfällt.

3. Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Ferner werden im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) neuere Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur ausdrücklichen Aufnahme von unabhängigen Kontrollen in Form von Richtervorbehalten umgesetzt.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1

§ 1 Absatz 1 bildet die Gewährleistung des Art. 8 Grundgesetz ab. Die Definition der Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes findet sich in § 2 Absatz 3.

Die in Art. 8 Grundgesetz im Wortlaut verfügte Beschränkung auf Deutsche ist bereits in § 1 Absatz 1 Versammlungsgesetz auf „jedermann“ erweitert. Auf die Formulierung „jede Person“ sollte indes abgestellt werden, um die möglicherweise gesetzessprachlich altertümlich anmutende und Irritationen bzw. Abwehrreaktionen auslösende Formulierung „jedermann“ zu vermeiden.

Zentrale Bedeutung im Versammlungsrecht hat das Friedlichkeitsgebot. Nur friedliche Versammlungen sind durch Art. 8 Grundgesetz geschützt. Friedlichkeit und Waffenlosigkeit sind im Rahmen des Schutzbereichs des Grundrechts tatsächlich Bedingung für den Genuss und nicht Vorbedingung für die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit (vgl. Hartmann, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand Juni 2018, Art. 8 Rn. 206 m. N.).

Die Durchsetzung des Friedlichkeitsgebots ist vornehmste Aufgabe der Versammlungsbehörde und der Polizei. Ebenso erscheint es als zentrale Aufgabe der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, darauf zu achten, dass die entschlossene Bekämpfung nicht friedlicher Versammlungen ein gesamtgesellschaftliches Anliegen ist. Die Weimarer Republik ist auch an ihrer fehlenden Wehrhaftigkeit zugrunde gegangen, am Willen und/oder am (Un-)Vermögen, Demokratie und Republik in Deutschland gegen die gewaltbereiten, gewalttätigen, permanent in Sälen und auf der Straße agitierenden und demonstrierenden Extremisten auf

dem linken und rechten Rand des politischen Spektrums zu schützen (vgl. Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, aaO, Art. 8 Rn. 4 m. N.; ders., Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 312 ff. („Republik der Demonstrationen“); Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 51 ff.). Unfriedlichen politischen Demonstrationen kann, wie die Geschehnisse in der Weimarer Republik gezeigt haben, eine freiheitszerstörende Kraft innewohnen (siehe Blanke, in: Stern/Becker (Hg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 6 m. N.; ausführlich zu den unterschiedlichen Ansätzen in Preußen und im Reich, das Friedlichkeitsgebot durchzusetzen, und zur Behandlung der NSDAP als „der Versammlungspartei in Weimar“: Breitbach/Deiseroth, in: Ridder/dies. (Hg.), Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, S. 156 ff. (178)).

In § 1 Absatz 2 wird die Verwirkung des Grundrechts (deklaratorisch) festgehalten. Die Vorschrift entspricht § 1 Absatz 2 E-AK. Weitergehende Ausschlussstatbestände, andernorts z. T. verfügt bzw. erlassen, sind rechtstechnisch nicht erforderlich und können daher unterbleiben (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 15).

Zu § 2

§ 2 bestimmt den Regelungsbereich des Gesetzes und trifft Regelungen zur Definition der Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes.

Zu § 2 Absatz 1

§ 2 Absatz 1 definiert den Regelungsbereich des Gesetzes.

Regelungsgegenstand ist nicht nur die Gesetzgebungsmaterie des Versammlungsrechts im engeren Sinne. Vielmehr sollen in diesem Gesetz auch Bestimmungen bezüglich des allgemeinen Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbotes (§ 17) sowie des Militanzverbotes (§ 18) außerhalb versammlungsrechtlicher Zusammenhänge und Veranstaltungen getroffen werden. Das Versammlungsgesetz ist insoweit der richtige Regelungsort (ebenso § 17a Versammlungsgesetz). Eigens ein eigenes Stammgesetz im Landesrecht für das Vermummungs- und Militanzverbot bei anderen Veranstaltungen als Versammlungen zu schaffen, verbietet sich aus allgemeinen Grundsätzen sachgerechter Gesetzgebungskultur.

Zu § 2 Absatz 2

Zu der Frage, ob das Regel-Ausnahme-Schema des Versammlungsgesetzes nur die öffentlichen oder alle (auch nichtöffentliche, private) Versammlungen umfassen sollte, finden sich in den Musterentwürfen und geltenden Gesetzen (vgl. § 1 Absatz 3 Versammlungsgesetz) unterschiedliche Lösungen.

Vorzugswürdig erscheint der Vorschlag des Arbeitskreises Versammlungsrecht (aaO, S. 18), den Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf nichtöffentliche Versammlungen zu erstrecken, denn auch bei diesen handelt es sich um Versammlungen, und insofern ist der einfache Gesetzgeber grundsätzlich aufgerufen, ein Rechtsregime zu schaffen.

Es erscheint gesetzgebungstechnisch stets vorzugswürdig, einen einheitlichen Lebenssachverhalt (Versammlungen) umfassend zu regeln, auch, um Rechtsanwendern und Rechtsunterworfenen Rechtsunsicherheiten bei der Frage des einschlägigen Rechtsregimes und des richtigen Verhaltens zu ersparen. Wenn eine Vorschrift nur für öffentliche Versammlungen gilt, ist

dies an der entsprechenden Stelle angeordnet. Insbesondere die Vorschriften über die Beschränkungen, Verbote und Auflösungen sind auch auf nichtöffentliche Versammlungen anwendbar.

Zu § 2 Absatz 3

§ 2 Absatz 3 enthält die Legaldefinition der Versammlung im Sinne dieses Gesetzes. Die Vorschrift entspricht § 2 E-AK und beispielsweise Art. 2 Absatz 1 BayVersG, während das Versammlungsgesetz des Bundes keine Legaldefinition der Versammlung enthält.

Versammlungen müssen einen Ortsbezug haben; Diskussionen im Internet und dergleichen sind keine Versammlungen im Sinne dieses Gesetzes. Der Ortsbezug der Versammlung äußert sich dadurch, dass eine solche örtlich oder sich fortbewegend stattfinden kann. Die letztere Fallgruppe wird z. T. auch als Aufzug bezeichnet (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 2 E-AK). Aufzüge sind jedoch bereits begrifflich Versammlungen, soweit es sich um Versammlungen im Rechtsinne handelt; einer weiteren und eigenständigen gesetzlichen Definition oder Regelung des Aufzuges bedarf es insoweit nicht.

Die in der juristischen Literatur umstrittene Restriktion, wonach für den Begriff der Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes notwendig ist, dass es sich um die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung handelt, berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung (Volkswillensbildung) Hauptzweck sein muss und diese sich nicht als bloßer Nebenakt darstellen darf, der lediglich bei Gelegenheit einer Versammlung erfolgt (BVerfGE 104, 92 (104); BVerfG, Kammerentscheidung, NJW 2001, 2459 (2460 f.)).

Die Begrenzung auf die Ansammlungen mit dem Ziel der Teilhabe an der politischen Meinungsbildung hat vor allem Konsequenzen hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht treffend so bezeichneten „Volksbelustigungen“ wie Sportveranstaltungen, Rockkonzerten etc. (vgl. BVerfGE 69, 315 (342)). Sie hat auch Auswirkungen auf den Rechtsstatus der traditionellen kirchlichen Prozessionen, etwa an Fronleichnam oder Christi Himmelfahrt. Ob derartige Veranstaltungen nach Art. 8 GG (oder lediglich durch Art. 4 bzw. Art. 2 Grundgesetz) geschützt sind, ist zwischen den Vertretern eines sog. engen und eines sog. weiten Versammlungsbegriffs nach Art. 8 Grundgesetz umstritten (vgl. etwa Depenheuer, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand März 2019, Art. 8 Rn. 31 ff.). Dieser Streit kann zwar durch den einfachen Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich „entschieden“ werden, doch sieht dieser sich schon aus Gründen rechtsförmlich klarer Gesetzgebung in der Pflicht, eine Entscheidung zum einfachrechtlichen Regelungsbereich eines Versammlungsgesetzes zu treffen. Der Streit wirkt sich insoweit in erster Linie hinsichtlich straßenrechtlicher (Sondernutzungserlaubnis) und sonstiger Erlaubnispflichten aus. Während für nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlungen kraft Grundgesetzes grundsätzlich die versammlungsrechtliche Anzeigepflicht (§ 10), aber die sonstige Erlaubnisfreiheit (§ 11) gilt, richtet sich bei nicht durch Art. 8 Grundgesetz geschützten Veranstaltungen eine etwaige Erlaubnispflicht nach dem Vorhandensein von Ausnahmetatbeständen in den einschlägigen Fachgesetzen.

Auch wenn in der Literatur – in einer allerdings umstrittenen Argumentationslage - zum Teil darauf aufmerksam gemacht wird, den Landesgesetzgebern könne es freistehen, entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den sog. weiten Versammlungs begriff anzuordnen (Kniesel, aaO, Teil 1 Rn. 115), sollte davon Abstand genommen werden, denn rechtspolitisch und verfassungsrechtlich scheint die Festlegung des Bundesverfassungsgerichts auf den sogenannten engen Versammlungs begriff sachgerecht.

Bedenklich könnte die Herausnahme kirchlicher Prozessionen aus der einfachrechtlichen Privilegierung der Versammlungsfreiheit – entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - erscheinen. Man könnte hierin eine faktische Diskriminierung des Grundrechts aus Art. 4 Grundgesetz und der Kirchen bei traditionellen Prozessionen sehen und die Auffassung vertreten, teils jahrhundertealte kirchliche Prozessionen, an wenigen (bekannten) Tagen im Jahr, vorbei an Kapellen und Kreuzen, dürften in der Verwaltungspraxis nicht schlechter behandelt werden als gemeinsame politische Kundgebungen vielfach nur partikularen Interesses zu politischen (Tages-)Themen. Allerdings dürften diese Befürchtungen im Ergebnis nicht durchgreifen. Zentrales Grundrecht ist insoweit die Religionsfreiheit des Art. 4 Grundgesetz, nicht die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Grundgesetz. Zentral einschlägiges Rechtsregime dürfte das Straßenverkehrsrecht sein; dieses enthält in den Ausführungsbestimmungen zu der Vorschrift über die Sondernutzungen (derzeit) sachgerechte Einzelregelungen zu den verwaltungspraktischen Abläufen (vgl. die Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO).

Zu § 2 Absatz 4

Die Vorschrift enthält eine Definition der öffentlichen Versammlung, welche § 2 Absatz 4 E-AK entspricht. Versammlungen, die nicht diese Merkmale aufweisen, sind nichtöffentlich. Eine Versammlung ist auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet, wenn sie die räumlich angrenzende Öffentlichkeit in ihren kommunikativen Prozess einbezieht, etwa durch Lautsprecher- oder Videoaufforderung.

Zu § 3

§ 3 regelt das in der versammlungsrechtlichen Praxis bedeutsame Thema der Zusammenarbeit zwischen Veranstalter und zuständiger Behörde. Die Vorschrift setzt die verfassungsgerechte Rechtsprechung um. Im Versammlungsgesetz fehlt eine entsprechende Norm, dort ist nur das Verbot der Störung von Versammlungen durch Dritte geregelt (§ 2 Absatz 2). Die Absätze 1 bis 3 entsprechen weitgehend § 3 Absatz 1 bis 3 E-AK. § 3 Absatz 4 enthält eine die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umsetzende Regelung zu den Kooperationsobliegenheiten der Veranstalter.

Erscheint es gesetzgebungspolitisch sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Grundrechtsträgern und Behörden auf einem verwaltungspraktisch anspruchsvollen und konflikträchtigen Aufgabenfeld wie dem Versammlungsrecht in den Grundzügen vorzugeben, so verbieten sich allgemeine behördliche Aufgabenzuschreibungen oder Abwägungsvorgaben grundrechtlicher Art in der Art, wie sie in § 3 des Entwurfs eines Versammlungsfreiheitsgesetzes für Berlin enthalten sind (Drucksache 18/2764, S. 3). Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, einzelne aus zahlreichen Aufgabenzuschreibungen und Dienstpflichten deutscher Behörden herauszutrennen und diese zum Gegenstand einseitig anmutender Zuschreibungen zu machen. Rechtsbefehle an die Adresse der Polizei etwa, die, wie in § 3 Absatz 4 des Berliner Gesetzentwurfs, auf die – als solche uneingeschränkt unterstützungswerte - Zielvorstellung des Gesetzgebers hinauslaufen, „eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen“, könnten insoweit als eine Art gesetzgeberischer Garantenpflicht und Erfolgshaftung missverstanden werden. Im Einklang mit dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht und den vorliegenden Versammlungsgesetzen wird daher auch in diesem Gesetzentwurf von derartigen Zuschreibungen einseitiger und missverständlicher Art abgesehen.

Zu § 3 Absatz 1

§ 3 Absatz 1 beschreibt den Schutzauftrag der Versammlungsbehörde gegenüber der Versammlung, aber auch gegenüber Dritten und hinsichtlich der Verteidigung der Rechtsordnung auch gegen z. B. unfriedliche Versammlungen. Verfassungsrechtlich steht im Hintergrund das

Gebot des versammlungsfreundlichen Verfahrens (näher dazu Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 46).

Gegen die Vorschrift könnte eingewandt werden, sie sei überflüssig, da in ihr nur selbstverständliche Aspekte der Verwaltungspraxis deutscher Behörden zum Ausdruck gebracht würden. Diese Kritik ginge jedoch fehl. Art. 8 Grundgesetz in seiner derzeitigen Auslegung ist ein infrastrukturell raumbedeutsames, in die Allgemeinheit und auf die öffentlichen Sachen und Einrichtungen ausgreifendes Grundrecht, dessen Gebrauch u. a. auch massive Beeinträchtigungen der Fortbewegungsfreiheit Dritter zur Folge haben kann. Das zeigt sich in der Praxis insbesondere auch in der allgemeinen sonstigen Erlaubnisfreiheit (§ 11). Die grundrechtliche und verwaltungspraktische „Bewirtschaftung“ ist für die Versammlungsbehörde daher wesentlich aufwendiger, als dies bei der Ausübung anderer Grundrechte der Fall ist. Dies rechtfertigt die Aufnahme entsprechender ausdrücklicher Vorschriften zur Verfahrensgestaltung der Behörden, wobei diese Verfahrensgestaltung auf verfassungsrechtlicher Ebene ohnehin durch den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts als Schutz- und Gewährleistungsaufgabe vorgegeben ist (BVerfGE 69, 315 (354 ff.)).

Dabei ist hier, wie auch in anderen Bestimmungen dieses Gesetzes, nicht nur auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit abzustellen, sondern auch auf jenes der öffentlichen Ordnung. Das Bundesverfassungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung ausdrücklich daran fest, dass das Schutzgut öffentliche Ordnung zur Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz angezogen werden darf, wenn bestimmte weitere Kautelen seitens der Versammlungsbehörde beachtet werden (vgl. BVerfGE 69, 315 (352); 111, 147; ausf. dazu Baudewin, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020).

Zu § 3 Absatz 2

§ 3 Absatz 2 regelt die Einzelheiten des in der Versammlungspraxis bedeutsamen Kooperationsgebotes. Das Institut der versammlungsrechtlichen Zusammenarbeit oder Kooperation zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter wurde maßgeblich durch die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 69, 315 (354 ff.)) in das deutsche Versammlungsrecht eingeführt.

Im Hintergrund steht zum einen die Einschätzung, dass in einem freiheitlichen bürgerlichen Rechtsstaat Diskurs und Zusammenarbeit zwischen Gesellschaft und Staat der staatlichen Repression stets vorgehen sollten. Die Repression der Eingriffsverwaltung darf gleichsam nur ultima ratio sein in den Fällen, in welchen der Diskurs nicht zur Herstellung einer gesetzeskonformen Lage geführt hat. Auf der anderen Seite lagen zum Zeitpunkt der Brokdorf-Entscheidung vom 14. Mai 1985 (BVerfGE 69, 315) bereits seit längerem rechtssoziologische Erkenntnisse etwa aus Schweden vor, nach welchen die vorherige Erörterung zwischen Veranstaltern und Polizei in einer erstaunlich hohen Zahl von Demonstrationen zu Modifikationen in der Planung von Zeitpunkt, Marschweg und Marschziel geführt hatten, ohne welche die Versammlung unerwünschte Auflagen oder gar die Auflösung zu befürchten gehabt hätte (Götz, DVBl. 1985, 1347 (1349 m. N.)).

Das Kooperationsgebot des Bundesverfassungsgerichts hat in der Staatsrechtslehre z. T. verhaltene oder sogar skeptische Reaktionen ausgelöst; die Rede war seinerzeit u. a. von „pastoralen Handreichungen, die erfahrungsgemäß nur von loyalen Veranstaltern oder solchen aufgenommen werden, die die behördlichen Maßnahmen nach Schwachstellen ausforschen wollen“ (Schneider, DÖV 1985, 783 (784 linke Spalte)).

In der versammlungsrechtlichen Praxis der Versammlungsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Kooperation, wie eine interne Umfrage des Ministeriums des Innern ergeben hat, indes als wertvolles Instrument der Steuerung geschätzt. Aus den Versammlungsbehörden wurde im Zuge der Ausarbeitung dieses Gesetzentwurfs berichtet, beim Großteil angemeldeter Versammlungen werde die Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern und Polizei als gut und für beide Seiten Vorteile bringend eingeschätzt. Die ausdrückliche Aufnahme in einen Gesetzentwurf wird seitens der Versammlungsbehörden begrüßt. Allerdings wurde auch die Beobachtung berichtet, es gebe, vor allem im links- und rechtsextremen Spektrum, Veranstalter bzw. Veranlasser von Versammlungen, die jede sachgerechte Kooperation mit der Versammlungsbehörde von vorneherein ablehnten und diese aufforderten, einen „Bescheid mit Auflagenvorbehalt“ zu erlassen. Im Hintergrund, so Einschätzungen aus der Praxis der Versammlungsbehörden, stehe das Kalkül bestimmter Anmelder, die derzeitige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sei im Ergebnis eher streng zu versammlungsbehördlichen Beschränkungen (Auflagenvorbehalten) und werde diese in den Eilrechtsschutzverfahren im Zweifel zugunsten der Versammlungsfreiheit auch links- oder rechtsextremistisch orientierter Veranstalter aufheben.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel gehört es zu den Aufgaben der Polizei, die Versammlung vor Störung zu schützen, § 7. Ferner hat die Polizei die Aufgabe, die Beachtung von Gesetz und Recht sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich des Friedlichkeitsgebots. Uniformierte Polizeibeamte, die insoweit ihren Dienst verrichten, sind offenkundig als solche zu erkennen, insofern besteht auch kein Bedürfnis, dass sich diese bei Versammlungen unter freiem Himmel einzeln gegenüber dem Versammlungsleiter gesondert zu erkennen geben. Die Wahrnehmung der Kooperationspflichten nach § 3 bedingt die persönliche Bekanntheit von Versammlungsleitung und zuständiger Behörde, also der Einsatzleitung der Polizei; auch insoweit stellt sich nicht die Notwendigkeit einer eigenständigen originären Rechtsgrundlage. Im Übrigen richtet sich die Legitimationspflicht nach den allgemeinen polizeilichen Vorschriften, d. h. die Beamten haben sich auf Verlangen mit dem Dienstausweis auszuweisen. In der Anwesenheit der Polizeibeamten bei Versammlungen unter freiem Himmel ist im Ergebnis daher kein darüber hinaus gehender Grundrechtseingriff erkennbar, der eine spezielle Rechtsgrundlage für die Anwesenheit bzw. Ausweisung von Polizeibeamten erfordern würde, so dass sich eine entsprechende Regelung in dem entsprechenden Abschnitt erübrigt. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ist die gesetzliche Ausgestaltung der polizeilichen Anwesenheit dagegen in einer speziellen Norm und unter Vorgabe der entsprechenden Befugnisse angezeigt, da insoweit eine andere Eingriffswirkung vorliegen dürfte (§ 23 Absatz 3, vgl. S. 67).

Zu § 3 Absatz 3

§ 3 Absatz 3 sieht eine die entsprechende Rechtsprechung wiedergebende Regelung hinsichtlich des Verhaltens von Veranstaltern bei Versammlungen vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Brokdorf-Entscheidung (BVerfGE 69, 315 (357)) herausgestellt, dass die Veranstalter die Pflicht trifft, mit den Versammlungsbehörden zusammenzuarbeiten (Kooperationsgebot), die maßgebliche Passage lautet (S. 357):

„... Weitergehende verfahrensrechtliche Obliegenheiten ließen sich möglicherweise mit der Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung und mit der Verursacherverantwortung für die Auswirkungen von Großdemonstrationen rechtfertigen. Solche Obliegenheiten im Rahmen und in den Grenzen des Gesetzesvorbehalts unter Auswertung der erwähnten Erfahrungen auf der Ebene des einfachen Rechts zu präzisieren, muß dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Auch ohne eine gesetzgeberische Präzision tun freilich Veranstalter und Teilnehmer gut daran, die aus bewährten Erfahrungen herleitbaren Emp-

fehlungen für Großdemonstrationen möglichst von sich aus zu berücksichtigen. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung sind jedenfalls verfassungsrechtlich gehalten, eine entsprechende Bereitschaft zu begünstigen: Je mehr die Veranstalter anlässlich der Anmeldung einer Großdemonstration zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“

Die Kooperationsobliegenheit des Veranstalters ist ein wichtiger Aspekt bei der Vorbereitung und friedlichen Durchführung von Versammlungen, auch mit Blick auf die Akzeptanz von Versammlungen bei denjenigen Bürgern und Einwohnern, die Versammlungen generell oder solchen mit bestimmten Aussagen oder Forderungen bzw. Einschränkungen der Fortbewegungsfreiheit Dritter eher kritisch oder ablehnend gegenüberstehen.

§ 3 Absatz 3 Satz 2 und 3 entsprechen § 14 Absatz 4 E-BLA und bringen die verfassungsgerichtliche Vorgabe zum Ausdruck, dass Verstöße gegen die versammlungsrechtliche Kooperationsobliegenheit Auswirkungen auf die (Ermessens-) Entscheidung der Versammlungsbehörde haben und in diesem Zusammenhang auch Rechtsnachteile zulasten des Veranstalters nach sich ziehen können.

Die Nichtwahrnehmung der Kooperationspflicht durch die Versammlungsleitung kann Auswirkungen auf die Anordnung und Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrender Beschränkungen oder Verfügungen der Polizei haben: Sieht die Versammlungsleitung bspw. davon ab, die Behörde über eine Veränderung der Gefahrenlage zu informieren, trägt sie das Risiko, dass ihre Einschätzung der Gefahrenlage bei behördlichen Maßnahmen nicht berücksichtigt werden kann (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 21).

Es geht nicht darum, dass, wenn ein Veranstalter ein Kooperationsgespräch ablehnt, die Versammlung bereits deshalb verboten oder aufgelöst werden dürfte. Eine solche voreilige Sanktion gegen einen gleichsam als „unbotmäßig“ betrachteten Anmelder wäre ein ungerechtfertigter Eingriff in Art. 8 Grundgesetz und damit ein versammlungsbehördlich unzulässiges Vorgehen. Unzulässig wäre z. B. auch, bei Verweigerung der Kooperation ohne weiteres einen unfriedlichen Verlauf zu prognostizieren oder eine entsprechende Umkehr der Beweislast anzunehmen.

Die Nichtwahrnehmung der Kooperation durch den Anmelder kann indes Einfluss bei der Ermessensausübung der Versammlungsbehörde erlangen, was Entscheidungen über Verbote oder Beschränkungen angeht. Falls beispielsweise ein Veranstalter eine Demonstrationsroute wählt, die aus überwiegenden öffentlichen Belangen unzulässig ist, und ein Kooperationsgespräch über eine geeignete Route verweigert, kann eine sachgerechte Beschränkung des Versammlungsweges, bei Missachtung ein Verbot der Versammlung gegebenenfalls gerechtfertigt sein. Dieses kommt etwa in Betracht bei beabsichtigten Demonstrationsrouten, die unmittelbare Gefahren für Leib oder Leben begründen können, beispielweise in dem Fall, dass der Aufzug in unmittelbarer Nähe der Dutzende Meter hohen Abbaukante eines Braunkohletagebaus vorbeiführen soll. In besonderer Weise dürfte dies gelten, wenn durch den Veranstalter schon im Vorfeld einer geplanten Versammlung öffentlich zur Begehung von Straftaten unter dem Schlagwort des „zivilen Ungehorsams“ aufgerufen wird und der im Wege der Gestaltungsfreiheit geplante Weg des Aufzuges aufgrund seiner baulichen Besonderheit und Gefahrengeneigtheit das staatliche Ziel der Verhinderung von eben diesen Straftaten wesentlich erschwert oder vereitelt, und zudem die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit eingesetzten Polizeivollzugsbeamten durch den Versuch der Erfüllung ihres Auftrags ihrerseits in erhebliche Gefahrenlagen geraten, etwa durch einen Absturz von der Abbruchkante eines Braunkohletagebaus.

Zu § 3 Absatz 4

Die in § 3 Absatz 4 angeordnete Informationspflicht ist sachgerecht, damit Veranstalter bzw. Leiter ihren Rechtspflichten aus diesem Gesetz permanent nachkommen können. Die Unterrichtsakte sollten dokumentiert werden, um insoweit auch spätere behördliche Einschätzungen und Bewertungen hinsichtlich vorsätzlichen oder fahrlässigen Verhaltens im Rahmen der Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände treffen und begründen zu können.

Zu § 4

§ 4 entspricht § 4 E-AK und ist klarer und präziser formuliert als § 2 Absatz 1 Versammlungsgesetz. Dem Arbeitskreis Verwaltungsrecht ist in der Einschätzung beizupflichten, dass der Begriff des Veranstalters im Gesetz zu bestimmen ist, weil zahlreiche Gesetzesbestimmungen an diese Eigenschaft unmittelbar anknüpfen und deshalb Regelungsklarheit geboten erscheint (aaO, S. 22).

Veranstalter ist danach immer der (oder die), der oder die in bestimmter Weise aktiv wird. Wer (aktiv) einlädt oder anzeigt, ist durch diese Handlung gleichsam „automatisch“ Veranstalter, mit allen Pflichten und Rechten, welche das Gesetz an diese Rechtsstellung knüpft. „Einladen“ meint in diesem Zusammenhang in erster Linie die ausdrückliche Aufforderung, an einer von der Person geplanten öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung teilzunehmen, mit deren Zweck sich die teilnehmende Person so weit identifiziert, dass sie die Versammlung auch als eigene versteht (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 22).

Umstritten ist, ob auch solche Personen als Veranstalter im Rechtssinne zu qualifizieren sind, die zwar nicht ausdrücklich zu einer Versammlung einladen, die sich aber durch objektiv zurechenbares Verhalten in besonderer Weise mit der Veranstaltung identifizieren und wesentliche Aufgaben im Vorfeld versehen, etwa, was die Vorbereitung und Organisation, Raumbeschaffung, Rednergewinnung und Anreiseplanung angeht. Zum Teil spricht man sich für einen gleichsam objektivierten Veranstalterbegriff aus, mit der Folge, dass auch Personen, die solche (wesentlichen) Tätigkeiten versehen, als Veranstalter im Rechtssinne eingeordnet werden können, mit der weiteren Folge der entsprechenden Pflichtenstellungen (vgl. BayObLG, NJW 1979, 1895 f.). Im Hinblick auf die Bestimmtheit gesetzlicher Pflichtenzuweisungen dürfte aber die Annahme nicht fernliegen, dass entsprechende Zuschreibungen nur in klaren Sachverhaltskonstellationen zulässig sein dürften.

Bei mehreren parallel Veranstaltenden sind diese alle Ansprechpartner der zuständigen Behörde, sofern sie sich nicht, was empfehlenswert wäre, auf gemeinsame Repräsentanten verständigen. Bei mehreren Personen, die sich durch ein – denkbares – kollusives Zusammenwirken der Pflichtenstellung als Veranstalter dadurch entziehen, dass sie zur Teilnahme an der Versammlung einer anderen Person vermeintlich bloß auffordern, ohne dass diese wiederum die Versammlung angezeigt oder zu ihr eingeladen hat, wohl aber faktisch durchführt, sind alle als verantwortlich veranstaltende Personen anzusehen (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 23).

Ein Problem der versammlungsbehördlichen Praxis stellen die sog. veranstalterlosen Versammlungen dar, also Versammlungen, bei denen niemand als Veranstalter im Rechtssinne auftritt.

Veranstalterlose Versammlungen können in der behördlichen Praxis in der Form der anzeigepflichtigen Versammlungen, aber auch als Eil- oder Spontanversammlungen (§ 10 Absatz 3 und 4) auftreten, wobei Eil- oder Spontanversammlungen nicht zwangsläufig veranstalterlos sein müssen.

Eine Versammlung darf einerseits nicht allein deshalb verboten oder aufgelöst werden, weil kein Veranstalter auftritt bzw. bestimmt werden kann: Auch veranstalterlose Versammlungen sind durch Art. 8 Grundgesetz geschützt (vgl. Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 56 m. N.). Das Grundrecht des Art. 8 Grundgesetz und die einfachrechtliche Versammlungsfreiheit nach § 1 gelten nicht nur für Veranstalter von Versammlungen bzw. für Veranstaltungen, bei denen ein Veranstalter mit entsprechender Pflichtenstellung förmlich bestimmt werden kann.

Auf der anderen Seite knüpft das Versammlungsrecht an die Person des Veranstalters zahlreiche zentrale Rechtspflichten, insbesondere die Pflicht zur Leitung und Beaufsichtigung sowie zur Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung. Nicht überzeugend wäre daher, würde der Gesetzgeber vor dem Problem veranstalterloser Versammlungen gleichsam „kapitulieren“, es also wertungsfrei in das subjektive Belieben von Demonstranten stellen, ob eine Versammlung einen Veranstalter hat. Versammlungen ohne Veranstalter sind aus Sicht des Gesetzgebers als verfassungsrechtlich zulässiger, verwaltungspraktisch aber unerwünschter Ausnahmefall einzuordnen.

Zu § 5

§ 5 regelt die Versammlungsleitung. Die Vorschrift entspricht § 5 E-AK. Sie ist klarer und präziser als die bislang geltenden Vorschriften (§§ 7 und 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz).

Zu § 5 Absatz 1

Jede öffentliche Versammlung hat grundsätzlich aus sich heraus ihre Ordnung selbst zu organisieren. Deshalb ist die veranstaltende Person als Grundrechtsträger für Organisation und Ablauf verantwortlich (Arbeitskreis Versammlungsrecht, S. 23). Es handelt sich weniger um einen Teil des durch Art. 8 Grundgesetz gewährleisteten Veranstaltungsrechts, wie in der Anmerkung zu § 5 E-GdP ausgeführt wird (S. 7), sondern eher um eine rechtliche Verpflichtung, zumal sich daran auch strafrechtlich bewehrte Pflichten knüpfen (§ 27 Absatz 1 und 2).

Der Veranstalter muss die Versammlung leiten. Bei einer Vereinigung ist der Handlungsbefugte verantwortlich, im Regelfall also der Vorsitzende. Falls eine Versammlung keinen Veranstalter hat, kann sie auch nicht einen Veranstalter als Leiter haben. Die Regelungsanordnung des § 5 Absatz 1 läuft insoweit ins Leere. Dieser Fall sollte in der Versammlungspraxis die Ausnahme sein, kann aber eintreten. Zu dieser Situation in der Versammlungspraxis findet sich eine Regelung in § 5 Absatz 3.

Zu § 5 Absatz 2

Die Delegationsmöglichkeit des Absatzes 2 entspricht § 7 Absatz 3 Versammlungsgesetz.

Zu § 5 Absatz 3

§ 5 Absatz 3 widmet sich dem versammlungsbehördlichen Problem, dass eine Versammlung keinen feststellbaren Veranstalter und damit auch keinen „geborenen“ Leiter nach § 5 Absatz 1 hat.

In § 5 Absatz 3 E-AK ist insoweit nur vorgesehen, dass die Versammlung einen Leiter bestimmen kann, was als Versuch bezeichnet wird, auf „neuartige Weise dem (Ausnahme)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden“ (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 24); die Frage, ob jede Versammlung einen Leiter haben muss oder soll, wird nicht klar beantwortet (S. 24). Nach § 7 Absatz 1 in Verbindung mit § 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz

muss jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben. In § 5 Absatz 1 Satz 1 Versammlungsgesetz NI ist insoweit bestimmt, dass jede anzuzeigende Versammlung unter freiem Himmel einen Leiter haben muss. Ebenso ist in § 3 Absatz 1 E-BLA und in § 5 Absatz 1 E-GdP vorgesehen, dass jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muss.

Es besteht ein legitimes staatliches und versammlungsbehördliches Interesse daran, dass Versammlungen sowohl einen Veranstalter wie auch einen Leiter haben. Schon bei den Beratungen zum Versammlungsgesetz wurde darauf hingewiesen, dass die Existenz eines Leiters nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine unabdingbare Voraussetzung einer geordneten Versammlung sei (vgl. BVerfGE 69, 315 (357) m. N. sowie Gesetzentwurf der GdP, S. 7). Die Einhaltung des Friedlichkeitsgebots und von behördlichen Verboten oder Beschränkungen sowie Sanktionen ist bei klaren Bezugspersonen und Verantwortlichkeiten wesentlich leichter durchzusetzen, was nicht nur der Versammlungsbehörde, der Polizei und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere auch den Grundrechtspositionen Dritter zugutekommt, sondern gerade auch der rechtstreuen Versammlung selbst und dem verfassungs- und rechtsgemäßen Versammlungswesen insgesamt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsordnung Sanktionen vorsehen darf bei dem Versuch, sich der Rechtspflichten als Veranstaltungsleiter zu entziehen. Die Versammlungsbehörden dürfen an bestimmte Handlungen anknüpfen und danach faktische Leiter von Versammlungen als rechtsverantwortlich erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz als verfassungsgemäß erkannt, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer als Veranstalter oder Leiter eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel ohne Anmeldung durchführt. Die Strafbarkeit treffe auch Personen, die als faktische Leiter im Sinne des § 26 Nummer 2 Versammlungsgesetz diese Rolle tatsächlich ausfüllten, ohne dass sie die Versammlung angemeldet hätten. Diese Auslegung des Begriffs des Leiters und die Erstreckung der Strafbarkeit auf faktische Leiter sei geeignet, einer Umgehung des Erfordernisses einer Anmeldung unter Benennung eines Versammlungsleiters entgegenzuwirken, die ansonsten nur gegenüber dem Veranstalter – der gerade bei nicht angemeldeten Versammlungen oftmals nicht ohne weiteres festgestellt werden könne – sanktioniert werden könne. Sie verwirkliche somit die legitimen Ziele des gesetzlichen Anmeldeerfordernisses, ohne die Versammlungsfreiheit in übermäßiger Weise einzuschränken (BVerfG, NVwZ 2019, 1509 f. mit Bezug auf BVerfGE 69, 315 (358 f.)). § 5 Absatz 3 Satz 2 sieht vor diesem Hintergrund vor, dass bei jeder öffentlichen Versammlung eine Person die Leitung innehaben muss.

Zu § 5 Absatz 4

§ 5 Absatz 4 betrifft nichtöffentliche Versammlungen, die nach ihrer Größe oder nach ihrem geringen Potential selbst im Fall der öffentlichen Wahrnehmbarkeit nicht notwendig der Regelung der Versammlungsleitung bedürfen, etwa private und informelle Diskussionskreise. Nur wenn förmlich eine Versammlungsleitung bestimmt ist, sollen die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten (vgl. Arbeitskreis Versammlungsgesetz, aaO, S. 25).

Zu § 6

§ 6 entspricht § 6 E-AK. Diese Vorschrift ist gründlicher und präziser als die bisherigen zerstückelten Rechtsgrundlagen in §§ 8 bis 10 sowie § 19 Versammlungsgesetz.

Zu § 6 Absatz 1

Die Vorschrift enthält mit klaren und präzisen Rechtsbefehlen die zentralen Rechtspflichten der Versammlungsleitung bei der Versammlung. Sie vermeidet bisherige Redundanzen des

§ 8 Versammlungsgesetz und die Erwähnung von Selbstverständlichkeiten wie jener, dass der Leiter bei der Versammlung anwesend sein muss (vgl. Art. 4 Absatz 1 Nr. 4 BayVersG).

Die Versammlungsleitung muss insbesondere für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung sorgen. Ordnungsgemäß in diesem Sinne bedeutet, dass die Versammlung in einem umfassenden Sinne nach den Kautelen ihrer Anmeldung und nach allen für sie relevanten und zu beachtenden und einzuhaltenden gesetzlichen Vorgaben abzulaufen hat. Insbesondere muss stets und in bestmöglicher Weise sichergestellt sein, dass Gefahren von der Versammlung ferngehalten werden und von dieser ihrerseits keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.

Die besondere einfachrechtliche Pflicht der Versammlungsleitung zur Hinwirkung auf die Friedlichkeit der Versammlung rechtfertigt sich aus zwei Gesichtspunkten: Zum einen aus dem Umstand, dass die Friedlichkeit der Versammlung als Schutzbereichsvoraussetzung des Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz ein auch in der versammlungsrechtlichen Praxis überragend wichtiger Gesichtspunkt ist: Nicht friedliche Versammlungen werden vom Schutzbereich von vornherein nicht umfasst und werden verboten bzw. aufgelöst (OVG Münster, Beschluss vom 14. September 2018 – 7 B 1354/18, juris: Hambacher Forst). Zum anderen ist zu beachten, dass Versammlungsleitung und Ordner durch die Strafandrohung des § 27 Absatz 6 in der Umsetzung ihrer Pflicht zur Durchsetzung des Friedlichkeitsgebots insoweit geschützt werden, als das diejenigen Straftaten begehen, die Gewalt gegen die rechtmäßige Ausübung von Ordnungsmaßnahmen anwenden.

Das Gebot der Friedlichkeit ist in der versammlungsbehördlichen und polizeilichen Praxis in der Weise zu stärken, dass, wenn im Vorfeld der Versammlung unmissverständlich feststeht und dokumentiert wird, dass seitens des Veranstalters oder Leiters öffentliche Aufrufe zu Straftaten wie Nötigungen und Widerstand gegen Polizeibeamte erfolgen, eine Bestätigung der angemeldeten Versammlung (§§ 10, 12, 13) zu unterbleiben hat. Ein öffentlicher Aufruf in diesem Sinne liegt auch vor, wenn zur Begehung von Land- oder Hausfriedensbrüchen aufgerufen wird, als Ausdruck sog. „zivilen Ungehorsams“, etwa gegen die von den Volksvertretungen beschlossenen Regelungen zur Energiepolitik und deren praktische Umsetzung in der Umgebung von Braunkohleabbaugebieten und Kraftwerken. Wird eine solche Versammlung, in deren Vorfeld explizit zu Gewalt gegen Personen oder Sachen aufgerufen wurde, seitens der Versammlungsbehörde nicht bestätigt, hat diese gleichzeitig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Gebot oder eine beschränkende Verfügung (§ 13) gegeben sind. Im Falle der Durchführung der Versammlung stellt sich die Frage der Auflösung (§ 13 Absatz 2) und des Vorliegens von Straf- bzw. Bußgeldtatbeständen (§§ 27, 28).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Unterbrechung bzw. Schließung eine nicht unerhebliche Eskalationswirkung haben können, bis hin zu massiven körperlichen Auseinandersetzungen etwa zwischen Demonstranten und Gegendemonstranten. Insofern erscheint es bei Versammlungen unter freiem Himmel sinnvoll, die Polizei vor entsprechenden Entscheidungen in deren Vorbereitung und in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Zu § 6 Absatz 2

§ 6 Absatz 2 regelt im Zusammenwirken mit § 10 Absatz 2 und § 12 Absatz den Ordnerinsatz.

Bisher findet sich dazu betreffend die Versammlungen unter freiem Himmel in den § 9 und 18 Absatz 2 Versammlungsgesetz ein eher kompliziertes, unübersichtliches, schwer zu administrierendes und verwaltungstechnisch überholt anmutendes Rechtsregime, wonach nur ehrenamtliche Ordner eingesetzt werden dürfen und die Zahl der Polizei auf Anfordern mitzuteilen

bzw., bei Versammlungen unter freiem Himmel, die Verwendung von Ordnern polizeilich zu genehmigen ist (§ 18 Absatz 2 Versammlungsgesetz).

Nach dem hier vorgesehenen Rechtsregime sind Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit nicht mehr zwingend vorgesehen, weil sich insoweit verfassungsrechtliche Bedenken der Eignung und Erforderlichkeit stellen (vgl. Musterentwurf Arbeitskreis, aaO, S. 26).

Die Vorgabe der Ehrenamtlichkeit geht historisch auf die Weimarer Republik und deren innere Auseinandersetzungen mit paramilitärisch organisierten und die innere Sicherheit bedrohenden und zersetzenden links- und rechtsextremistischen Parteiorganisationen mit hunderttausenden von aktiven Mitgliedern zurück (etwa dem sog. „Saalschutz“ der NSDAP). Ihre Beachtung konnte in der versammlungsbehördlichen Praxis der Bundesrepublik ohnehin nicht mit zwingenden Sanktionen durchgesetzt werden. Ordner sind jedenfalls keine „Hilfspolizisten“, sondern als Teilnehmer der Versammlung Angehörige der Versammlungsleitung, die Selbstverwaltungsorgan der Versammlung ist (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil II § 9 Rn. 5).

Hinsichtlich des Umstands der „Volljährigkeit“ konnte in den Anhörungsverfahren vor Einbringung des Gesetzentwurfs festgestellt werden, dass teils dafür geworben wurde, die Grenze der Volljährigkeit bzw. ein Mindestalter von 16 Jahren vorzusehen; mit der Begründung, jüngere Menschen seien physisch und psychisch nicht in der Lage, Ordnerdienste sachgerecht zu erfüllen.

Dabei ist indes auch zu beachten, dass in den letzten Jahren vermehrt Demonstrationen auch nicht volljähriger junger Menschen zu Entwicklungen auf dem Gebiet des Energieverbrauchs und des Ressourcen- und Klimaschutzes zu verzeichnen waren („Fridays for Future“, Demonstrationen gegen den Abbau des sog. Hambacher Forstes und des Braunkohlegebiets Garzweiler II im Juni 2019 in Aachen etc.). Es erscheint unter allgemeinen Aspekten gesellschaftlicher Diskurse sinnvoll, dass bei solchen – friedlichen und gesetzeskonformen - Versammlungen auch geeignete junge und nicht notwendig volljährige Menschen als Ordnerinnen und Ordner in die Pflicht genommen und gegenüber der Polizei benannt werden können, mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten. Gesellschaftspolitisches Engagement von Jugendlichen ist uneingeschränkt zu begrüßen, gerade und besonders im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen. Die jungen Menschen lernen so auch, Verantwortung für eine Organisation und Veranstaltung zu tragen; sie lernen, wie wichtig es ist, persönliches Engagement mit Struktur und Rechts- und Verfassungstreue zu verbinden. Die als Ordner benannten Personen müssen für die Erfüllung der Ordneraufgaben indes körperlich und hinsichtlich einer gewissen geistigen Reife geeignet sind. Deshalb werden z. B. Kinder unter 14 Jahren insoweit ausnahmslos ausscheiden, weil sie nicht die notwendige Autorität und Durchsetzungskraft zur Erreichung der gesetzlichen Ziele nach § 6 Absatz 1 aufweisen können. Ferner ist stets dem Merkmal der Eignung von Ordnern besonderes Augenmerk zu schenken. Unzulässig wäre es etwa, bei einer Versammlung ausschließlich minderjährige männliche Ordner einzusetzen, von denen bekannt und aktenkundig ist, dass sie spontan und häufig nicht vorhersehbar zu eruptiver Gewaltanwendung neigen; dies wäre seitens der Polizei durch entsprechende sachgerechte Beschränkungen zu steuern.

Die Verpflichtung, dass Ordner weiße Armbinden tragen müssen, wurde um die Alternative des Tragens entsprechender weißer Westen, wie etwa der Warnwesten im Straßenverkehr, ergänzt. Dies entspricht einem Wunsch der versammlungsbehördlichen Praxis nach leichterer Erkennbarkeit von Ordnern etwa bei Großdemonstrationen mit mehreren tausenden oder zehntausenden von Teilnehmern.

Da Ordner nicht notwendig Teilnehmer sein müssen, war ferner anzuordnen, dass die versammlungsrechtlichen Pflichten für Teilnehmer auch für Ordner gelten.

Zu § 6 Absatz 3

§ 6 Absatz 3 entspricht § 6 Absatz 3 E-AK und dem Regelungsgehalt der §§ 10, 18 Absatz 1 Versammlungsgesetz.

Zu § 6 Absatz 4

Die Vorschrift entspricht weitgehend § 6 Absatz 4 E-AK, während die §§ 11 Absatz 1 und 18 Absatz 3 Versammlungsgesetz eine Ausschlussbefugnis des Leiters nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen – dem Wortlaut nach – eröffnen.

Die Zuweisung einer Ausschlussbefugnis des Leiters stärkt die Ordnungs- und Leitungsbefugnisse der Versammlungsleitung und damit die Selbstorganschaft der Versammlung, der Veranstalter und der Leitung. Sie bezieht sich auch auf Presseangehörige, sofern sie die Ordnung der Versammlung erheblich stören. Sie ist, auf der anderen Seite, in der rechtspolitischen Erörterung nicht unumstritten. So hat sich die Gewerkschaft der Polizei im Rahmen der Verbändeanhörung dafür ausgesprochen, es bezüglich der Versammlungen unter freiem Himmel bei der bisherigen ausschließlichen Zuständigkeit der Polizei - unter Mitwirkung des Leiters - zu belassen, um nicht Versammlungsleitern eine Befugnis an die Hand zu geben, ihnen lediglich „unliebsame“ Personen ausschließen zu können. Die verwaltungsgerichtliche Praxis hat gegen den Gesetzentwurf eingewandt, die Regelung werfe die Frage auf, ob die Rechtsbeziehung der Versammlungsleitung zu der auszuschließenden Person eine öffentlich-rechtliche werde und ob sich die ausgeschlossene Person gegen einen solchen Ausschluss gerichtlich wehren könne; ferner stelle sich die Frage, ob eine Pflicht des Veranstalters bestehe, von der Möglichkeit des Ausschlusses Gebrauch zu machen.

Die hier gewählte Formulierung ist von dem Bemühen geprägt, zwischen den unterschiedlichen Anschauungen insoweit zu vermitteln. Richtig erscheint jedoch der Grundansatz, auch der Versammlungsleitung eine Ausschlussbefugnis zur Gewährleistung der Rechtstreue ihrer Versammlung einzuräumen.

Die Ausschlussmöglichkeit des Leiters lässt die Zuständigkeiten und Befugnisse der Polizei zum Ausschluss und zu weiteren Sanktionen gegen die Versammlung bzw. die störende Person unter jedem denkbaren Gesichtspunkt unberührt (vgl. § 14). Es gilt nicht etwa eine Art rechtlichem Vorrangverhältnis veranstaltungsleitender Maßnahmen vor einem Einschreiten der Polizei. Die Polizei entscheidet stets von Amts wegen, selbständig und unabhängig von den Befugnissen und Entschlussfassungen des Versammlungsleiters, über Eingriffsverfügungen und Zwangsmittelinsätze zur Gefahrenabwehr bei Versammlungen.

Ein derartiger Ausschluss kann indes erhebliches Konflikt- und Eskalationspotential bergen; die daraus entstehenden Gefahren können wesentlich gravierender sein als das Belassen der Person in der Versammlung. Diese Gefahrenanalyse kann in sachgerechter Form nur die Polizei vornehmen, nicht die Versammlungsleitung. Deshalb darf bei Versammlungen unter freiem Himmel der Ausschluss nur verfügt werden, wenn die Polizei zuvor ausdrücklich zugestimmt hat.

Wer durch den Leiter ausgeschlossen worden ist, hat sich nach § 6 Absatz 4 Satz 3 unverzüglich zu entfernen. Falls die Versammlungsleitung sich nicht durchsetzen kann und die ausgeschlossene Person sich nicht entfernt, hat ggfls. die Polizei über die notwendigen Eingriffe zu

befinden, insbesondere über die Maßnahme eines mit Verwaltungszwang durchgesetzten Platzverweises sowie über die Ahndung nach § 14 und §§ 27, 28.

Gesetzliche Aufgabe der Versammlungsleitung in solchen Fällen ist es, Aufwiegler zur Unfriedlichkeit und zum Rechtsbruch zu erkennen und zu entfernen bzw. die Unterstützung der Polizei zu erbitten. Die Polizei trifft die Aufgabe, nach § 14 vorzugehen, verbunden mit der weiteren Pflicht der Durchsetzung des Entfernungsgebotes ggfls. mittels unmittelbaren Zwangs und Ingewahrsamnahme (zumindest zur Identitätsfeststellung, ggfls. zur Unterbindung von (weiteren) Straftaten)) bei Nichtbefolgung.

Zu § 7

Mit dem Störungsverbot wird die verfassungsrechtlich nach Art. 8 Grundgesetz dem Gesetzgeber obliegende Schutzpflicht zugunsten von Versammlungen umgesetzt. Auch das bisherige Versammlungsgesetz sowie die Versammlungsgesetze aller anderen Bundesländer enthalten ein Störungsverbot.

Schutzgut des Störungsverbots ist die Ordnung der Versammlung, nicht die öffentliche Sicherheit (oder Ordnung) schlechthin (vgl. Ullrich, NVersG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 3). Das Ziel des Störungsverbotes ist nicht etwa, diskussionsfreudige Versammlungsteilnehmer mundtot zu machen. Wer sich an einer Versammlung beteiligen möchte, muss indes die Bereitschaft mitbringen, die Versammlung in ihrem Bestand hinzunehmen und abweichende Ziele allein mit kommunikativen Mitteln zu verfolgen. Wer dagegen eine Versammlung in der Absicht aufsucht, sie durch seine Einwirkung zu verhindern, kann sich nicht auf das Grundrecht aus Art. 8 Grundgesetz berufen (BVerfG, DVBl 1991, 871).

Störungen von Versammlungen können nicht nur von Privatpersonen ausgehen, sondern auch von staatlichen Organwaltern in amtlicher Eigenschaft. Amtsträger dürfen, in Beachtung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebotes, weder inhaltlich-lenkenden Einfluss auf rechtmäßige Versammlungen nehmen, etwa durch amtliche Aufrufe zur Teilnahme an Gegendemonstrationen, noch dürfen sie öffentliche Sachen instrumentalisieren, um ihnen politisch missliebige Versammlungen zu behindern (BVerwGE 159, 327 (337), sog. „Düsseldorfer-Lichtausfall“; Heusch, NVwZ 2017, 1325 ff.; Frenzen, in: Dietlein/Heusch (Hg.), Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, GO NRW § 42 Rn. 8).

Zu § 7 Absatz 1

Die Formulierung orientiert sich an in ihrer Struktur an § 4 NVersG, § 7 VersFG SH und § 7 E-AK und entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen § 2 Absatz 2 Versammlungsgesetz. Zur Vereinfachung des Gesetzestextes wird nicht mehr ausdrücklich auf „deren Durchführung“ abgestellt, sondern die Versammlung mit „diese“ in Bezug genommen; eine inhaltliche Abweichung von den anderen Versammlungsgesetzen ist hierdurch nicht beabsichtigt.

Ein Verstoß gegen das Störungsverbot setzt eine objektive (Störung) und eine subjektive (Zielrichtung: Behinderung oder Vereitelung der Versammlung) Komponente voraus. Erfasst wird jegliche in Behinderungs- oder Vereitelungsabsicht vorgenommene Störung, nicht etwa nur „erhebliche“ oder auf vollständige Verhinderung der Versammlung zielende Störungen. Würde im Gesetzestext das Verbot auf „erhebliche“ Störungen beschränkt, könnte im Umkehrschluss gefolgert werden, „unerhebliche“ Störungen seien rechtmäßig. Die (zielgerichtete) Störung einer Versammlung kann aber nie rechtmäßig sein.

Privaten ist es untersagt, Gewalt gegen eine Versammlung auszuüben; dies gilt auch dann, wenn von einer (extremistischen) Versammlung eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung ausgehen würde (BVerfG, NVwZ 2006, 1049). Bei einem – allein zulässigen - staatlichen Einschreiten gegen Störungen ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, so dass unerhebliche Störungen im Einzelfall folgenlos bleiben können. Diesem Regelungsansatz wird auch das in § 27 Absatz 4 und § 28 Absatz 1 Nr. 3 verankerte System der straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionen wegen Verstoßes gegen das Störungsverbot gerecht.

Zu § 7 Absatz 2

In Absatz 2 werden drei Fallgruppen ausdrücklich genannt, in denen verbotene Versammlungsstörungen vorliegen. Das Wort „insbesondere“ drückt dabei aus, dass es weitere Fälle geben kann und die Aufzählung in § 7 Absatz 2 nicht als abschließend zu verstehen ist.

Ziffer 1 stellt heraus, dass Gewalttätigkeiten (d.h. aggressive, auf körperliche Verletzungen oder erhebliche Beschädigung von Sachen gerichtete Handlungen) gegen eine Versammlung bzw. deren Teilnehmer keinesfalls rechtmäßig sein können, und zwar weder während der Versammlung noch in deren Vorfeld oder im Anschluss an diese. Gleiches gilt für die Androhung solcher Handlungen. Darüber hinaus wiederholt Ziffer 1 den allgemeineren, bereits in Absatz 1 enthaltenen Begriff der „Störungen“; dies verdeutlicht, dass Ziffer 1 nicht etwa eine Verengung des Verbots auf Gewalttätigkeiten bezweckt.

Ziffer 2 soll mit Blick auf das Vorfeld von Versammlungen einem verkürzten Verständnis des Störungsverbotes entgegenwirken. Die Norm zielt vor allem auf sogenannte „Probekblockaden“ (bzw. „Blockadetrainings“). Deren Rechtswidrigkeit wurde nach bisheriger Gesetzeslage in Rechtsprechung und Literatur vielfach bejaht, zum Teil aber auch verneint. Nach überwiegender (und zutreffender) Ansicht fallen „Probekblockaden/Blockadetrainings“ in die Kategorie Verhinderungsstörung (OVG Lüneburg, NdsVBl. 2011, 316 (317); VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 17 (juris); Hettich, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 71, S. 77; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, VersFG SH, 2016, § 7 Rn. 19; Ullrich, DVBl 2012, 666 (673); a.A. OVG Münster, NWVBl 2013, 111 (114); Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersR, 2016, § 2 Rn. 12; kritisch zur Entscheidung des OVG Münster VG Dresden, Beschl. v. 1.2.2013 – 6 L 35/13, Rn. 18 (juris) und Schwabe/Knape, DVBl 2013, 116). Das Störungsverbot setzt generell nicht voraus, dass die zu verhindernde Versammlung bereits stattfindet; andernfalls wäre die (aus Sicht der Versammlungsgegner) besonders „erfolgreiche“ Komplettverhinderung einer Versammlung ja vom Störungsverbot nicht erfasst, worin ein Wertungswiderspruch läge. Die Vorbereitung oder Einübung von Störungshandlungen ist auch dann verboten, wenn ein konkretes Versammlungsgeschehen nicht absehbar ist. Zusammenkommen müssen vielmehr lediglich eine subjektive Verhinderungsabsicht und objektiv Handlungen, die die Durchführung der Versammlung behindern können. Das ist bei einem „Blockadetraining“ der Fall, da es die Blockadefähigkeiten potenzieller Blockierer erhöhen und letztere zudem in ihrer Blockadeabsicht bestärken kann, was sich wiederum potenziell nachteilig für die blockierte Versammlung auszuwirken vermag. Ziffer 2 erfüllt dementsprechend eine Klarstellungsfunktion: „Probekblockaden“ bzw. „Blockadetrainings“ verstoßen gegen das Störungsverbot und sind damit rechtswidrig.

Ziffer 3 greift die Formulierung des § 22 Versammlungsgesetz auf. Der im bisherigen Recht lediglich in dieser Strafvorschrift normierte Angriff auf Versammlungsleitung oder Ordner stört zwangsläufig die Ordnung der Versammlung, weshalb er als Fallgruppe nun auch im Störungsverbot Berücksichtigung findet. Damit wird ein Vorschlag der GdP umgesetzt, vgl. § 8 Absatz 2 Ziffer 2 E-GdP.

Auch soweit sie als nicht unter die ausdrücklich normierten Fallgruppen fallend angesehen werden, können gegen das Störungsverbot beispielsweise verstoßen: Aufrufe zur Verhinderung einer Versammlung oder zu deren Blockade (Brenneisen/Wilksen/Staack/Petersen/Martins, Die Polizei 2012, 121 (122)), die gezielte Anmeldung einer Gegenveranstaltung für dieselbe Zeit und denselben Ort einer Versammlung (VG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2014 – 5 A 154/13, Rn. 34 (juris); Peters, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2015, F Rn. 81, S. 216) und Versuche, die Anreise von Veranstaltungsteilnehmern zu verhindern (Ullrich, NVersG, aaO, § 4 Rn. 12). Aufrufe zu friedlichen, die Versammlung nicht zielgerichtet behindernden Gegendemonstrationen stellen demgegenüber keinen Verstoß gegen das Störungsverbot dar.

Zu § 8

§ 8 Absatz 1 konkretisiert die verfassungsrechtliche Beschränkung der Versammlungsfreiheit „ohne Waffen“ und knüpft dazu in Nummer 1 zunächst an den einfachgesetzlichen Begriff der „Waffe“ aus dem Waffengesetz an. Die in Bezug genommene Vorschrift lautet:

„(2) Waffen sind

1. Schusswaffen oder ihnen gleichgestellte Gegenstände und
2. tragbare Gegenstände,
 - a) die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen, insbesondere Hieb- und Stoßwaffen;
 - b) die, ohne dazu bestimmt zu sein, insbesondere wegen ihrer Beschaffenheit, Handhabung oder Wirkungsweise geeignet sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen, und die in diesem Gesetz genannt sind.“

Da damit nur solche tragbaren Gegenstände erfasst werden, die gegen Menschen eingesetzt werden können, ist im Normvorschlag die Nummer 2 zu ergänzen. Die darin liegende Erweiterung zielt zum einen darauf, auch mögliche Sachschäden einzubeziehen. Dass sowohl das „Bestimmtsein“ als auch die „Eignung“ zur erheblichen Schädigung von Sachen einbezogen werden, ist dem Gleichlauf mit § 1 Absatz 2 Nr. 2 a) und b) WaffG geschuldet. Da der Begriff der „Waffe“ damit gegenüber dem WaffG erweitert wird, erscheint die Einschränkung auf potenzielle erhebliche Sachschäden erforderlich. Zum anderen ist es beim Waffenbegriff nach § 1 Absatz 2 Nr. 2 b) WaffG erforderlich, dass der Gegenstand im WaffG genannt wird. Nach h. M. erfasst das Waffenverbot in Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz indes auch Waffen im untechnischen Sinne, so dass in Nummer 2 nochmals die mögliche Verletzung von Personen aufzunehmen war. Dies ist notwendig, weil nach h. M. vom Begriff der „Waffen“ im Sinne von Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz aufgrund der mit ihnen verbundenen Einschüchterungseffekte zu Lasten der Versammlung auch solche Gegenstände erfasst werden, die – unabhängig von der Legaldefinition in § 1 Absatz 2 WaffG – nach der Verkehrsanschauung Waffen darstellen (bzw. als solche eingesetzt werden können) (Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 26; Höfling, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 39). Die übrigen Gegenstände, die zwar im Regelfall harmlos sind, aber ggf. in Schädigungsabsicht eingesetzt werden können, werden dann schließlich durch den Friedlichkeitsvorbehalt erfasst.

Das hier konkretisierte Waffenverbot folgt aus dem verfassungsrechtlichen Friedlichkeitsgebot des Art. 8 Absatz 1 Grundgesetz. Wer Waffen mitführt, ist nicht Grundrechtsträger (Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 28 m. N.).

§ 8 Absatz 3 regelt einen besonderen Fall des Verstoßes gegen ein rechtstreu und dem Friedlichkeitsgebot verpflichtetes Versammlungswesen.

Zu § 9

§ 9 entspricht der Anregung in § 9 E-AK, wobei die neuere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Fragenkreis berücksichtigt ist. Im Versammlungsgesetz findet sich keine entsprechende Vorschrift. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte eine Regelung zur Abgrenzung des Rechtsregimes des Versammlungsgesetzes zum PolG NRW getroffen werden. Das Verhältnis versammlungsrechtlicher zu allgemein polizeirechtlichen Vorschriften weist in den Details eine Reihe komplexer Probleme auf; in der Literatur wird es zum Teil als „notorisch problematisch“ bezeichnet (so Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 30).

Die Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit führt nicht dazu, dass im Zusammenhang mit Versammlungen polizeiliche Maßnahmen auf der Grundlage anderer, namentlich allgemeiner sicherheitsrechtlicher Vorschriften von vornherein gänzlich ausgeschlossen wären. Insbesondere können nicht versammlungsspezifische Gefahren abgewehrt werden, z. B. feuer- und bauordnungsrechtlicher Art. Strafverfolgungsmaßnahmen auf der Grundlage der Strafprozessordnung sind gegen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bzw. Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen ebenfalls zulässig.

Ebenso wenig kann die Anzeige (oder auch die bloße Durchführung) einer (Spontan-) Versammlung dazu führen, dass sämtliche zuvor erlassenen gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen etwa auf Grundlage des PolG NRW vorübergehend oder gar dauerhaft ihre Wirkung verlören. Der zweifellos hohe Rang der Versammlungsfreiheit kann in der Abwägung mit anderen hochrangigen Schutzgütern nicht dazu führen, dass sich die Versammlungsfreiheit in jedem Falle „durchsetzt“. Jedenfalls vor Anzeige der Versammlung erlassene individualbezogene Anordnungen zur Gefahrenabwehr müssen weiterhin befolgt werden, z. B. Aufenthalts- und Kontaktverbote. Gleiches gilt etwa auch für eine verdeckte längerfristige Observation oder auch die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Derartige Maßnahmen müssen durchweg hohe tatbestandliche Hürden nehmen und differenzierte Anordnungs- und Durchführungsbestimmungen beachten. Insoweit lässt sich jedenfalls auch von einer gewissen „Versammlungsfestigkeit des Polizeirechts“ sprechen, der die Vorschrift klarstellend Rechnung tragen soll.

Abschließend im Versammlungsgesetz geregelt werden das organisatorische Vorfeld und die Steuerung der Gesamtversammlung. Insoweit sind die Regelungen zur Anzeige und die Beschränkungs-, Verbots- und Auflösungsbefugnis (insbes. §§ 10, 12, 14) einschlägig. Die Befugnisse des Versammlungsgesetzes in Bezug auf die Gesamtversammlung entfalten insoweit eine allgemeine Sperrwirkung für das Polizeirecht. Maßnahmen, die sich auf die Gesamtversammlung richten, sind nur nach dem Versammlungsgesetz zulässig, das dafür indes auch die notwendigen und geeigneten Rechtsgrundlagen bereithält (§§ 10 ff. sowie §§ 23 ff.).

Zu § 9 Absatz 1

§ 9 Absatz 1 Satz 1 entspricht der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Fragenkreis, wonach die sog. Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit nicht bedeutet, dass in die Versammlungsfreiheit nur aufgrund des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte (vgl. etwa BVerwGE 129, 142).

§ 9 Absatz 1 Satz 2 bestimmt, dass individualbezogene polizeiliche Maßnahmen, die vor Anzeige oder Durchführung der Versammlung erlassen wurden, „unberührt“ bleiben. Mit „unberührt“ ist gemeint, dass diese Maßnahmen rechtsgültig und rechtmäßig auch unter dem Eindruck der späteren Versammlungsanmeldung bleiben und z. B. nicht nachträglich eine Verschärfung anzunehmen ist, was die Eingriffsschwelle bei der jeweiligen Maßnahme angeht (vgl. zu dem Versammlungsgesetz des Bundes BVerwGE 129, 142; BVerwG, NVwZ 2019,

747 f.; OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.). Als Beispiel kann etwa auf die Fallgestaltung hingewiesen werden, dass gegen Personen ein polizeirechtliches Bereichsbetretungsverbot (§ 34 Absatz 2 PolG NRW) – etwa für den Umgebungsbereich eines Kraftwerks und das Kraftwerk selbst - ergangen ist und diese Personen dann im räumlichen Geltungsbereich des Verbots eine Versammlung gegen die Kraftwerksnutzung durchführen bzw. an einer solchen teilnehmen wollen. In einem solchen Fall gilt ein nach Polizeirecht zu beachtendes Bereichsbetretungsverbot auch gegenüber dem Wunsch nach Durchführung einer Versammlung an einem bestimmten Ort. Nach § 9 Absatz 3 ist versammlungsrechtlich insoweit das polizeirechtliche Bereichsbetretungsverbot (zusätzlich) in der weiteren rechtlichen Form der versammlungsrechtlichen Beschränkung hinsichtlich des Ortes bzw. hinsichtlich der Teilnahme an einer Versammlung an dem Ort des Bereichsbetretungsverbotes abzubilden.

Zu § 9 Absatz 2

§ 9 Absatz 2 trifft eine entsprechende Regelung für Versammlungen in geschlossenen Räumen. In § 23 Absatz 1 werden diejenigen Gefahren beschrieben, deren Abwehr trotz des Fehlens eines Gesetzesvorbehalts verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Zu § 9 Absatz 3

§ 9 Absatz 3 stellt heraus, dass teilnahmebeschränkende Verfügungen vor der Versammlung auf der Grundlage des PolG NRW als ausdrückliche versammlungsrechtliche Teilnahmeuntersagung (nochmals) anzuordnen sind.

Zu § 9 Absatz 4

Die Vorschrift rundet gleichsam den speziellen Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes legislativ-deklaratorisch ab und trägt damit zur Rechtssicherheit in der Verwaltungspraxis bei. Unter der Beendigung sind Schließung und Auflösung zu verstehen, unter den in Satz 2 angesprochenen Personen auch ausgeschlossene Teilnehmer.

Zu § 10

§ 10 entspricht § 10 E-AK. Das Versammlungsgesetz sieht in § 14 die Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel vor. § 10 ist jedoch präziser und enthält klarere Vorgaben zu den entsprechenden Nachweisen und zum Verfahren.

Die Anzeigepflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel ist nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Absatz 2 Grundgesetz gedeckt und damit verfassungsgemäß (BVerfGE 85, 69). Die Anmeldepflicht von Versammlungen fand sich im Übrigen bereits in Art. 123 Weimarer Reichsverfassung. Sie soll es der zuständigen Behörde durch deren rechtzeitige Benachrichtigung ermöglichen, von vornherein die Durchführung der Versammlung – unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter – zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 69, 315 (350 ff.)), u. a. auch durch die umgehende Aufnahme von Kooperationsgesprächen (§ 3). Der Anzeigevorbehalt dient daher keineswegs allein oder überwiegend versammlungspraktischen Behördeninteressen, wie zum Teil verfehlt behauptet wird. Das Anzeigeverfahren ist vielmehr überaus wertvoll zur Erhaltung eines geordneten Versammlungswesens in Nordrhein-Westfalen, an dem die Allgemeinheit und selbstverständlich auch die Grundrechtsträger selbst – im Wege einer ordnungsgemäßen Selbstorganisation - ein hohes Interesse haben sollten (näher Ullrich, Das Demonstrationsrecht, aaO, S. 357 ff.).

Die Anzeige entfaltet eine Schutzwirkung für den Veranstalter in der Weise, als dass er grundsätzlich erwarten kann, dass die Versammlung in der von ihm vorgesehenen Art und Weise wird stattfinden können. Die Anzeige verliert dagegen ihre Schutzwirkung für den Veranstalter, wenn er gleichsam flächendeckend zahlreiche Veranstaltungen bzw. Gegenveranstaltungen anmeldet, um durch die faktische Belegung geeigneter Straßen oder Plätze andere, ihm nicht genehme Versammlungen zu verhindern. Schein- und Mehrfachanmeldungen senken die inziellen Anforderungen an eine Gefahrenprognose über den friedlichen Verlauf (VGH Mannheim, VBIBW 2002, 383 (385); Schultze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 83 m. N.).

Zu § 10 Absätze 1 und 2

Das geltende Recht verwendet für den gleichen Sachverhalt in § 14 Absatz 1 und 2 Versammlungsgesetz den rechtstechnisch veralteten Begriff der „Anmeldung“. Der Begriff der „Anzeige“ ist juristisch präziser. Die Absätze 1 und 2 enthalten ferner genaue Vorgaben zu den notwendigen Inhalten der Anzeige und zum Verfahren. Bei der geforderten Anschrift muss es sich nicht zwingend um die private Wohnanschrift handeln, um dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen.

Die bislang (§ 14 Absatz 1 Versammlungsgesetz) geltende Mindestfrist von 48 Stunden, an der festgehalten werden soll, wird in der polizeilichen Praxis vielfach als (deutlich) zu kurz bezeichnet, insbesondere bei den (häufigen) Fällen in der Versammlungspraxis, in denen sich Gegendemonstrationen angekündigt haben, die Polizei sich also vor die regelmäßig sehr zeit- und personalaufwendige Aufgabe gestellt sieht, die beiden „feindlichen“ Versammlungen (auch hinsichtlich der notwendigen polizeilichen Einsatzstärke) aufeinander abzustimmen. Notwendig ist insoweit in jedem Fall die in Absatz 1 Satz 4 verfügte Klarstellung, dass Samstage sowie Sonn- und Feiertage außer Betracht bleiben.

Zu Recht weist der Arbeitskreis Versammlungsrecht darauf hin, dass mögliche weitere Regelungen, etwa zur Ablehnung von Ordnern, nicht Regelungsgegenstand der Anzeigevorschrift sein können, insofern vielmehr die Vorschrift über behördliche Ablehnungsrechte betroffen ist (§ 12).

§ 10 Absätze 3 und 4

In diesen Absätzen werden die in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten bzw. anerkannten Erscheinungsformen der sog. Eil- und Spontanversammlung gesetzlich normiert. Bei der Definition der Spontanversammlung ist der vom Bundesverfassungsgericht als präziser erachtete Anknüpfungspunkt des „aktuellen Anlasses“ zu bestimmen. Die dagegen von dem Arbeitskreis Versammlungsrecht vorgeschlagene Formulierung des „spontanen Entschlusses“ würde es vor allem Anmeldern aus extremistischen Kreisen erleichtern, die Anzeigepflicht in der Praxis zu umgehen. Die telefonische Anzeige soll auf unumgängliche Fälle beschränkt sein; die Dokumentationsfunktion der Schriftlichkeit ist grundsätzlich vorrangig und Anzeigen sollen auch in den Fällen des § 10 Absatz 3 grundsätzlich schriftlich erfolgen.

Zu § 11

§ 11 entspricht § 11 E-AK. Diese Vorschrift stellt auf der Ebene des Parlamentsgesetzes die verfassungsrechtlich geltende sonstige Erlaubnisfreiheit von Versammlungen heraus. Sie hat keine Entsprechung im derzeit geltenden Versammlungsgesetz. Die Norm ist gesetzgebungstechnisch nicht unproblematisch, stellt sie doch eine Art rechtsmethodische Anwendungsregel des einfachen Gesetzgebers auf einer Art Metaebene dar. Sie erscheint jedoch rechtspolitisch

sinnvoll und geboten, um der Versammlungspraxis ein klares Handlungs- und Normprogramm an die Hand zu geben.

Die Erlaubnisfreiheit von Versammlungen ist verwaltungspraktischer Kern der eigentlichen verfassungsrechtlichen Privilegierung von Versammlungen nach Art. 8 Grundgesetz. Versammlungen sind von Erlaubnistatbeständen nach Eingriffsrecht grundsätzlich freigestellt (BVerwGE 82, 34 (38 ff.)). Aufgrund der infrastrukturell-raumbedeutsamen und drittbelastenden Wirkung von Versammlungen unter freiem Himmel handelt es sich insoweit um eine der deutschen Rechtsordnung sonst fremde, bedeutsame grundrechtliche Privilegierung und Besserstellung partikularer Interessen zur Durchsetzung eigener Ziele.

Hinsichtlich der weiteren rechtstechnischen Erwägungen, die insoweit Platz greifen, wird auf die zutreffenden Ausführungen in der Begründung zu dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 33 ff.).

Zu beachten ist, dass es Rechtsregime geben kann, deren Rechtsbefehle sich abschließend verhindernd bzw. stark modifizierend gegen die Versammlungsfreiheit durchsetzen können – auch auf Verfassungsebene. Bei einer solchen Konstellation sind die verfassungsrechtlichen Vorrangwirkungen auch bei der Beachtung der Normaussage des § 11 zu beachten. So waren im Zuge der sog. Corona-Krise um die Ausbreitung eines gefährlichen Virus im März 2020 Versammlungen nach § 28 Bundes-Infektionsschutzgesetz und § 11 Absatz 1 der Coronaschutzverordnung NRW mehrere Wochen lang grundsätzlich verboten und durften nur im Ausnahmefall seitens der für Infektionsschutz zuständigen Behörden erlaubt werden (§ 11 Absatz 3 bzw. Absatz 6 Coronaschutzverordnung). Das von den Ordnungsbehörden zu bearbeitende infektionsschutzrechtliche Verbot von Versammlungen (und Ansammlungen) mit Erlaubnisvorbehalt überlagerte insoweit das versammlungsgesetzliche Anmeldeverfahren im Zuständigkeitsbereich der Polizei des Landes.

Zu beachten sind ferner auch Besonderheiten wie etwa (kommerzielle) gewerbe- oder gaststättenrechtliche Nebenaspekte von Versammlungen, die mit dem eigentlichen kommunikativen Zweck der Versammlungsfreiheit nichts zu tun haben. Soweit es etwa um den Aufbau von Zelten, Grills oder Dönerspießen geht, verbunden mit dem Betreiben von Gasflaschen, können ggfls. Erlaubnisse des Besonderen Verwaltungsrechts erforderlich sein; ebenso kommt hier eine ggfls. sachgerechte versammlungsbehördliche Steuerung durch Beschränkungen (§ 13 Absatz 1) in Betracht.

Zu § 12

§ 12 entspricht § 12 E-AK. Die Vorschrift hat keine Entsprechung im derzeit geltenden Versammlungsgesetz, weil dort nicht in rechtsmethodisch überzeugender Weise zwischen Vorschriften zur Verfahrensgestaltung und Eingriffstatbeständen unterschieden wird. Sie regelt die Ablehnungsbefugnisse der Versammlungsbehörde betreffend die Versammlungsleitung und die Ordnerinnen und Ordner. Hinsichtlich der weiteren Erwägungen wird auf die Begründung seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 38 ff.).

Zu § 13

§ 13 ist die zentrale Norm zu Einschränkungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Das geltende Recht sieht in § 15 Versammlungsgesetz die Vorschrift über das Verbot von Versammlungen im Freien sowie über Auflagen und die Auflösung entsprechender Versammlungen vor. Die vorgeschlagene Regelung entspricht in Teilen § 8 VersG NI und § 13 E-AK.

Der Gesetzgeber hat bei der Formulierung entsprechender Tatbestände die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Danach dürfen Verbote nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter, Beschränkungen nur zum Schutz einer der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall mindestens gleichwertigen Schutzgutes ergehen (BVerfGE 69, 315 (353)). Voraussetzung im konkreten Fall ist ferner eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt (BVerfGE 69, 315 (353 f., 362); ausführlich zu der Gefahrenprognose Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 8 Rn. 25).

Das Versammlungsrecht steht grundsätzlich unter dem Vorbehalt des Schutzes kollidierender Verfassungsrechte (vgl. m. N. Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 345). Für die Kollision mit der Versammlungsfreiheit kommen insbesondere die Grundrechte Dritter in Betracht, wobei die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und die herrschende Meinung in der Literatur bereits insofern eine Privilegierung der Versammlungsfreiheit vornehmen, als dass andere die mit einer Versammlung verbundenen Behinderungen hinnehmen müssen, soweit diese Behinderung eine sozialadäquate Nebenfolge ist oder sich ohne Nachteil für den Versammlungszweck, der gerade das Argument der Masse zur Geltung bringen will, nicht vermeiden lässt. Recht lapidar wird beispielsweise festgestellt: Die Versammlungsfreiheit geht der Fortbewegungsfreiheit Dritter vor, die Verkehrsbelästigung sei geradezu „Wirkungsverstärker“ (vgl. nur Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, aaO § 164 Rn. 92). Zu Recht wurde jüngst aus der Staatsrechtslehre darauf hingewiesen, in Praxis und Rechtsprechung lasse sich eine Tendenz beobachten, in derartigen Zusammenhängen schon auf der Tatbestandsseite grundrechtliche Erwägungen einfließen zu lassen, einschließlich der damit verbundenen Schrankensystematik (Mehde, NdsVBl. 2020, 1 (5)).

Eine Grenze ist etwa dann erreicht, wenn die Behinderung Dritter nicht nur als Nebenfolge in Kauf genommen, sondern beabsichtigt wird, um die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erhöhen (vgl. insbes. BVerfG 69, 315 (353); 73, 206 (249 f.); 82, 236 (264); Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 350; Ullrich, Das Demonstrationsrecht, aaO, S. 246). Die Verfassung eröffnet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar breiten Spielraum für öffentliche Einflussnahmen, doch ist niemand befugt, die öffentliche Aufmerksamkeit durch gezielte und absichtliche Behinderung zu steigern. Dies berechtigt vielmehr die Polizei zum Einschreiten gegen die Störer und zur Auflösung der Versammlung, um den Rechten der behinderten Dritten Geltung zu verschaffen, wenn deren Behinderung über eine Geringfügigkeit hinausgeht (BVerfGE 73, 206 (250) zur Strafbarkeit sog. Sitzblockaden; BVerwG, NWVBl. 2020, 282 ff. zu Gegendemonstrationen).

§ 13 regelt Verbote auf versammlungsrechtlicher Grundlage. Versammlungen können indes auch nach anderen Rechtsvorschriften verboten sein bzw. werden. Im Falle gefährlicher Pandemien, wie der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020, war etwa § 28 Absatz 1 Bundes-Infektionsschutzgesetz einschlägig, wonach die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen bei übertragbaren Krankheiten trifft, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. § 28 Absatz 1 Bundes-Infektionsschutzgesetz sieht insoweit ausdrücklich die Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz vor.

Zu § 13 Absatz 1

§ 13 Absatz 1 Satz 1 entspricht § 8 Absatz 1 VersG NI. § 13 Absatz 1 Satz 2 enthält ein Beispiel für in der Versammlungspraxis bedeutsame Beschränkungen.

In § 13 Absatz Satz 1 wird an dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung festgehalten.

Die Frage, ob der Parlamentsgesetzgeber die öffentliche Ordnung als Schutzgut und Grundlage von Beschränkungen anordnen sollte, ist umstritten. Der Arbeitskreis Versammlungsrecht empfiehlt die Eliminierung, da dieses Schutzgut in der Vergangenheit Unsicherheiten bewirkt und zu sehr unterschiedlichen gerichtlichen Entscheidungen geführt habe (aaO, S. 41). Es sei daher eine im Aufgabenbereich des Gesetzgebers liegende Aufgabe, die Anforderungen zu präzisieren und sie damit zu Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zu machen, was in dem eigenen Gesetzentwurf in den §§ 17 bis 19 erfolgt sei; ein Fortbestand des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht sei darüber hinaus nicht anzuerkennen (aaO, S. 41). Auch in dem sachsen-anhaltinischen und dem schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz und dem Gesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei wird auf ein eigenständiges Schutzgut der öffentlichen Ordnung als Grundlage für Eingriffsmaßnahmen gegen eine Versammlung verzichtet (§ 13 Absatz 1 bzw. § 15 Absatz 1). Dagegen haben die Länder Bayern, Niedersachsen und Sachsen am Schutzgut der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht festgehalten.

Das Bundesverfassungsgericht lehnt die Heranziehung der öffentlichen Ordnung keineswegs grundsätzlich ab, unterwirft diese aber recht strengen und für die Versammlungsbehörden schwer zu erfüllenden Anwendungsvoraussetzungen und Begründungspflichten (vgl. BVerfGE 69, 315 (352); 111, 147; BVerfG 1. Senat 3. Kammer, Beschl. v. 08.11.2013 – 1 BvQ 51/13). Weitergehende, dezidiert vorgetragene Ansätze des Oberverwaltungsgerichts in Münster (NJW 2001, 2111; dazu Gusy, NdsVBl. 2017, 257 (263): Versuch der Schutzbereichseinschränkung) zu einer gesellschaftspolitisch entschiedenen Bekämpfung rechtsextremistischen Gedankenguts auch beim Schutzgut der öffentlichen Ordnung hat das Bundesverfassungsgericht in einer älteren Rechtsprechung und vor ca. 20 Jahren verworfen; die Literatur ist dem weitgehend gefolgt. Angesichts zunehmender Verrohungs- und Verhetzungstendenzen auch im Zusammenhang mit Versammlungen sollte es dabei bleiben, dass die öffentliche Ordnung als versammlungsrechtliches Schutzgut erhalten bleibt. Sollten die entsprechenden Tendenzen anhalten, wäre zu hoffen, dass die Bedeutung der öffentlichen Ordnung in der Versammlungspraxis eher zu- als abnehmen sollte. Notwendig erscheint nicht nur, das Schutzgut der öffentlichen Ordnung in Bezug auf links- oder rechtsextremistische Plakate und Parolen besonders herauszustellen (dazu Schönenbroicher, NWVBl. 2020, 101 (105 f.)). Vielmehr sind darüber hinaus in einer insoweit spezielleren Vorschrift explizit bestimmte Orte und Tage zu schützen (§ 19).

Die in § 13 Absatz 1 Satz 2 besonders angesprochenen Beschränkungen (auch Auflagen oder Auflagenvorbehalte genannt) sind selbständige Verfügungen und Verwaltungsakte, mit denen einerseits ein Ausgleich konfligierender Rechte und Rechtsgüter erreicht werden kann; andererseits können sie als mildere Mittel einem Verbot einer Versammlung vorzuziehen sein, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge zu tun. Das Gesetz selbst enthält mehrere Ver- bzw. Gebote, die rechtssystematisch als vertyppte Beschränkungen oder Auflagen eingeordnet werden könnten, so etwa das Störungsverbot nach § 7, das Waffenverbot nach § 8, das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nach § 17 und das Militanzverbot des § 18.

Beschränkungen sind keine versammlungsfeindlichen Instrumente zur unangemessenen Einschränkung des Art. 8 Grundgesetz. Mit ihnen darf nicht inhaltlich auf Motto und Thema der Versammlung Einfluss genommen werden. Beschränkungen können jedoch unabdingbar sein, um Versammlungen gemeinverträglich und mit Rücksicht auf Grundrechte Dritter auszugestalten. Denn die Versammlungsfreiheit ist nicht gleichsam absolut garantiert, sondern ist mit widerstreitenden Belangen auf Verfassungsebene, insbesondere mit den konfligierenden Grundrechten Dritter, in Übereinstimmung zu bringen (vgl. zur Herstellung praktischer Konkordanz durch Beschränkungen bei dem Wunsch einer Versammlung nach Verwendung eines Lautsprecherwagens: OVG Münster, Beschluss vom 24. September 2019 – 15 A 3186/17, juris).

Ferner stellen Beschränkungen ein zentrales Instrument dar, um Demonstrationen und Gegendemonstrationen in möglichst Weise in ein Verhältnis zu bringen, das nicht gefahrenbegründend oder gefahrenverstärkend ausgestaltet ist. So kann die Versammlungsbehörde mit Beschränkungen steuern, ob Demonstration und Gegendemonstration nebeneinander in Hör- und Sichtweite oder getrennt durch einen Sichtkorridor stattfinden. Gerade bei Demonstrationen und Gegendemonstrationen kann eine Verlegung der Aufzugsstrecke aus Gründen der praktischen Konkordanz und der Gefahrenabwehr geboten sein (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 24. September 2019 – 15 A 3186/17, juris, Rn. 22). Die Versammlungsbehörde muss im Hinblick auf Art. 8 Grundgesetz den verhältnismäßigen Ausgleich zwischen diskursiver Konfrontation und Konfrontationsschutz finden (vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil II § 15 Rn. 11).

§ 13 Absatz 1 Satz 2 enthält keinen abschließenden Katalog zulässiger Beschränkungen, sondern gibt beispielhaft Regelungsmaterien vor, bei denen Beschränkungen in der versammlungsbehördlichen Praxis im jeweiligen Anwendungsfall notwendig oder sinnvoll erscheinen könnten. Besondere Bedeutung in der versammlungsbehördlichen Praxis kommt dem Versammlungsort zu. Die gängige verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Auslegung des Art. 8 Grundgesetz betont insoweit im Grundsatz, was den Schutzbereich des Grundrechts angeht, die Befugnis der Grundrechtsträger, über den Ort der Versammlung in der Öffentlichkeit zu befinden (vgl. BVerfGE 73, 206 (249); BVerwG, NWVBl. 2020, 228 (229); Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 189); z. T. wird das Schlagwort von dem „Recht zur Selbstbestimmung des Ortes“ verwendet, welches ein „Recht zur Benutzung öffentlicher Straßen und Plätze“ beinhaltet (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil I Grundlagen Rn. 143).

Vor dem Hintergrund indes, dass Grundrechte niemals völlig schrankenlos, gleichsam autark, gedacht oder gelebt werden können, mögen einseitig anmutende Zuschreibungen stets Bedenken hervorrufen. Eine Grundrechtsinterpretation, wonach Art. 8 Grundgesetz in der Staatspraxis als das einzige Grundrecht des Grundgesetzes aufscheinen würde, bei dessen Anwendung auf der Tatbestandsebene eine nahezu ausschließliche Deutungsmacht des Grundrechtsträgers gegeben wäre, unter gänzlicher Ausblendung oder unangemessener Zurückdrängung widerstreitender Abwägungsgesichtspunkte wie der negativen Versammlungsfreiheit Dritter, der Fortbewegungsfreiheit anderer Grundrechtsträger oder der verfassungsrechtlichen Bedeutung staatlicher bzw. gesellschaftlicher Sicherheits- oder Infrastrukturbelange, erschiene in der Tat kaum überzeugend. Als Beispiel für die mangelnde Überzeugungskraft einseitiger Betrachtungsweisen und Zuschreibungen mag auf das Phänomen der sog. Nötigungsdemonstration hingewiesen werden. Nötigungsdemonstrationen widersprechen dem demokratischen Prinzip, denn sie haben zum Ziel, die Ausführung demokratisch legitimierter Mehrheitsentscheidungen faktisch zu blockieren: Durch Dauerdemonstrationen und die Blockierung von Verkehrswegen, auch durch gewaltgeneigte Demonstrationen sollen bewusst immer höhere Kosten für den erforderlichen Objektschutz verursacht und die Politik veranlasst werden, demokratisch legitimierte und rechtlich verpflichtende Vorhaben wegen des unverhältnismäßigen Aufwands ihrer Durchführung aufzugeben (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 41 m. N.).

Zu Recht wird deswegen auch in der Rechtsprechung hervorgehoben, dass Art. 8 Grundgesetz im Ergebnis keinen absoluten Anspruch auf ein generelles Zutrittsrecht zu beliebigen Orten vermittelt (BVerfGE 128, 226 (251)). Art. 8 Grundgesetz gewährt auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 91, 135 (138)) insoweit kein Leistungsgrundrecht (ganz herrschende Meinung, ausführlich dazu Hartmann, in: Bonner Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 196 m. w. N.)

Vielmehr sind in verfassungsrechtlicher Sicht zahlreiche Einzelfaktoren bei der gebotenen verfassungsgeleiteten Interessenabwägung über die Inanspruchnahme öffentlicher Infrastruktur

zu berücksichtigen: so etwa die Größe der Versammlung und die Beeinträchtigungsintensität des Verkehrs, die Dauer der Versammlung, Ausweichmöglichkeiten und die Möglichkeit der Steuerung durch Auflagen (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 163 m. N.).

Öffentliche Orte mit besonderer Widmung und besonderen Gefahrensituationen sind mit Rücksicht auf die Verpflichtung des Staates zur Gefahrenabwehr und zum Schutz der Rechte Dritter und der Infrastruktur stets von Versammlungen freizuhalten. So ist auf Autobahnen und Bahngleisen kein kommunikativer Verkehr eröffnet. Deswegen dürfen dort in der Praxis der Versammlungsbehörden keine Versammlungen erlaubt werden, auch dann nicht, wenn in der Weise ein vorgeblicher „inhaltlicher“ Bezug hergestellt werden soll, dass von Autogegnern auf einer Autobahn gegen Umweltschäden durch den Kraftverkehr demonstriert werden soll. Demonstrationen gegen den Kraftverkehr, auch den auf der Autobahn, können auf insoweit geeigneten Straßen des örtlichen Verkehrs durchgeführt werden. Die Inanspruchnahme der Autobahn für ein solches partikulares Interesse wäre ein übermäßiger Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit und in die negative Versammlungsfreiheit Nichtbetroffener und in die sehr gefahreneigete, hochkomplexe und anfällige staatliche Verkehrsinfrastruktur, welche Bestandteil der öffentlichen Sicherheit ist. Die Auffassung, in derartigen Fällen könne im Wege einer Ermessensreduzierung auf Null ein Anspruch auf die Autobahn als Örtlichkeit einer Demonstration bestehen (so Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO, Teil I Rn. 147; dagegen zutreffend etwa Blanke, in: Grundrechte-Kommentar, aaO, Art. 8 Rn. 44; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 163; Gusy, NdsVBl. 2017, 257 (263)>; vgl. ferner OVG Münster, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 15 A 296/16)), ist daher ausdrücklich zurückzuweisen.

Beschränkungen sollen die Rechtmäßigkeit einer Versammlung ermöglichen oder gewährleisten, etwa auch durch Reduktion eines gefährlichen Aufzuges auf eine stationär durchgeführte Versammlung (BVerfG, Kammerentscheidung, NJW 2000, 3053 (3056); Schulze-Fielitz, in: Dreier, aaO, Art. 8 Rn. 90). Unzulässig können daher Versammlungsorte mit ihnen innewohnendem erheblichem Gefährdungspotential wie Grubenrandstraßen sein, wie etwa im Falle des Tagebaus „Garzweiler II“ (dazu vgl. die Ausführungen von Innenminister Herbert Reul in der 39. Sitzung des Innenausschusses des Landtags am 4. Juli 2019, APr 17/691, S. 37 ff.). Zulässig kann etwa eine Beschränkung sein, wonach die Aufstellung einer Videoleinwand auf einer Bühne untersagt wird, weil Art. 8 Grundgesetz kein Instrument dafür ist, ausländischen Staatsoberhäuptern oder Regierungsmitgliedern ein Forum zu eröffnen, sich auf öffentlichen Versammlungen im Bundesgebiet in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger amtlich zu politischen Fragestellungen zu äußern (so zutreffend OVG Münster, NVwZ 2017, 648 ff., bestätigt durch BVerfG, EuGRZ 2016, 498 – sog. Fall Erdogan).

Zu § 13 Absatz 2

Nach Absatz 2 hat die zuständige Behörde die Befugnis zum Verbot und zur Auflösung der Versammlung. Die Auflösung ist nur zulässig, wenn eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gegeben ist und Beschränkungen als mildere Mittel nicht in Betracht kommen. Die bloße Verletzung der Anzeigepflicht nach § 10 rechtfertigt weder ein Verbot noch eine Auflösung. Die Beschränkung auf das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit bei diesen Maßnahmen entspricht den verfassungsgerichtlichen Vorgaben.

Zu berücksichtigen ist, dass die nachträgliche Auflösung einer Großveranstaltung mit hundert- oder (zehn)tausenden Teilnehmern ein erhebliches Gefahrenpotential bergen kann, sowohl für die Teilnehmer wie auch für unbeteiligte Dritte, vor allem aber für die eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeibeamten (vgl. den Bericht von Innenminister Herbert Reul in der 39. Sitzung des Landtags, APr 17/691, S. 37 (39 f.): Störergruppierung von ca. 2.000 Personen nutzte die angemeldete und bestätigte Versammlung, um sich zunächst der nördlichen Abbaukante des Tagebaus Garzweiler zu nähern und dann rechtswidrig in diesen

einzudringen; insgesamt drangen ca. 1.600 Personen in den Tagebau bis auf die Sohlen 2 und 3 ein).

Die Polizei kann eine nachträgliche Auflösung einer Großdemonstration mit vorheriger Prognose des unfriedlichen Verlaufs zwar verbal aussprechen, aber in Einzelfällen nicht mit Verwaltungszwang durchsetzen. Auf nachträgliche Auflösung indes zu vertrauen, wenn Gewalttätigkeit erheblichen Umfangs bevorsteht, hieße Gewalt geschehen zu lassen, statt sie zu verhüten. Dies indes ist nicht Aufgabe der Polizei, schon gar nicht eine von Verfassungswegen gestellte (so zu Recht: Götz, DVBl. 1985, 1347 (1352)).

Nach § 13 Absatz 2 Satz 2 ist eine verbotene Veranstaltung aufzulösen. Es handelt sich um gebundene Verwaltung, polizeiliches Ermessen besteht insoweit nicht. An der polizeilichen Pflicht zur Auflösung verbotener und unfriedlicher Versammlungen ist festzuhalten. Es darf nicht in das Ermessen der Polizei gestellt sein, das Recht durchzusetzen oder nicht.

Zu § 13 Absatz 3

Die Vorschrift trifft Regelungen zu den Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise die nicht störende Versammlung als Nichtstörer im polizeirechtlichen Sinne (§ 6 PolG NRW) Adressat polizeilicher Eingriffsmaßnahmen sein kann. Sie entspricht in den Eingriffsvoraussetzungen strukturell der polizeilichen und ordnungsbehördlichen (§ 19 OBG) Regelung der subsidiären Inanspruchnahme von Nichtstörern, wenn aus tatsächlichen Gründen nicht wirksam gegen die eigentlich störende Versammlung vorgegangen werden kann (sog. polizeilicher Notstand).

Berücksichtigt ist insoweit die ständige verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Aufgaben der Polizei bei Versammlungen und Gegendemonstrationen: Wird die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht durch die Versammlung, sondern durch Gegendemonstranten oder Dritte unmittelbar gefährdet, müssen sich behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer richten, um die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit für alle Grundrechtsträger hinzuwirken. Gegen die Versammlung selbst darf nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands eingeschritten werden. Die Annahme des polizeilichen Notstands setzt voraus, dass die Gefahr auf andere Weise nicht abgewehrt und die Störung auf andere Weise nicht beseitigt werden kann und die Behörde nicht über ausreichende eigene, eventuell durch Amts- und Vollzugshilfe ergänzte Mittel und Kräfte verfügt, um die gefährdeten Rechtsgüter wirksam zu schützen. Eine Beschränkung der angemeldeten Versammlung kommt in Betracht, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststeht, dass die Behörde wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und ggfls. trotz Heranziehung externer Polizeikräfte zum Schutz der angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot liegt bei der Behörde (BVerwG, NWVBl. 2020, 282 ff. m. w. N.). Es kommt insoweit stets in dem jeweiligen Einzelfall auf eine sachgerechte Argumentation und Dokumentation der polizeilichen Einsatzkräfte, der zu erwartenden polizeilichen Aufgaben und der weiteren allgemein-gefahrenabwehrrechtlichen Aufgaben der Polizei an.

Zu § 14

§ 14 entspricht in wesentlichen Punkten § 14 E-AK, ergänzt um die Befugnis zur Anordnung von Gefährderansprachen und Meldeauflagen. Das Versammlungsgesetz enthält keine entsprechende klare Regelung. Eingriffsbefugnisse werden indes schon immer, über das Verhältnismäßigkeitsprinzip, als sog. Minusmaßnahmen bejaht (vgl. dazu BVerwGE 64, 55 (58)).

Zu § 14 Absatz 1 Satz 1

Gefährderansprachen sind in der polizeilichen Praxis etabliert. Soweit diese Maßnahmen Grundrechtseingriffe bewirken, werden sie zutreffend auf die polizeiliche Generalklausel gestützt (vgl. OVG Lüneburg, NJW 2006, 391; OVG Magdeburg, NVwZ-RR 2012, 720; Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. 2019, § 19 Rn. 18). Wegen der Besonderheiten des Versammlungsrechts empfiehlt es sich, die versammlungsrechtliche Gefährderansprache spezialgesetzlich ausdrücklich zu regeln.

Eine Gefährderansprache ist das gezielte und normverdeutlichende Ansprechen einer bestimmten Person mit der Intention, auf deren zukünftiges Verhalten störungsminimierend einzuwirken. Einem potentiellen Störer soll vor Augen gehalten werden, dass er bei einem versammlungsrechtlich relevanten Fehlverhalten mit Maßnahmen der Polizei konfrontiert wird. Dadurch können beim Adressaten Einsicht erweckt, aber auch Abschreckung erzeugt werden, die zu rechtskonformen Verhalten führen. Eine Gefährderansprache kann mündlich wie schriftlich („Gefährderschreiben“) erfolgen.

§ 14 Absatz 1 Satz 1 greift nur, wenn die betreffende Gefährderansprache einen Grundrechtseingriff vermittelt. Dies ist von ihrem konkreten Inhalt abhängig (OVG Münster, Beschl. v. 22.08.2016 - 5 A 2532/14); nicht jede Einflussnahme auf eine Willensentscheidung stellt einen Grundrechtseingriff dar. Vielmehr ist entscheidend, welche Wirkungen mit der Maßnahme erzielt werden sollen (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Ausschlaggebend sind Art und Intensität der Einflussnahme auf die Willensentscheidung des Betroffenen. Werden in der Gefährderansprache Nachteile in Aussicht gestellt, die den Betroffenen so stark beeinflussen können, dass er keine Entschließungsfreiheit mehr für die Ausübung seiner Versammlungsfreiheit sieht, hat die Maßnahme grundrechtsverkürzende Wirkung (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Dies ist der Fall, wenn in der Gefährderansprache unter Bezugnahme auf Verfehlungen des Betroffenen in der Vergangenheit konkrete polizeiliche Maßnahmen angedroht werden (OVG Lüneburg, NJW 2006, 391). Konkrete Ge- oder Verbote darf eine Gefährderansprache nicht enthalten.

Gefährderansprachen setzen im sog. Gefahrenvorfeld an. Zweck der Maßnahme ist die Verhütung von Gefahren. Es sollen Verstöße gegen die Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18, die allesamt dem Schutz bedeutender Rechtsgüter dienen, verhindert werden. Eingriffseröffnend werden im Tatbestand des § 14 Absatz 1 Satz 1 „Tatsachen“ gefordert, „die die Annahme rechtfertigen, dass gegen Verbote in den §§ 7, 8, 17 oder 18 verstoßen wird“. Die anzustellende Prognose muss auf tatsächlichen, d.h. einem Beweis zugänglichen Anhaltspunkten beruhen. Bloße Vermutungen, Hypothesen oder auf allgemeine Erfahrungssätze gestützte Prognosen (vgl. BVerfG v. 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 – Rn. 164) reichen nicht aus. Es muss sich um bestimmte personenspezifische Tatsachen handeln, allgemeine Umschreibungen genügen nicht (dazu VG Göttingen, BeckRS 2004, 21546); die Tatsachen müssen die Annahme rechtfertigen, dass gerade die betroffene Person Verstöße im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 begehen wird. Es ist nicht ausreichend, dass die Tatsachen nur den Schluss rechtfertigen, es werde bei einer bestimmten Versammlung überhaupt zu solchen Störungen kommen (vgl. OVG Lüneburg NJW 2006, 391). Anlasstatsachen werden sich häufig polizeilichen Dateien entnehmen lassen. Ein Schluss von dort gespeicherten personenbezogenen Informationen

(häufig Straftaten) auf künftige versammlungsspezifische Störungen im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 kann dabei nur gezogen werden, wenn die Anlasstatsachen in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den zu prognostizierenden Störungen stehen und nicht zu weit zurückliegen (hierzu OVG Lüneburg NJW 2006, 391). Die prognoseleitenden Tatsachen müssen nicht zwingend Rechtsverstöße darstellen. So kann beispielsweise auch gefahrerhöhendes Verhalten im Internet, etwa in einschlägigen Foren und sozialen Netzwerken, eine Gefahrenprognose im Sinne des § 14 Absatz 1 Satz 1 tragen.

Bei Durchführung der Gefährderansprache ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das gilt insbesondere für die Wahl des Ortes der Maßnahme. Denn ein von der Polizei initiiertes Gespräch, das von Dritten wahrgenommen wird, kann stigmatisierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund dürfte ein Aufsuchen am Arbeitsplatz nur als „letztes Mittel“ zum Zwecke der Durchführung einer Gefährderansprache in Betracht kommen (Rachor/Graulich, in: Lisken/Denninger, HdbPolR, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 233.).

Ist eine minderjährige Person Adressat einer Gefährderansprache, soll diese in Anwesenheit eines gesetzlichen Vertreters durchgeführt werden. Ist dies nicht möglich, z.B. weil eine vertretungsberechtigte Person nicht rechtzeitig hinzugezogen werden kann, ist diese nach Durchführung der Gefährderansprache über dessen Inhalt zu unterrichten.

Zu § 14 Absatz 1 Satz 2

Die Vorschrift beinhaltet die Befugnis, die betroffene Person zum Zwecke der Gefährderansprache anzuhalten. Dieses Anhalterecht ist unerlässlich um eine Gefährderansprache durchführen zu können. Ein „Festhalten“ der betroffenen Person steht demgegenüber nicht offen.

Zu § 14 Absatz 2 Satz 1

§ 14 Absatz 2 Satz 1 rechtfertigt unter den dort genannten Voraussetzungen die Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in einer Versammlung. Die Regelung ist wortlautgleich mit § 14 Absatz 1 E-AK.

Zu § 14 Absatz 2 Satz 2

Um eine Teilnahmeuntersagung nach § 14 Absatz 1 Satz 1 kontrollierbar zu machen, sieht § 14 Absatz 2 Satz 2 rechtsfolgenerweiternd die Erteilung von Meldeauflagen vor. Die Einhaltung der Meldeauflagen wird ihrerseits durch die Sanktionierung eines Verstoßes als Ordnungswidrigkeit gesichert, vgl. § 28 Absatz 1 Nr. 5. Die Erteilung von Meldeauflagen steht im intendierten Ermessen der Versammlungsbehörde („soll“).

Meldeauflagen werden im Polizeirecht auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel angeordnet (vgl. Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, aaO, § 19 Rn. 18 m.w.N.). Sie können auch als Vorfeldmaßnahmen bei Versammlungen zulässig sein (BVerwG NVwZ 2007, 1439). In § 14 Absatz 2, der in hinreichend bestimmter und angemessener Weise zu einer Teilnahmeuntersagung nebst sichernder Meldeauflage ermächtigt, wird aus Gründen der Rechtsklarheit eine ausdrückliche Standardermächtigung für das Versammlungsrecht geschaffen.

Eine mit einer Meldeauflage abgesicherte Teilnahmeuntersagung kann neben einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit auch einen Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit bewirken. Insoweit wird Art. 11 Absatz 1 Grundgesetz in § 33 als einschränkbares Grundrecht zitiert.

Die konkrete Ausgestaltung einer Meldeauflage ist am Zweck der Maßnahme – der Sicherung der Teilnahmeuntersagung – auszurichten. Die Zeitabstände der Meldeverpflichtung und der

Meldeort sind so zu wählen, dass die betroffene Person effektiv daran gehindert wird, in einem unkontrollierten Zeitintervall den Versammlungsort zu erreichen. Beim Meldeort muss es sich nicht zwingend um eine Dienststelle der anordnenden Kreispolizeibehörde handeln.

Die Person kann verpflichtet werden, sich einmalig zu einem bestimmten Zeitpunkt oder sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu melden. Soweit es die konkrete Sachlage erfordert, kann die Person auch verpflichtet werden, sich mehrmals innerhalb eines bestimmten Zeitraums einzufinden. Bei der Wahl der Meldetermine und des Meldeortes ist – soweit der Zweck der Maßnahme dadurch nicht gefährdet wird – auf den Beruf und die sonstigen Lebensverhältnisse der betroffenen Person Rücksicht zu nehmen. Dieses Erfordernis ergibt sich aus § 14 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2, der auf § 10 Absatz 2 Satz 2 PolG NRW verweist. Die Meldvorgänge nach § 14 Absatz 2 Satz 2 sind von der Dienststelle des Meldeortes zu dokumentieren und aktenkundig zu machen. Eine zügige Abwicklung der Vorstellung auf der Dienststelle ist angezeigt.

Zu § 14 Absatz 3

Die Vorschrift entspricht § 14 Absatz 2 E-AK (vgl. Musterentwurf, aaO, S. 44).

Zu § 15

§ 15 regelt die Voraussetzungen zur Einrichtung versammlungsrechtlicher Kontrollstellen. Die Norm entspricht im Wesentlichen § 12 Absatz 1 Nr. 4 PolG NRW. In dieser Vorschrift, die klarer ist als § 15 E-AK, ist die bisherige Bezugnahme auf das Versammlungsgesetz zu streichen.

Kontrollstellen dürfen nur eingerichtet werden, um Straftaten nach § 27 zu verhüten, nicht zur Erreichung anderer (allgemeiner) polizeilicher Ziele der Gefahrenabwehr bzw. Verbrechensbekämpfung. Durchsucht werden dürfen Personen und Sachen, die Feststellung der Identität ist zulässig.

§ 12 Absatz 2 PolG NRW ist anwendbar. Dort finden sich die weiter geltenden Vorgaben. Auch die weiteren polizeilichen Befugnisse richten sich nach dem PolG NRW, insbesondere hinsichtlich der Ingewahrsamnahme.

Der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Innenministeriums ist eine reine Innenregelung ohne Grundrechtsrelevanz, die nach dem nordrhein-westfälischen Verfassungsorganisationsrecht den Regelungsbereich der Exekutive betrifft und die deshalb nicht auf Gesetzesebene erfolgen sollte (vgl. Art. 77 der Landesverfassung). Die verwaltungspraktischen Einzelheiten der Anordnung sind seitens des Innenministeriums in der entsprechenden Rechtsform des Erlasses (vgl. Art. 56 der Landesverfassung) zu regeln.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass jeder Teilnehmer einer erlaubten friedlichen Versammlung das Recht hat, anonym an der Versammlung teilzunehmen. Er oder sie muss sich weder registrieren lassen, noch muss er oder sie seine/ihre Teilnahme gegenüber staatlichen Stellen erläutern oder gar rechtfertigen. Dies soll bei der Anordnung der Kontrollstellen und der Durchführung der Kontrollen strikt beachtet werden.

Zu § 16

§ 16 enthält die rechtlichen Vorgaben zu polizeilichen Aufnahmen und Aufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Vorschrift entspricht § 16 E-AK und weitgehend

auch § 12a Versammlungsgesetz. Die Regelungen sind indes präziser formuliert als im Versammlungsgesetz.

Die Normen stellen einen sachgerechten gesetzgeberischen Ausgleich dar zwischen den legitimen Interessen der Versammlungsteilnehmer an einer anonymen Teilnahme an einer Versammlung einerseits (vgl. BVerfGE 122, 342 (386 f.); OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.) und den Anforderungen sachgerechter polizeilicher Aufgabenerfüllung andererseits.

Wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn diese in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung entfalten bzw. geeignet sind, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen (wollen). Ob dies der Fall ist, kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls anhand eines objektiven Beurteilungsmaßstabs festgestellt werden. Dabei ist nicht die subjektive Bewertung konkret betroffener Personen maßgeblich. Vielmehr ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsanwendungsgleichheit ein objektiver Beurteilungsmaßstab anzulegen und auf die Sichtweise eines sog. verständigen Dritten abzustellen. Entscheidend ist, ob ein vernünftiger Mensch in der Situation des oder der Betroffenen ernsthaft in Betracht ziehen würde, aufgrund der staatlichen Maßnahme von der Teilnahme an der (bevorstehenden) Versammlung in der geplanten Form Abstand zu nehmen (OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsdruck S. 4 m. w. N.).

Es wird unterschieden zwischen Aufnahmen und Aufzeichnungen. Ferner enthält § 16 in Absatz 3 den Grundsatz des offenen polizeilichen Handelns und in Absatz 5 eine eigene Regelung zur Zweckänderung von Daten. § 16 ist bei Versammlungen die speziellere Norm gegenüber § 15c PolG NRW, was den polizeilichen Einsatz sog. Bodycams angeht.

Das Versammlungsrecht hat auch Ausstrahlungswirkungen hinsichtlich der allgemeinen polizeilichen Befugnis zur Installation und zum Betrieb von Videoüberwachungsanlagen nach § 15a PolG NRW. Soweit entsprechende sachgerechte Vorkehrungen getroffen werden, überschreitet das bloße Vorhandensein einer vorübergehend deaktivierten Videoüberwachungsanlage am Versammlungsort nicht die Schwelle zum Grundrechtseingriff, denn es ist nicht davon auszugehen, dass bei Zugrundelegung eines objektiven Beurteilungsmaßstabs ein verständiger Dritter allein wegen der Existenz der unverhüllten Kameras von der Teilnahme an der Versammlung Abstand nehmen würde. Zu den insoweit sachgerechten Vorkehrungen gehören einerseits entsprechende interne Handlungsanweisungen zur Sicherstellung der Abschaltung der Kamera während der Versammlung, andererseits eine gut erkennbare Aufklärung der Versammlungsteilnehmer insbesondere durch eine entsprechende Beschilderung (näher dazu (OVG Münster, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsdruck S. 4 m. w. N.).

Die Polizei darf danach in folgenden Fallgruppen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen bzw. verwenden:

- zur Gefahrenabwehr nach Absatz 1,
- zur Lenkung und Leitung bei großen Versammlungen unter freiem Himmel als Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen nach Absatz 2,
- zu den weiter in Absatz 5 aufgeführten Zwecken.

Zu § 16 Absatz 1

§ 16 Absatz 1 regelt die Anforderungen an die Zulässigkeit der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen zur Gefahrenabwehr. Erforderlich ist danach eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Zulässig sind Aufnahmen (Kamera-Monitor-Übertragung) und Aufzeichnungen (Speicherung der Aufnahmen).

Zu § 16 Absatz 2

§ 16 Absatz 2 schafft eine eigenständige versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Anfertigung von polizeilichen Übersichtsaufnahmen und Übersichtsaufzeichnungen bei Großveranstaltungen.

Eine derartige ausdrückliche Rechtsgrundlage enthält § 12a Versammlungsgesetz nicht; es dürfte indes heute ganz unstrittig sein, dass eine spezielle versammlungsrechtliche Rechtsgrundlage sinnvoll ist (zur fehlenden Eingriffsqualität bloßer Übersichtsaufnahmen, die erkennbar der Lenkung eines Großeinsatzes namentlich von Großdemonstrationen dienen und hierfür erforderlich sind, oder die reine Beobachtung durch begleitende Beamte oder sonstige Dritte: OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.; Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20, Urteilsumdruck S. 4 ff. m. w. N.).

Erforderlich ist für Übersichtsaufnahmen danach nicht eine Gefahrenlage, auch keine konkrete Gefahr. Die Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes sind vielmehr zulässig, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist.

Anders ist die Rechtslage bei den Übersichtsaufzeichnungen: Diese sind nur zulässig, soweit eine erhebliche Gefahr von der Versammlung oder Teilen derselben ausgeht. Für die Identifizierung einer Person müssen die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, also insbesondere eine erhebliche Gefahr.

Zu Recht wird hervorgehoben, dass die äußeren polizeilichen Umstände bei dem polizeilichen Vorgehen von Rücksichtnahme geprägt sein sollen: Die äußeren Verhältnisse bei dem Filmen sollen seitens der Polizei zwingend so gestaltet sein, dass Einschüchterungseffekte in jedem Fall unterbleiben (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 49).

Sonstige polizeiliche Aufnahmen oder Aufzeichnungen, die weder zur Gefahrenabwehr erforderlich noch als Übersichtsaufnahmen oder -aufzeichnungen zulässig sind, erscheinen verfassungsrechtlich nicht zulässig. Dies betrifft insbesondere Aufnahmen von Versammlungen oder einzelnen Versammlungsteilnehmern zur bloßen polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit (etwa in sog. „sozialen Netzwerken“), bei denen sich die Aufnahmen nicht lediglich auf eigene Einsatzkräfte und -mittel oder Archivfotomaterial beschränken (OVG Münster, NWVBl. 2020, 127 ff.). Die Abbildung einzelner Teilnehmer in sog. „sozialen Netzwerken“, an denen sich die Polizei zur Öffentlichkeitsarbeit beteiligt, verstößt gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung; sie ist insbesondere auch unverhältnismäßig, weil durch keinen legitimen öffentlichen Zweck gedeckt.

Zu § 16 Absatz 3

In § 16 Absatz 3 sind weitere und überaus bedeutsame verfahrensmäßigen Regelungen zur Herstellung von Aufnahmen und Aufzeichnungen angeordnet. Um jeden Anschein polizeilichen „Schnüffeln“ bei rechtmäßigen Versammlungen auszuschließen, ist bestimmt, dass die

Aufnahmen und Aufzeichnungen grundsätzlich offen vorzunehmen sind, einschließlich der unverzüglichen Unterrichtung der Versammlungsleitung. Eine Ausnahme gilt bei einer Gefährdung des Polizeibeamten, der mit der Aufgabe betraut ist, in diesem Fall sind verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen zulässig.

Zu § 16 Absatz 4

Die Vorschrift enthält spezielle Unterrichtungspflichten, insbesondere zugunsten bei Übersichtsaufnahmen identifizierter Personen. In dem in der Vorschrift klar bezeichneten Verhinderungsfalle ist die Versammlungsleitung über die verdeckte Aufzeichnung zu unterrichten. § 16 Absatz 4, 5 und 6 sind rechtstechnisch besser formuliert als § 12a Absatz 3 Versammlungsgesetz, weil zwischen der Löschungspflicht und der Zweckänderung klar unterschieden wird.

Zu § 16 Absatz 5

§ 16 Absatz 5 regelt die rechtlichen Vorgaben für eine Zweckänderung der Daten.

Nr. 1 entspricht § 12a Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 VersG.

Nr. 2 sieht die Verwendung zur Gefahrenabwehr vor, wenn von der Person weitere Straftaten ausgehen könnten.

Nr. 3 sieht aus Eigenschutzgründen die Verwendung vor, wenn bei dem Einsatz eine Störung im Sinne des Polizeirechts eingetreten ist.

Nr. 4 sieht die Verwendung der Aufzeichnungen zur polizeilichen Aus- und Fortbildung vor. Ein professioneller Einsatz von Beamtinnen und Beamten bei Versammlungen ist nicht zuletzt auf eine gute Aus- und Fortbildung angewiesen; sie liegt im Interesse aller Beteiligten (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 50). Nach Absatz 7 ist sicherzustellen, dass eine Identifizierung ausgeschlossen ist.

Zu § 16 Absatz 6

§ 16 Absatz 6 enthält die wichtige Vorschrift über die Vernichtung von Aufzeichnungen; nur diese müssen vernichtet werden, da Aufnahmen nicht gespeichert werden.

Zu § 16 Absatz 7

Die Vorschrift legt zum Schutze der Anonymität der Versammlungsteilnehmer fest, dass bei Aufzeichnungen für Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung eine eigene Fassung herzustellen ist, in der die Teilnehmer nicht zu identifizieren sind. Dies muss innerhalb eines Zeitraums von einem Monat nach Beendigung der Versammlung erfolgen. Die Anonymisierung soll durch technisch geeignete Verfahren bewirkt werden; sie muss lückenlos und unumkehrbar sein. Nach ihrer unumkehrbaren Anonymisierung dürfen die Daten zeitlich unbeschränkt für die Aus- und Fortbildung genutzt werden.

Zu § 16 Absatz 8

Die Dokumentationspflicht bringt Vorteile für die zuständige Behörde, zwingt sie diese doch, Klarheit über die Rechtsgrundlagen ihres Handelns zu schaffen und dies auch hinsichtlich einer möglichen gerichtlichen Überprüfung vorzuhalten.

Zu § 17

Mit § 17 verbietet der Gesetzgeber bestimmte Formen der Vermummung und der Ausstattung mit sog. Schutzausrüstung. Die Vorschrift entspricht § 17 E-AK.

Diese Verbote gelten nicht nur für Versammlungen im Sinne des Art. 8 Grundgesetz, sondern darüber hinaus auch für alle sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel. Aus Gründen der Rechtsklarheit der Gesetze musste deshalb in § 2 Absatz 1 eine entsprechende Regelung zum Anwendungsbereich des Gesetzes – über Versammlungen hinaus – getroffen werden.

Zu § 17 Absatz 1 Nr. 1

Das Vermummungsverbot nach § 17 Absatz 1 Nr. 1 betrifft (nur) bestimmte Arten der Vermummung, nämlich solche, die erstens objektiv zur Identitätsverschleierung objektiv geeignet sind; zweitens muss noch eine gewissermaßen subjektive Komponente hinzukommen, indem die Vermummung den Umständen nach darauf gerichtet sein muss, die Identitätsfeststellung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern. Im Hintergrund steht, dass der Gesetzgeber nach derzeitiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht die Befugnis hat, jede Form vermummter Teilnahme an Versammlungen zu verbieten und mit Sanktionen zu versehen. Die bloße Vermummung des Gesichts bzw. des Körpers zur Unkenntlichmachung der Person, um befürchtete negative (etwa berufliche) Folgen wegen der Teilnahme an einer bestimmten Demonstration zu vermeiden, ist als nach Art. 8 Grundgesetz zulässiges Grundrechtshandeln nicht geeignet, einfachrechtliche Verbots- bzw. Sanktionstatbestände auszulösen, auf welche entsprechendes polizeiliches Handeln gestützt werden könnte. Verboten ist nach Absatz 1 Nr. 1 (nur), Gegenstände mit sich zu führen, die zur Identitätsverschleierung geeignet sind und die darauf gerichtet sind, die Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern.

Zu § 17 Absatz 1 Nr. 2

Nach Nr. 2 ist das Mitführen geeigneter Schutzausrüstung verboten, die den Umständen nach darauf gerichtet ist, Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren.

Zu § 17 Absatz 2

Die Vorschrift enthält die Rechtsgrundlage für entsprechende Anordnungen.

Zu § 18

§ 18 enthält das Verbot militanten Auftretens und Agierens bei Versammlungen unter freiem Himmel. Die Norm entspricht weitgehend § 18 E-AK. Auf die Begründung zu der Vorschrift des Musterentwurfs wird verwiesen (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 54 f.), ergänzend ist auf folgendes aufmerksam zu machen.

Ebenso wie bei dem Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot des § 17 ist der Unrechtsgehalt von Taten gegen das Militanzverbot so gravierend, dass es nicht darauf ankommen kann, ob es sich um eine nach Art. 8 Grundgesetz geschützte Versammlung im Sinne des § 2 Absatz 3 handelt. Zugleich ist, ebenso wie in § 17, eine klarstellende gesetzliche Regelung zu schaffen für sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel, ohne dass insoweit eine neue eigenständige Stammnorm nur zu diesem Themenfeld vorzusehen ist.

Das Versammlungsgesetz sieht in § 3 Versammlungsgesetz das Verbot vor, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen. Ein ausdrückliches Verbot einschüchternden oder militanten Auftretens und Agierens, mit oder ohne Uniform, enthält das Versammlungsgesetz nicht. § 3 ist inhaltlich nicht mehr zutreffend und kann nach teils vertretener Ansicht auch nicht (mehr) verfassungskonform ausgelegt werden, weil sich im Wortlaut dieser Vorschrift der suggestiv-militante Effekt des Militanzverbotes (dazu BVerfG, MDR 1983, 22) nicht niedergeschlagen habe (Breitbach/Wapler, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, aaO, S. 514 ff.; Kniesel, aaO, Teil II § 3 Rn. 2).

Die Uniformierung (nur) in der Ausprägungsform einer gleichförmigen Bekleidung ist nicht von dem Verbot erfasst. Hinzutreten muss vielmehr das subjektive Element, dass die Uniformträger etc. Gewaltbereitschaft vermitteln und das Uniformtragen bzw. das Auftreten dadurch einschüchternd wirkt. Anknüpfungspunkt für das Unwerturteil und für eine Verbotsverfügung ist nicht das äußerlich gleichförmige Auftreten durch Uniform, denn dieses kann harmlos wirken und harmlos sein, etwa bei Versammlungen von Berufsträgern mit Berufskleidung wie Ärzten und Krankenschwestern. Voraussetzung für das Verbot sind vielmehr die Gleichförmigkeit und die durch Gewaltbereitschaft erzielte Einschüchterungswirkung. Zur Unterscheidung des Verbotstatbestands von dem Straftatbestand vgl. § 27 Absatz 8.

Als Beispiel mag auf uniformierte rechts- oder linksextremistische Verbände in der Weimarer Republik wie die SA, die SS und ihre Untergliederungen verwiesen werden. In heutiger Zeit sind der sog. „Schwarze Block“ linksradikaler Störer und Täter oder neonazistische Gruppierungen zu nennen. Das Ensemble aus gleichartiger – meist schwarzer, aber zunehmend auch andersfarbiger - Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen im Sommer 2019), dazu bei den Rechtsextremisten Springerstiefel mit gleichfarbigen Schnürsenkeln, verbunden mit Marschtritt, Trommelschlagen und Führen schwarzer Fahnen, deren suggestiv-militante, aggressionsstimulierende und einschüchternde Wirkung sich geradezu aufdrängt, entspricht in hohem Maße dem Gefahrenbild, das der Gesetzgeber beim Erlass des Versammlungsgesetzes im Jahre 1953 vor Augen hatte (Kniesel, aaO, Teil II, § 3 Rn. 17). Deshalb sind Beschränkungen zulässig, nach denen suggestiv-militante Kleidung wie sog. „Springerstiefel“ oder „Bomberjacken“ untersagt werden können.

Die Frage, ob die suggestiv-militante Einschüchterungswirkung gegeben ist, ist eine behördliche und richterliche Tatfrage. Es ist Aufgabe der Polizei, das entsprechende Auftreten zu beobachten, zu qualifizieren und zu dokumentieren, auch, um ggfls. eine gerichtsfeste verwaltungsgerichtliche Überprüfung zu ermöglichen.

Das Militanzverbot wird nur bei Versammlungen unter freiem Himmel angeordnet, nicht bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Für letztere dürfte keine zwingende Notwendigkeit bestehen, so dass sich die verfassungsrechtliche Frage der Erforderlichkeit einer entsprechenden einschränkenden Regelung stellen würde. Die Einschüchterung zufällig Anwesender dürfte ausgeschlossen sein, wenn die Versammlung in einem geschlossenen Raum stattfindet; mehr noch dürfte dies hinsichtlich Außenstehender gelten, welche die Versammlung im geschlossenen Raum gezielt aufsuchen. Veranstalter von Versammlungen, die mit dem Besuch andersdenkender Personen rechnen müssen, wissen sich erfahrungsgemäß im Vorfeld zu wappnen, etwa durch vorsorgliche Kontaktaufnahme mit der Polizei. Einschüchterndes Verhalten während einer Versammlung in einem geschlossenen Raum stellt zudem in der Regel einen Verstoß gegen das Störungsverbot nach § 7 dar, Handgreiflichkeiten einen Verstoß gegen das Gewalttätigkeitsverbot des § 8 Absatz 2.

Zu § 19

§ 19 entspricht im Wesentlichen § 19 E-AK; auf die entsprechende Begründung des Arbeitskreises Versammlungsrecht wird verwiesen (aaO, S. 55 ff.). § 15 Absatz 2 Versammlungsgesetz sieht nach derzeitiger Rechtslage den besonderen Schutz bestimmter Orte vor.

Regelungstechnisch greift die Vorschrift einen Teilaspekt der Vorgaben zur Einhaltung der öffentlichen Ordnung bei Versammlungen auf, und zwar in Bezug auf die Bekämpfung rechts-extremistischen Gedankenguts bei und im Zusammenhang mit Versammlungen an bestimmten Orten und bestimmten Tagen.

Die Vorschrift schafft sachgerechte behördliche Regelungsspielräume, indem sie die Möglichkeit gibt, besondere Orte und Tage besonders zu schützen. Dabei kann auch auf aktuelle Entwicklungen extremistischer Bestrebungen direkter reagiert werden, als dies in der Form des formellen Gesetzes möglich wäre. Daneben verbleibt es bei den allgemeinen Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Verletzung der öffentlichen Sicherheit (insbesondere bei Straftaten nach § 130 StGB) und der öffentlichen Ordnung.

Ein Verstoß gegen Art. 70 der Landesverfassung in der Ausprägung durch die sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wegen der Delegation auf die Verordnungsebene liegt nicht vor. Die gesetzlichen Vorgaben, unter denen der Ordnungsgeber symbolträchtige Tage und Orte bestimmen kann, sind unter Beachtung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben dezidiert und detailliert aufgeführt. Die Ausführung der gesetzlichen Ermächtigung in einer entsprechenden Rechtsverordnung steht unter umfassender verwaltungsgerichtlicher Kontrolle, insbesondere in der Abwägung mit den Belangen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 des Grundgesetzes, wobei hier das Normverwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Absatz 1 Grundgesetz nicht einschlägig ist.

Zu § 20

An dem bewährten Bannmeilengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen wird wortgleich festgehalten. Es stellt sicher, dass die Arbeit und die Beratungen der Volksvertretung nicht durch Versammlungen gestört werden dürfen. Der störungsfreie Betrieb der Volksvertretung ist ein hohes und überragend wichtiges öffentliches Gut. An dem ausnahmslosen gesetzlichen Verbot von Versammlungen innerhalb der Bannmeile um das Gebäude des Landtags in Düsseldorf ist daher festzuhalten. Dem Vorschlag in § 20 E-AK, Eingriffstatbestände bereitzustellen, und auf dieser Grundlage im Einzelfall Entscheidungen über Versammlungen innerhalb der Bannmeile zu treffen, wird aus Gründen des Schutzes des Landtages nicht gefolgt.

Das Bannmeilengesetz aus dem Jahre 1969 soll in das Versammlungsgesetz wortgleich inkorporiert werden, damit es nicht zwei Stammnormen zu dem einheitlichen Regelungsbereich des Versammlungsrechts in Nordrhein-Westfalen gibt.

Zu § 21

§ 21 setzt die sog. Fraport- Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 128, 226) um. Die einfachrechtliche Ausgestaltung dieses Fragenkomplexes ist durch die aktuelle verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgegeben.

Für Grundstücke im Privateigentum besteht grundsätzlich kein Betretungsrecht. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berechtigt nicht, eine Versammlung ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers, gegen den sich gegebenenfalls die Demonstration richtet, auf des-

sen Grundstück abzuhalten (BayObLG NJW 1995, 269). Diesen Grundsatz lässt § 21 unberührt. Es bedarf indes einer Privilegierung für Versammlungen, die auf Grundstücken in Privateigentum stattfinden sollen, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind (dazu BVerfGE 128, 226; Krisor-Wietfeld, Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung, 2016, S. 135 ff.).

Das BVerfG hat festgestellt, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit überall dort Wirkung entfalten kann, wo – rein faktisch und damit unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – ein allgemeiner kommunikativer Verkehr eröffnet ist: Beispielsweise in dem ohne Bordkarte zugängliche Bereich eines privatisierten Flughafens oder der Ladenpassage eines Einkaufszentrums (vgl. BVerfGE 128, 226 (252); BVerfG, NJW 2015, 2485). Soweit der private Träger eines öffentlich zugänglichen Verkehrsraums sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet, ist dieser unmittelbar an die Grundrechte gebunden (BVerfGE 128, 226). Nur diesen Fall regelt z. B. das Schleswig-holsteinische Versammlungsfreiheitsgesetz in § 18 VersFG SH. Es besteht aber darüber hinaus Regelungsbedarf, den § 21 aufgreift. Das BVerfG hat auch Fälle einer mittelbaren Wirkung der Versammlungsfreiheit erkannt, die „je nach Fallgestaltung einer Grundrechtsbindung des Staates nahe oder auch gleich kommen kann“ (BVerfGE 128, 226 (249)). Wenn die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder durch private Investoren geschaffene und betriebene Plätze als Orte des Verweilens, der Begegnung, des Flanierens, des Konsums und der Freizeitgestaltung ergänzt werden, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden (BVerfG, Beschl. v. 18.7.2015, 1 BvQ 25/15, Rn. 5, unter Verweis auf BVerfGE 128, 226 (251, 252)).

Für eine angemessene versammlungsrechtliche Bewertung solcher Konstellationen ist eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und den grundrechtlich gewährleisteten Eigentümerinteressen sowie sonstiger Belange der öffentlichen Sicherheit angezeigt, der auf einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen gerichtete Kooperationsbemühungen vorausgehen. Den diesbezüglichen Rahmen zeichnet § 21 vor.

Zu § 21 Satz 1

Nach § 21 Satz 1 sind Versammlungen privilegiert, die auf Grundstücken in Privateigentum stattfinden sollen, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind. Damit sind Orte gemeint, die einen Raum des Flanierens, des Verweilens und der Begegnung schaffen, der dem Leitbild eines „öffentlichen Forums“ (dazu Krisor-Wietfeld, aaO, S. 13 ff.) entspricht und demzufolge für Versammlungen geöffnet wird (BVerfGE 128, 226 (253 f.)). Darunter fallen etwa alle Straßen in privater Trägerschaft sowie jedermann zugängliche Bereiche von Einkaufszentren und ehemals öffentlichen Einrichtungen, wie Bahnhöfe oder Flughäfen. Laden- und Gastronomieflächen selbst sind nicht erfasst, sondern ausschließlich Verbindungswege, „Flaniermeilen und Ruheoasen“ sowie Räume ähnlicher allgemeiner kommunikativer Prägung, wie sie für die konsumorientierte Erschließung moderner Einkaufspassagen, Bahnhofs- oder Flughafengelände kennzeichnend sind. § 21 verhindert, dass die Privatisierung solcher traditionell durch öffentliche Straßen und Plätze kultivierter Orte die Ausübung des Versammlungsrechts dort von der Zustimmung der privaten Eigentümer abhängig macht.

Die von § 21 erfassten Räume sind dadurch gekennzeichnet, dass eine seitliche Abgrenzung zur allgemeinen Öffentlichkeit nicht besteht. Versammlungen dort sind unabhängig von einer Überdachung als Versammlungen unter freiem Himmel zu qualifizieren (zur Abgrenzung Depenheuer, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 8 Rn. 133).

Zu § 21 Sätze 2, 3 und 4

Anders als im Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (aaO, S. 60) wird von einer Regelung zur ausdrücklichen Einbeziehung der Eigentümer in die Kooperation nach § 3 abgesehen. Dieses Erfordernis ergibt sich bereits aus § 13 Absatz 1 Nr. 4 und Absatz 2 VwVfG NRW, wonach diese beizuladen sind. Zwar eröffnet § 13 Absatz 2 VwVfG NRW Ermessen. Dieses ist aber vor dem Hintergrund des Grundsatzes der grundrechtsfreundlichen Ausgestaltung des versammlungsrechtlichen Verfahrens (BVerfGE 69, 315 (355 ff.)) auf Null reduziert (Braun/Keller, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil IV Rn. 136).

§ 21 Satz 2 und 3 konturieren den Abwägungsvorgang, den die Versammlungsbehörde regelmäßig zu leisten hat. Im Rahmen der Kooperation nach § 3 muss diese versuchen, die gegenläufigen Interessen von Versammlungsveranstalter und privaten Eigentümern in Ausgleich zu bringen. Auch bei der Frage eines Verbotes oder sonstiger beschränkender Verfügungen nach § 13 ist diese Güterabwägung entscheidend. Die konfligierenden Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Eigentumsfreiheit sind im Wege der praktischen Konkordanz in einen Ausgleich zueinander zu bringen (BVerfG, NJW 2015, 2485), d. h. beide Positionen sollen eine bestmögliche Berücksichtigung finden. Die Bewertung der gegenläufigen grundrechtlich geschützten Rechtspositionen ist von der Art der Grundrechtsbindung der Eigentümer abhängig. Besteht eine unmittelbare Grundrechtsverpflichtung, weil der private Eigentümer überwiegend von der öffentlichen Hand beherrscht wird, treten die Interessen der Eigentümer eher gegenüber dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zurück. Durch die Wahl einer privaten Rechtsform können grundrechtliche Bindungen nicht gelockert werden („Keine Flucht ins Privatrecht“). Es besteht grundsätzlich kein Unterschied zu Versammlungen auf öffentlichem Raum.

Anders verhält es sich, wenn eine mittelbare Grundrechtsbindung der privaten Eigentümer besteht. Bei der Abwägung wird man hier von einem Überwiegen der Versammlungsfreiheit in der Regel nur dann ausgehen können, wenn Versammlungsthema und Versammlungsort in unmittelbarem Zusammenhang stehen (vgl. die Fallgestaltung in BVerfG, NJW 2015, 2485 - „Bierdosenflashmob“).

Ist dies nicht der Fall, kann ein Ausweichen der Versammlung auf öffentliche Flächen zumutbar sein, es sei denn, ein solches würde merklich negative Folgen auf die Öffentlichkeitswirkung der Versammlung zeitigen. Mit Ausnahme der Stadt Oberhausen, in der sich ein besonders großes privates Einkaufszentrum befindet, dürfte aber, was Nordrhein-Westfalen angeht, die Publizitätswirkung von Versammlungen auf dem Staat gehörenden öffentlichen Straßen und Plätzen regelmäßig deutlich größer sein als auf vergleichbarem Privatgelände. Es dürfte von dem Grundsatz auszugehen sein: Je weiter die Privatisierung öffentlicher Räume voranschreitet, desto stärker werden die Grundrechtsbindungen in den semiöffentlichen Privaträumen, die die Abwägung nach § 21 Satz 2 beeinflussen.

Neben der besagten Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung nennt § 21 Satz 3 explizit das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümer als Abwägungskriterien. Das jeweilige kommerzielle Gepräge der betroffenen Örtlichkeit ist hierbei zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Art. 14 Absatz 2 GG, können den Vorteilen der öffentlichen Verkehrsfunktion privater Flächen auch kommunikative und soziale Belange der Bevölkerung entgegengehalten werden (Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. K Rn. 76 m.w.N.). „Art und Ausmaß der Belastung“ der Eigentümer sind insbesondere von der Dauer der Versammlung, ihrem Zeitpunkt und der Anzahl der erwarteten Teilnehmer abhängig.

§ 21 Satz 3 ist nicht abschließend. Berücksichtigt werden kann beispielsweise auch das Kooperationsverhalten der Beteiligten, wie eine zugesagte Minimierung der Beeinträchtigung privater Interessen, etwa die Zusicherung, einer Vermüllung des Versammlungsortes zu entgegenen und dem Auftreten alkoholisierter Versammlungsteilnehmer entgegenzuwirken (BVerfG, NJW 2015, 2485 (2486) – „Bierdosenflashmob“).

Können die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen, ggf. durch beschränkende Verfügungen, nicht in Ausgleich gebracht werden und überwiegen die Eigentümerinteressen, soll die Versammlungsbehörde nach § 21 Satz 4 geeignete Ausweichorte anbieten. Dadurch kann ggf. das kommunikative Anliegen der Versammlung noch zur Geltung gebracht werden. Kann kein Einvernehmen mit den Veranstaltern hergestellt werden, lässt sich ein Versammlungsverbot nach § 13 nicht mehr vermeiden.

Zu § 22

§ 22 leitet die Vorschriften über öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen ein. Auch wenn die sog. „Saalschlachten“ der Weimarer Republik der Nationalsozialisten und Kommunisten in mahnender Erinnerung bleiben sollten, dürfte der Einschätzung beizupflichten sein, dass auch angesichts der verfassungsrechtlichen Anmelde- und Genehmigungsfreiheit mit Versammlungen in geschlossenen Räumen derzeit regelmäßig keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit verbunden sein dürften (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 66).

§ 22 trifft eine Regelung unter Privaten, indem die Befugnis zum Ausschluss von Personen festgehalten wird. Die Vorschrift entspricht § 22 E-AK und § 6 Versammlungsgesetz. Sie nimmt Rücksicht auf das legitime Interesse von Versammlungsteilnehmern und Veranstaltungsleitung, in Versammlungen in geschlossenen Räumen „unter sich“ bleiben zu dürfen. Zur weiteren Begründung zu § 22 wird auf die Ausführungen seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht verwiesen (aaO, S. 65 ff.).

Zu § 23

§ 23 enthält die zentrale Eingriffsgrundlage für Handlungen der zuständigen Behörde bei Versammlungen in geschlossenen Räumen und bei unmittelbaren Gefahren. Die Vorschrift entspricht weitgehend § 23 E-AK, das Versammlungsgesetz regelt in § 5 das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Nach zutreffender Auffassung gilt auch bezüglich der Versammlungen in geschlossenen Räumen eine Regelungs- und Konkretisierungsbefugnis des Gesetzgebers. Neben der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 8 Grundgesetz besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter, aber auch für eingreifende Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren, insbesondere Konflikte zwischen konfligierenden Verfassungsgütern bewältigen.

Regelungen für unfriedliche Versammlungen, die nicht den Schutz des Art. 8 Grundgesetz genießen, sind rechtspolitisch angezeigt; Ermächtigungen zu beschränkenden Maßnahmen bei von Art. 8 Grundgesetz geschützten Maßnahmen sind unbedenklich, soweit sie der Sicherung der Einhaltung verfassungsimmanenter Schranken dienen (vgl. BVerfGE 83, 130 (142); 108, 282 (297, 311); 111, 147 (157); Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 67).

Zu § 23 Absätze 1 und 2

§ 23 Absatz 1 entspricht § 23 Absatz E-AK.

Zutreffend wird zwar darauf hingewiesen, dass gleichsam „vorsorgliche“ Beschränkungen vor dem Beginn der Versammlung dann unzulässig sein könnten, wenn eventuell erforderliche Maßnahmen auch noch nach Beginn der Versammlung ausreichend effektiv getroffen werden könnten (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 68).

Erforderlich nach § 23 Absatz 1 ist eine nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bestehende unmittelbare Gefahr; der verfassungsrechtliche Auftrag, unfriedliche Versammlungen auszuschließen, lässt sich nur wirksam erfüllen, wenn hoheitliche Maßnahmen schon bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr wirksam ergriffen werden können (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 68).

Zu § 23 Absatz 3

§ 23 Absatz 3 entspricht § 23 Absatz 3 E-AK.

Die Vorschrift stellt eine originäre Ermächtigungsgrundlage dar. Die Anwesenheitsbefugnis für Polizeibeamte wird vom Vorliegen einer (konkreten) Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter abhängig gemacht. Die (alle) anwesenden Polizeibeamten müssen sich – auch zur Vermeidung von Einschüchterungseffekten - der Versammlungsleitung zu erkennen geben.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel gehört es zu den Aufgaben der Polizei, die Beachtung von Gesetz und Recht sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich des Friedlichkeitsgebots. Einer besonderen Regelung zur Anwesenheit von Polizeikräften bedarf es daher nicht. Die Wahrnehmung der Kooperationspflichten (§ 3) bedingt die persönliche Bekanntheit von Versammlungsleitung und zuständiger Behörde, also der Einsatzleitung der Polizei.

Die seitens des Arbeitskreises Versammlungsrecht geäußerte Kritik an § 12 Versammlungsgesetz erscheint zutreffend (aaO, S. 69). Unklar wird in dem derzeit geltenden § 12 Versammlungsgesetz von einer „Entsendung“ von Polizeibeamten in eine öffentliche Versammlung gesprochen, ohne dass klargeworden wäre, was mit dem unpassenden Begriff der „Entsendung“ gemeint sein soll. Unklar bleibt nach dem derzeit geltenden Rechtszustand u. a. auch, ob § 12 Versammlungsgesetz überhaupt eine originäre Ermächtigungsgrundlage sein soll und wo die Eingriffsschwelle liegen könnte.

Diese Fehler und Mängel des geltenden Rechts werden mit § 23 Absatz 3 beseitigt. Da die dienstliche Anwesenheit von Polizeibeamten und die damit verbundene Möglichkeit zur hoheitlichen Beobachtung des Versammlungsgeschehens Eingriffscharakter haben kann, wird in Absatz 3 eine ausdrückliche Ermächtigung geschaffen, und diese wird auf Situationen begrenzt, in denen eine Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff durch das Vorliegen einer Gefahr für eines der in Absatz 1 geschützten Rechtsgüter gegeben ist.

Zu berücksichtigen ist, dass § 23 Absatz 3 – ebenso wie § 12 Versammlungsgesetz – keine Beschränkungen und Pflichten zulasten allgemeiner polizeilicher Zuständigkeiten enthält, die mit der Versammlung nichts zu tun haben. Dies gilt etwa für Polizeibeamte, die zur Strafverfolgung allgemein tätig werden, ohne dass ein Zusammenhang mit versammlungsbezogenen Aufgaben besteht; dies gilt auch für verdeckte Ermittler sowie für Kriminalpolizeibeamte, die mit speziellen, nicht versammlungsbezogenen Aufträgen oder in Wahrnehmung von Personenschutzaufgaben tätig werden (Ott/Wächter/Heinhold, aaO, § 12 Rn. 4).

Zu § 23 Absatz 4

Die Vorschrift regelt in Satz 1 versammlungsspezifisch die allgemeine polizeirechtliche Störerverantwortlichkeit. In Satz 2 finden sich die Voraussetzungen für die ausnahmsweise zulässige Heranziehung der nichtstörenden Versammlung. Der Unterschied zu § 13 Absatz 3 besteht darin, dass eine unmittelbare Gefahr in Bezug auf die Rechtsgüter in Absatz 1 gegeben sein muss; damit wird die verfassungsrechtlich stets bedenkliche Nichtstörerverantwortlichkeit richtigerweise weiter beschränkt.

Zu § 23 Absätze 5 bis 7

In den Absätzen 5 bis 7 finden sich die verfahrensrechtlichen Begleitregelungen, entsprechend der parallelen Rechtsgrundlage betreffend die Versammlungen unter freiem Himmel in § 13.

Zu § 24

§ 24 stellt die notwendigen Rechtsgrundlagen hinsichtlich des Vorgehens gegen Teilnehmer dar, er entspricht § 24 E-AK. Die Parallelvorschrift zu Versammlungen unter freiem Himmel findet sich in § 14. Das Versammlungsgesetz enthält keine entsprechende ausdrückliche Rechtsgrundlage.

Absatz 1 regelt das Teilnahmeverbot, vor Beginn der Versammlung, Absatz 2 die Befugnis der Behörde zum Ausschluss während der Versammlung. Untersagung und Ausschluss sind mildere Mittel als das Verbot oder die Auflösung der gesamten Versammlung.

Zu beachten sind die Veranstalterpflichten nach § 22 Absatz 1 und § 6 Absatz 4. Die behördlichen Zuständigkeiten und Pflichten bestehen indes unabhängig davon, ob ein Veranstalter tätig wird oder nicht; erforderlich ist insoweit nur das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zur Untersagung der Teilnahme und zum Ausschluss.

Nimmt eine Person trotz Verbot des Veranstalters oder der Behörde an der Versammlung teil, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 Absatz 1 Nr. 11 dar.

Da der Ausschluss keine (weitere) Sanktion darstellt, sondern eine eigene gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme mit eigenen tatbestandlichen Voraussetzungen, kann aus der bloßen Teilnahme trotz Teilnahmeuntersagung nicht auf die Zulässigkeit eines Ausschlusses geschlossen werden; vielmehr ist insoweit zusätzlich erforderlich, dass eine unmittelbare Gefahr im Sinne des § 23 Absatz 1 von der Anwesenheit der Person ausgeht (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 71).

Zu § 25

§ 25 regelt die rechtlichen Voraussetzungen zur Einrichtung polizeilicher Kontrollstellen. Die Vorschrift ist die Parallelvorschrift zu § 15. Der Verweis auf § 27 Absatz 7 hat zu unterbleiben, da diese Strafvorschrift sich nur auf Versammlungen unter freiem Himmel bezieht.

Für die Durchführung der Kontrollmaßnahmen der Polizei gilt das PolG NRW.

Zu § 26

§ 26 gibt Grund und Grenzen behördlicher Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton vor. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 26 E-AK. Sie stellt die Parallelnorm zu § 16

dar. Auf die dortige Begründung sowie auf die Begründung zu dem Musterentwurf (Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 72 ff.) wird verwiesen.

Abweichend wird ein Regelungsbedürfnis parallel § 16 Absatz 2 für Übersichtsaufnahmen gesehen, etwa im Falle von Örtlichkeiten wie Sporthallen, bei denen eine entsprechende Notwendigkeit im Einzelfall, wie bei § 16 Absatz 2, gegeben sein kann.

Zu § 27

§ 27 regelt das strafbare Verhalten bei und im Zusammenhang mit Versammlungen. Die Absätze 1 bis 3 entsprechen den §§ 23, 25, 26 Versammlungsgesetz. Die Absätze 4 bis 6 entsprechen § 27 Absätze 1 bis 3 E-AK.

Die Festlegung von Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbeständen ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, soweit dieser die entsprechenden verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben beachtet und sich innerhalb der ihm verfassungsrechtlich offenstehenden Regelungsspielräume bewegt.

Die Autoren des Musterentwurfs eines Versammlungsgesetzes (aaO, S. 75 ff.) sprechen sich dafür aus, eine Reihe bisheriger Straftatbestände im Versammlungsgesetz auf die Ebene bloßer Ordnungswidrigkeiten herabzuzonen. Dies erlaube Versammlungsbehörden und Polizei eine flexiblere Vorgehensweise, da insoweit dann nicht das Legalitätsprinzip gelte; bei Geltung des Legalitätsprinzips seien die Polizeibeamten auch bei einer sachlich gerechtfertigten flexiblen Vorgehensweise dem Risiko ausgesetzt, wegen Strafvereitelung im Amt angeklagt zu werden, wie sich in der Vergangenheit häufiger gezeigt habe. Ferner könnten Pönalisierungen verunsichernd bzw. einschüchternd auf Menschen wirken, die sich mit der Absicht trügen, Versammlungen zu veranstalten oder an solchen teilzunehmen.

Dies erscheint indes nicht für alle insoweit in Betracht kommenden Fallgruppen überzeugend. Für die Frage der Ahndung normwidrigen Verhaltens als Straftat kommt es vor allem auf den Unrechtsgehalt einer Handlung an. Bei unfriedlichem Verhalten im Zusammenhang mit Versammlungen wird kaum streitig sein, dass dieser als hoch zu bewerten ist. Die gleiche Einschätzung ist auch angezeigt bei Verstößen gegen grundlegende Pflichten und Prinzipien des versammlungsrechtlichen Rechtsregimes. Dass die sanktionsbewehrte Einforderung der Beachtung des geltenden Rechts in einem Rechtsstaat eine Art Einschüchterungswirkung auslösen könnte, erscheint als eher fernliegende und nicht zustimmungsfähige Einschätzung.

Es ist ferner zwar nicht unzutreffend, dass gerade bei Großversammlungen mit mehreren tausend Teilnehmern zahlreiche (schwere) Rechtsverstöße auftreten können, und sich dann die Frage stellen kann, ob die Polizei genügend Kräfte zur strafrechtlichen Verfolgung vor Ort hat. Soweit dies nicht der Fall ist bzw. (vorübergehend) in Spitzenbelastungssituationen der Gefahrenabwehr ein Vorrang vor der Strafverfolgung einzuräumen ist, spricht dies nicht gegen die Einführung von Straftatbeständen aus Gesichtspunkten der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Vielmehr erscheint die Strafandrohung notwendig zur Behauptung der Rechtsordnung und als Anreizwirkung, zumindest in der Zukunft, bei späteren Versammlungen gleicher oder ähnlicher Art, ein normgerechtes Verhalten zu zeigen. Dass Polizeibeamte insoweit in Konflikt mit dem Legalitätsprinzip geraten könnten, erscheint eher unwahrscheinlich und würde nicht Grundsätzen polizeilicher Aufgabenerledigung entsprechen. Soweit, wie etwa bei der Versammlungsanmeldung, kein besonderer Zeitdruck zulasten der Versammlungsbehörde gegeben ist bzw. soweit präventive und repressive Aufgaben der Polizei ohne Hast oder Eile erledigt werden können, erscheint eine Konfliktlage mit dem Legalitätsprinzip gänzlich ausgeschlossen. Es ist grundsätzlich Aufgabe der Behörden der Verwaltung, dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit Genüge zu tun und strafbares Verhalten wirksam zu ahnden.

Zu § 27 Absatz 1

§ 27 Absatz 1 entspricht § 26 Versammlungsgesetz. Die Abhaltung verbotener oder aufgelöster Versammlungen stellt ein strafwürdiges Unrecht dar, da von Versammlungen erhebliche Gefahren hinsichtlich der Grundrechte Dritter und hinsichtlich öffentlicher Allgemeingüter wie dem Schutz der (kritischen) Infrastruktur ausgehen können. Auch das Unterbleiben der Versammlungsanzeige kann erhebliche Sicherheitsprobleme verursachen. Die durch die Anmeldung bewirkte frühzeitige Information der Behörden soll es diesen ermöglichen, sowohl hinsichtlich von der Versammlung ausgehender als auch für die Versammlung bestehender Gefahren rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen, um diese Gefahren abwehren zu können. Zu denken ist hierbei etwa an schwere Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs und an gewalttätige Auseinandersetzungen.

Die Verletzung der insoweit geltenden Rechtspflichten stellt nicht nur gleichsam lässliche Verfehlungen dar, über die ohne weiteres hinweggegangen werden könnte. Es handelt sich vielmehr um gravierende Rechtsverstöße mit einem großen Konfliktpotential auch in Bezug auf die Grundrechte und Rechtspositionen Dritter und mit erheblichen Auswirkungen auf die Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der zuständigen Behörden. Dies rechtfertigt die Fortgeltung der bislang im Bundesgesetz enthaltenen Pönalisierung, einschließlich der Fortgeltung des bisher geltenden Strafmaßes. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Verletzung der Anzeigepflicht unter Strafe zu stellen (BVerfGE 85, 69).

Zu § 27 Absatz 2

§ 27 Absatz 2 entspricht § 25 Versammlungsgesetz, einschließlich des in dieser Vorschrift vorgesehenen Strafmaßes. Zu der Strafwürdigkeit des Verhaltens gilt das gleiche wie zu Absatz 1. Zu den Beschränkungen zählen auch Beschränkungen, die nach Versammlungsbeginn seitens der Polizei verfügt werden, weil es insoweit irrelevant ist, zu welchem Zeitpunkt die Verfügung ergangen ist.

Zu § 27 Absatz 3

§ 27 Absatz 3 entspricht § 23 Versammlungsgesetz. Es handelt sich um schwere Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und um einen schweren Missbrauch bürgerlicher Freiheiten außerhalb des Geltungsbereichs des Art. 8 Grundgesetz. Die fortgeltende Pönalisierung ist aus den genannten Gründen erforderlich.

Zu § 27 Absatz 4

§ 27 Absatz 4 entspricht im Wesentlichen § 21 Versammlungsgesetz (Pönalisierung von Versammlungsstörungen), allerdings wird die Strafdrohung im Hinblick auf Art. 1 Absatz 1 Nr. 1 EGStGB auf zwei Jahre abgesenkt (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, aaO, S. 76). Eine Änderung im Vergleich zum bisherigen § 21 Versammlungsgesetz ergibt sich auch insoweit, als die Strafbarkeit eine Behinderungsabsicht voraussetzt, aber keine Verhinderungsabsicht mehr verlangt wird. Bei den im objektiven Tatbestand der Vorschrift normierten schwerwiegenden Tathandlungen kann es für die Strafbarkeit nicht auf die (im Einzelfall schwer zu beantwortende) Frage ankommen, ob der Täter die Versammlung ver- oder lediglich behindern wollte.

Zu § 27 Absatz 5

§ 27 Absatz 5 entspricht § 27 Absatz 2 E-AK. Die Norm enthält sachgerechte Modifikationen und Kürzungen zu § 27 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz (Pönalisierung des Waffenverbots) und im Übrigen eine Heraufsetzung des Strafmaßes, die angesichts des Unwertgehaltes der Taten geboten erscheint.

Zu § 27 Absatz 6

§ 27 Absatz 6, der § 27 Absatz 3 E-AK entspricht, verstärkt den staatlichen Schutz zugunsten derjenigen Privatpersonen, denen das Gesetz Ordnungsaufgaben einräumt bzw. zuweist; die Vorschrift sieht eine Ausweitung des Straftatbestandes gegenüber den §§ 22, 24, 27 Versammlungsgesetz insoweit vor, als die Strafsanktion auch bei der Durchführung nichtöffentlicher Versammlungen gelten soll (vgl. Arbeitskreis, aaO, S. 76).

Zu § 27 Absatz 7

§ 27 Absatz 7 regelt – entsprechend § 27 Absatz 2 Nr. 2 Versammlungsgesetz - die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Vermummungsverbot des § 17 Absatz 1 Nr. 1. Die hier gemeinten Vermummungen mit gleichsam überschießender Sanktionsverhinderungsabsicht (vgl. S. 60) verstoßen in besonders eklatanter Weise gegen die Grundrechtsverbürgung des Art. 8 Grundgesetz. Die Beachtung des Vermummungsverbotes auch durch eine Strafnorm sicherzustellen, erscheint in Fortführung des bisherigen Rechtszustands zwingend geboten. In allen anderen Bundesländern (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein) sind Verstöße gegen das Vermummungsverbot ebenfalls strafbar; Niedersachsen, das zwischenzeitlich den Verstoß zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft hatte, ist wieder zur strafrechtlichen Ahndung zurückgekehrt. An dem Strafmaß des geltenden Rechts wird festgehalten.

Entsprechendes gilt zur Strafbarkeit von Verstößen gegen das Schutzausrüstungsverbot gemäß § 17 Absatz 1 Nr. 2, die bislang nach § 27 Absatz 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz unter Strafe stehen.

Zu § 27 Absatz 8

Verstöße gegen das Militanzverbot des § 18 Absatz 1 stellen sich ebenfalls als besonders schwerwiegende Fälle der Verletzung grundlegender Prinzipien der Versammlungsfreiheit im Leben der bürgerlichen Gesellschaft dar und begründen ein erhebliches Konflikt- und Gewaltpotential. Wer die Versammlungsfreiheit missbraucht, um mittels seiner äußeren Erscheinung andere Menschen und staatliche Organe unter Druck oder gar in Angst oder Furcht zu setzen, handelt besonders verwerflich. Daher ist an der Pönalisierung des bisherigen Rechts - § 28 Versammlungsgesetz - einschließlich des bisherigen Strafrahmens festzuhalten. Auch passives Verhalten kann unter Umständen die einschüchternde Wirkung nach § 18 Absatz 1 erzeugen, für die Strafbarkeit ist jedoch ein vom Vorsatz umfasstes bewusst aggressives oder provokatives Verhalten erforderlich.

Zu § 28

Rechtsverstöße in Bezug auf Ge- oder Verbote, die nicht den Unrechtsgehalt von Straftaten aufweisen, gleichwohl aber unterbleiben sollten, sind als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld zu sanktionieren; in der behördlichen Praxis gilt insoweit das Opportunitätsprinzip. § 28 gibt die Ordnungswidrigkeitentatbestände in der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit an.

Gerade in der polizeilichen Praxis steht an erster Stelle - soweit es nicht um die Ahndung von Straftaten auf der Grundlage des Legalitätsprinzips geht - die Gefahrenabwehr durch entsprechende Verfügungen und Beschränkungen und ihre Durchsetzung im Wege des Verwaltungszwangs. Ungeachtet dessen ist jedoch die Sanktionierung gravierender Rechtsverstöße als Ordnungswidrigkeit ein wichtiges Mittel, um jedenfalls nachträglich die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte und sonstigen behördlichen Ge- und Verbote zu verdeutlichen und zu unterstreichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet die Verhängung einer Geldbuße eine repressive Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel rechtswidrigen vorwerfbaren Fehlverhaltens (vgl. § 1 Absatz 1 OWiG). Zwar bleibt der mit einer Ordnungswidrigkeit erhobene Schuldvorwurf gegenüber Sanktionen, die als Strafe ausgestaltet sind, deutlich zurück (vgl. BVerfGE 27, 18 (33)). Jedoch liegt auch in der Belegung mit einer Geldbuße eine nachdrückliche Pflichtenmahnung und eine förmliche Missbilligung des Betroffenen als der Rechtsgemeinschaft verantwortlicher Person, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Ahndung grundsätzlich nur im Rahmen der verfahrensrechtlichen Garantien des Strafrechts und unter Beachtung der damit gewährleisteten rechtsstaatlichen Verbürgungen erlaubt ist (BVerfGE 122, 342 (363)). Dem Gesetzgeber stellt sich in diesem Zusammenhang u. a. die Aufgabe, darüber zu entscheiden, ob es vor der Verhängung eines Bußgeldes eines vollziehbaren Verwaltungsaktes bedarf, mit dem die dem Bürger konkret aufgegebenen Handlungen eindeutig bestimmt werden (vgl. BVerfGE 122, 342 (365 f.)).

Der Bußgeldkatalog des § 28 entspricht in weiten Teilen § 28 E-AK. Im Wesentlichen werden Bußgelder für Handlungen vorgesehen, für die auch in § 29 Versammlungsgesetz Bußgeldtatbestände eingerichtet sind.

Die Bußgeldtatbestände knüpfen an die entsprechenden Ge- und Verbote an und bedürfen daher nicht näherer Erläuterungen.

Soweit es den Anschein hat, als ob es zu bei einigen Rechtsverstößen zu Doppelregelungen als Straftat und Ordnungswidrigkeit käme, ist darauf hinzuweisen, dass Lücken bei der Verfolgung verbotswidrigen Verhaltens vermieden werden müssen, ohne dass damit aber eine doppelte Verfolgung einherginge. Daher enthalten § 28 Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 4 ausdrücklich den Hinweis darauf, dass der jeweilige Ordnungswidrigkeitentatbestand nur dann anwendbar ist, wenn der korrespondierende Straftatbestand nicht eingreift. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, bei verschiedenen Verbotsverstößen, deren Gewicht sehr unterschiedlich sein kann, zwischen schwerwiegendem und daher strafbarem Unrecht auf der einen Seite und weniger schwerwiegendem, lediglich als Ordnungswidrigkeit zu ahndendem Unrecht auf der anderen Seite zu differenzieren.

Zu §§ 29 bis 34

Die Regelungen betreffen die üblichen weiteren Vorschriften und erklären sich aus sich selbst heraus. An der jahrzehntelang bewährten Zuständigkeit der Kreispolizeibehörde als Versammlungsbehörde in Nordrhein-Westfalen wird festgehalten.

Zu Artikel 2

Der bisher im Bannmeilengesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1969 enthaltene Regelungsgehalt wird wortgleich in § 20 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass das Bedürfnis für ein separates Bannmeilengesetz entfällt (§ 20, vgl. S. 64).

Die Regelungsinhalte der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz vom 2. Februar 1987 werden in § 32 des Versammlungsgesetzes NRW aufgenommen, sodass hier ebenfalls ein separates Regelungsbedürfnis entfällt.

Zu Artikel 3

Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Grundsatzentscheidung im sog. BKA-Urteil (Urteil vom 20.04.2016, 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09) seine bisherige Rechtsprechung zum polizeilichen Datenschutz zusammengeführt und weiterentwickelt. Ein Großteil des aus dieser Entscheidung resultierenden rechtsstaatlichen Änderungsbedarfes im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) wurde mit dem Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 741, ber. 2019 S. 23) bereits umgesetzt.

Weitere Vorgaben des BVerfG in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der einzelnen polizeilichen Eingriffsbefugnisse wurden einem separaten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Der Gesetzentwurf dient nun der angekündigten Umsetzung eben jener Vorgaben, namentlich der Einführung zusätzlicher Richtervorbehalte.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass eingriffsintensive Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch höchst private Informationen erfassen, und gegenüber den Betroffenen heimlich durchgeführt werden, grundsätzlich einer vorherigen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle, etwa in Form einer richterlichen Anordnung, bedürfen (BVerfG a.a.O. Rn. 117). Es hat weiterhin festgestellt, dass die verfahrensgegenständlichen Maßnahmen des Bundeskriminalamtgesetzes in der dem Verfahren zu Grund liegenden Fassung (BKAG a.F.) ganz überwiegend ein Eingriffsgewicht aufweisen, dass jedenfalls schwer wiegt (BVerfG a.a.O. Rn. 92). Aus diesen Prämissen hat es die Forderung abgeleitet, dass diese Maßnahmen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen. Namentlich betrifft dies die längerfristige Observation, das Abhören oder Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes und den Einsatz von Vertrauenspersonen (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 174). Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern unterlag bereits nach dem BKAG a.F. einem Richtervorbehalt.

Diese Vorgaben aufgreifend, werden die Befugnisse des PolG NRW, die den verfahrensgegenständlichen Befugnissen des BKAG a.F. entsprechen, und für die das BVerfG eine unabhängige Kontrolle fordert, einem Richtervorbehalt unterstellt. Das betrifft die Regelungen des § 16a (Datenerhebung durch Observation), des § 19 (Datenerhebung durch den Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist) und des § 20 PolG NRW (Datenerhebung durch den Einsatz Verdeckter Ermittler).

Zusätzlich werden auch die Maßnahmen der §§ 20a, 20b PolG NRW (Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten und Einsatz technischer Mittel bei Mobilfunkendgeräten) unter Richtervorbehalt gestellt. Dies hat das BVerfG im sog. BKA-Gesetz zwar nicht ausdrücklich gefordert. Aus seinen Ausführungen zum Eingriffsgewicht der Maßnahme der Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 249ff.) lässt sich jedoch schließen, dass auch diese Maßnahmen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen. In einem Großteil der übrigen Länder unterliegen diese Maßnahmen bereits jetzt einem Richtervorbehalt.

Zu Nummer 1 (§ 12)

Die Streichung des § 27 ist eine notwendige Folgeänderung zum Beschluss eines eigenen Versammlungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen mit eigenständiger Regelung zu den Kontrollstellen.

Der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Innenministeriums ist eine reine Innenregelung ohne Grundrechtsrelevanz, die nach dem nordrhein-westfälischen Verfassungsorganisationsrecht den Regelungsbereich der Exekutive betrifft und die deshalb nicht auf Gesetzesebene erfolgen sollte (vgl. Art. 77 der Landesverfassung); das PolG NRW ist um diese Vorschrift zu entfrachten. Die verwaltungspraktischen Einzelheiten der Anordnung sind seitens des Innenministeriums in der entsprechenden Rechtsform des Erlasses (vgl. Art. 56 der Landesverfassung) zu regeln.

Zu Nummer 2 (§ 16a)

Absatz 2 enthält die zentrale Regelung zum Richtervorbehalt. Mit Ausnahme der §§ 18 und 20c PolG, die bereits über maßnahmenspezifische Richtervorbehalte verfügen, verweisen die nachfolgenden Maßnahmen des Ersten Titels (Datenerhebung), die einem Richtervorbehalt unterliegen, in wesentlichen Teilen auf die Vorschrift des § 16a Absatz 2 und auf die Regelungen über die Anordnungsbefugnis bei Vorliegen von Gefahr im Verzug des § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9 PolG NRW. Die Verweisung ist dabei gegenüber einer jeweiligen Vollregelung im Interesse einer möglichst einheitlichen Ausgestaltung der Verfahrensregelung vorzugswürdig. Von der Regelungstechnik der Verweisung wird dabei insoweit Gebrauch gemacht, als keine Abweichung in der jeweiligen Spezialregelung geboten ist. Was die teils aus der Gerichtsbarkeit geübte Kritik an der allgemeinen Vorgehensweise des Polizeigesetzgebers angeht, etwa bei Vorschriften zum Verfahren und zum Datenschutz in besonderer Weise mit Verweisungen zu arbeiten, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Regelungstechnik einerseits rechtsförmlich durchaus anerkannt ist, da sie umfangreiche Doppelregelungen gleicher Lebenssachverhalte bzw. rechtlicher Anordnungen vermeidet. Auf der anderen Seite bliebe eine grundsätzliche Neuregelung der Verweisungstechnik einer grundlegenden Novellierung des Polizeigesetzes vorbehalten. Die in diesem Änderungsgesetz gewählte Vorgehensweise folgt der bisherigen Methodik und Struktur des Polizeigesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass längerfristige Observationen einer unabhängigen Kontrolle unterliegen müssen (BVerfG Urteil vom 20.04.2016, 1 BvR 966/09 und 1 BvR 1140/09 (sog. BKA-Urteil), Rn. 174). Dementsprechend wird für die Maßnahme mit Satz 1 ein Richtervorbehalt eingeführt.

Der Gesetzgeber hat das Gebot vorbeugender unabhängiger Kontrolle in spezifischer und normenklarer Form mit strengen Anforderungen an den Inhalt und die Begründung der gerichtlichen Anordnung zu verbinden (BVerfG a.a.O. Rn. 118). In Umsetzung dieser Vorgaben enthalten die Sätze 2 bis 6 Formvorgaben und andere Verfahrensregelungen einschließlich einer Zuständigkeitsregelung für Fälle von Gefahr im Verzug in Satz 4 (Verweis auf § 18 Absatz 2 Satz 5 bis 9).

Die zulässige Anordnungsdauer, welche bisher nicht geregelt ist, wurde auf ein Höchstmaß von drei Monaten beschränkt und entspricht damit der Höchstdauer für die Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Kommunikation (§ 20c PolG NRW). Eine Beschränkung auf einen Monat, so wie bei der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (§18 PolG NRW), ist nicht geboten. Die sog. Wohnraumüberwachung ist (gemeinsam mit der sog. Online-Durchsuchung) nach der Rechtsprechung des BVerfG ganz besonders eingriffsintensiv (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 105, 110) und im Falle der Wohnraumüber-

wachung mit Art. 13 Absatz 4 des Grundgesetzes auch verfassungsrechtlich besonders geschützt. Dies rechtfertigt eine demgegenüber längere Anordnungsdauer für die ebenfalls für sich betrachtet eingriffsintensive, aber gegenüber der Wohnraumüberwachung weniger grundrechtsbeschränkende, Maßnahme der längerfristigen Observation. Eine Festlegung auf drei Monate entspricht im Übrigen der Regelung der Strafprozessordnung (§ 163f Absatz 3 Satz 3 i.V.m. § 100e Absatz 1 Satz 4 StPO) und den Regelungen anderer Länder (z.B. Bayern, Hamburg und Hessen). Im Saarland liegt die zulässige Höchstanordnungsdauer sogar bei sechs Monaten (vgl. § 28 Absatz 3 Satz 2 Saarländisches Polizeigesetz).

Satz 6 erklärt die Verfahrensvorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für entsprechend anwendbar. Dies entspricht der Regelung der weit überwiegenden Zahl der bereits im PolG NRW und den Polizeigesetzen der anderen Länder vorgesehenen Richtervorbehalte.

Mit Satz 7 wird ausdrücklich klargestellt, dass es im Fall einer verdeckten Durchführung der Observation keiner Anhörung und keiner Bekanntgabe des Beschlusses bedarf. Bereits jetzt werden bei offenen Maßnahmen, etwa nach §§ 34b und 34c PolG NRW, die Betroffenen vom Gericht angehört und der Beschluss wird bekanntgegeben. Diese Rechtslage und Rechtspraxis soll auch hinsichtlich der Einfügung neuer Richtervorbehalte in das Polizeigesetz beibehalten werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt dieser Novellierung in der Einfügung von Richtervorbehalten zu verdeckten polizeilichen Maßnahmen. Insoweit ist zwar zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (Beschluss vom 20. Dezember 2011 – StB 16/11 – juris; Rn. 11) bei verdeckten Maßnahmen auf die Anhörung und die Bekanntgabe verzichtet werden kann; der Grund liegt darin, dass, wie der BGH zu Recht ausführt, es mit Sinn und Zweck verdeckter polizeilicher Maßnahmen nicht vereinbar wäre, würde der Betroffene zuvor in Kenntnis gesetzt. Auch wenn eine ausdrückliche Aufnahme des Satzes 7 und der weiteren Normen, die darauf verweisen, angesichts der höchstrichterlichen Entscheidung des BGH nicht zwingend erforderlich erscheint, empfiehlt es sich aus Gründen rechtsförmlicher Klarheit und Bestimmtheit, eine ausdrückliche entsprechende Anordnung in das Gesetz aufzunehmen. Dies entspricht im Übrigen Anregungen aus der gerichtlichen Praxis sowie Parallelvorschriften in anderen Ländern. Um der bewährten Rechtslage in NRW Rechnung zu tragen, wird in Satz 7 bestimmt, dass nur dann auf Anhörung und Bekanntgabe verzichtet werden kann, wenn die Maßnahme ohne Wissen der betroffenen Person durchgeführt werden soll.

Zu Nummer 3 (§ 17)

Absatz 2 Satz 1 und 2 entspricht der bisherigen Regelung über den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen. Die Anordnung soll weiterhin durch den Behördenleiter erfolgen dürfen. Im sog. BKA-Urteil hat das BVerfG es nicht beanstandet, dass das BKAG für die Maßnahme keinen Richtervorbehalt vorsieht. Der Maßnahme käme kein so großes Eingriffsgewicht zu, dass deren Anordnung durch einen Richter verfassungsrechtlich geboten sei (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Die zulässige Höchstanordnungsdauer bleibt bei einem Monat.

Es ist verfassungsrechtlich jedoch unverzichtbar, dass das Erfassen nichtöffentlicher Gespräche einer unabhängigen Kontrolle bedarf (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Daher wird in Absatz 2 Satz 3 ein Richtervorbehalt für den Einsatz der Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes eingeführt.

Der in Absatz 2 Satz 3 enthaltene Gesetzesverweis auf die zentrale Vorschrift zum Richtervorbehalt des § 16a umfasst auch die Regelung zur dreimonatigen Höchstdauer der Anordnung. Ein Wertungswiderspruch zur einmonatigen Höchstdauer bei der Anordnung von Bild-

aufnahmen und Bildaufzeichnungen durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter besteht dabei nicht. Da das Erfassen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes richterlich angeordnet werden muss, ist wegen der damit verbundenen verfahrensmäßigen Absicherung eine Höchstanordnungsdauer von drei Monaten unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten angemessen.

Zu Nummer 4 (§ 19)

Eine unabhängige Kontrolle ist verfassungsrechtlich auch für den Einsatz von Vertrauenspersonen unverzichtbar (BVerfG a.a.O. Rn. 174). Daher wird der in Absatz 2 in der derzeitigen Fassung enthaltene Behördenleitervorbehalt durch einen Richtervorbehalt ersetzt. Rechtstechnisch erfolgt dies durch Einfügung maßnahmenspezifischer Regelungen in § 19 Absatz 2 Satz 1 bis 3 PolG NRW und Teilverweis auf die zentrale Vorschrift zum Richtervorbehalt des § 16a Absatz 2 PolG NRW-E.

Die zulässige Höchstanordnungsdauer von sechs Monaten ist der Tatsache geschuldet, dass ein effektiver Einsatz von Vertrauenspersonen deren Milieu-spezifische Etablierung erfordert. Typischerweise setzt dies die Aufnahme bzw. das Vertiefen persönlicher Kontakte voraus, welche mehr Zeit beanspruchen als die Datenerhebung mit technischen Mitteln. Dies rechtfertigt die im Vergleich zu den §§ 16a und 17 (in der Alternative des Erfassens nichtöffentlicher Gespräche) und des § 20c PolG NRW längere Anordnungsdauer.

Zu Nummer 5 (§ 20)

Da der Einsatz von Verdeckten Ermittlern eine ähnliche Eingriffsintensität aufweist wie der Einsatz von Vertrauenspersonen, für die das Bundesverfassungsgericht den Richtervorbehalt ausdrücklich normiert hat, wird auch dieses Instrument durch einen entsprechenden Verweis unter den Vorbehalt der richterlichen Entscheidung gestellt.

Zu Nummer 6 (§ 20a)

Im Hinblick auf die Eingriffsbedeutung der Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten erscheint die Einführung eines Richtervorbehaltes zwar nicht unbedingt von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefordert, aber rechtspolitisch geboten. Gleiches gilt als Folgeänderung für die Maßnahmen nach § 20b PolG NRW.

Zu Nummer 7 (§ 20c)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu § 16a Absatz 2.

Zu Nummer 8 (§ 21)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu § 16a Absatz 2.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten.

- TOP 4 -

Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich - Doppelte
Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen

19.01.2021

Antrag

der Fraktion der SPD

Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich – Doppelte Staatsbürgerschaft ausnahmslos ermöglichen

I. Ausgangslage

Die rassistisch motivierten Mordanschläge von Isha bei Kassel, von Halle und von Hanau waren getragen von einer Gesinnung, die den Menschen unterschiedlicher Herkunft, Hautfarbe und Religion grundsätzlich ihr Lebensrecht in Deutschland abspricht. Wer die freiheitliche Demokratie und unsere offene Gesellschaft sichern und weiter ausbauen will, muss dieser Gesinnung entschieden entgegentreten. Dazu bedarf es einerseits einer offenen und selbstbewussten Auseinandersetzung mit dem bis tief in die Mitte der Gesellschaft verbreiteten rechtsextremen, rassistischen und menschenfeindlichen Gedankengut der Alten und der Neuen Rechten. Es bedarf aber auch unbedingt einer Stärkung der Rechte und Teilhabemöglichkeiten derjenigen, die die Zielscheibe rassistischer Ideologien und Aktionen sind.

Die Antwort auf die Versuche der Ausgrenzung von Minderheiten muss die Stärkung ihrer Zugehörigkeit sein.

Der fortwährende Ausschluss einer großen Gruppe von Einwohnerinnen und Einwohnern von den vollen politischen, rechtlichen und ökonomischen Mitwirkungsmöglichkeiten zieht langfristig auch die Legitimität des demokratischen Staates in Mitleidenschaft. Keine demokratische Gesellschaft kann es daher dauerhaft hinnehmen, wenn sich Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung in erheblichem Umfang voneinander unterscheiden. In Deutschland ist dies aber nach wie vor der Fall.

Entwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts in Deutschland

Die ersten Initiativen zur Stärkung der vollständigen rechtlichen Teilhabemöglichkeiten durch eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gingen von der SPD aus. So wurde im Jahre 1999 das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht erstmals unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung reformiert. Mit der Reform, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde das im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 festgeschriebene Prinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Abstammung bzw. Vererbung (jus sanguinis) um Elemente des Geburtsortsprinzips (Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land / jus soli) erweitert. Diese Novellierung bedeutete einen großen Schritt zur Anerkennung der multiethnischen Zusammensetzung der deutschen Gesellschaft und ein Bruch mit der bis dahin geltenden ethno-nationalen Vorstellung, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden.

Ursprünglich wollte die damalige rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) die weitgehende Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit im neuen Staatsangehörigkeitsrecht verankern. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der Opposition. Die CDU/CSU lancierte die bundesweite Unterschriftenkampagne "Ja zur Integration — nein zur doppelten Staatsangehörigkeit". Diese verhalf Hessens CDU-Spitzenkandidat Roland Koch zu einem Sieg bei den hessischen Landtagswahlen. Damit änderten sich im Bundesrat die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der unionsregierten Länder. Es kam zu der Kompromisslösung in Form der sogenannten Optionspflicht. Demnach erhielten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland gelebt hatte und im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis war. Erwarben sie gleichzeitig die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern, so mussten sie sich zwischen dem 18. und dem 23. Geburtstag für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden. Kinder von EU-Bürgern waren von der Optionspflicht ausgenommen und durften ihren ursprünglichen Pass neben ihrem deutschen behalten.

Die Optionspflicht führte zu kontroversen Debatten in der Gesellschaft und schloss weiterhin weite Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von einer Doppelstaatigkeit aus. So trat erneut auf Druck der SPD im Dezember 2014 eine Neuregelung der Optionsregelung in Kraft. Demnach müssen sich in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr für eine einzige Staatsangehörigkeit entscheiden.

Bestehende Herausforderungen

Die optionspflichtigen Jugendlichen standen damit beispielhaft für das Dilemma, mit dem sich viele Einbürgerungswillige durch die Bestimmungen des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes konfrontiert sehen: Der ausschließlichen Wahl zwischen der Verbundenheit mit dem deutschen Staat und seiner Gesellschaft einerseits und mit ihrem bzw. dem Herkunftsland der Eltern andererseits. So gaben in der im Jahr 2012 vorgestellten Einbürgerungsstudie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über zwei Drittel der befragten Nicht-Eingebürgerten an, trotz bestehender Ansprüche auf die Einbürgerung zu verzichten, weil sie ihre derzeitige Staatsbürgerschaft behalten wollen. Diese Ergebnisse wurden in einer Expertise des Zentrums für Türkeistudien ZfTI aus dem Jahr 2013 in Bezug auf türkeistämmige Bürgerinnen und Bürger ebenfalls bestätigt.

In Deutschland gilt im Rahmen der Einbürgerung nach wie vor der Grundsatz, dass Mehrstaatigkeit vermieden werden soll. Das bedeutet, dass diejenige Person, die sich einbürgern lassen möchte, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben muss.

Damit wird der Zeitgeist einer offenen, pluralen Demokratie und einer globalisierten Welt verkannt. Deutschland ist seit Jahrzehnten eine Migrationsgesellschaft, in der Ein- und Auswanderung zur Normalität geworden sind. Jedes vierte in Deutschland geborene Kind hat bereits ein Elternteil mit Migrationsgeschichte, so dass Mehrfachidentitäten längst zum Alltag unserer Gesellschaft gehören.

Trotz Abschaffung der Optionspflicht sind also weiterhin große Gruppen in der Bevölkerung von der doppelten Staatsbürgerschaft ausgeschlossen. Das betrifft unter anderem Menschen, die vor 1990 in Deutschland geboren sind oder seit mehr als 8 Jahren in Deutschland leben. Insbesondere auch die erste Einwanderergeneration, denen nach 65 Jahren nach dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien und im 60sten Jahr nach dem Anwerbeabkommen mit der Türkei, nach wie vor die gleichen Teilhabechancen in ihrer Wahlheimat verwehrt bleiben.

Sie bleiben so von wesentlichen staatsbürgerlichen Rechten, wie dem Wahlrecht ausgeschlossen, obwohl sie seit Jahrzehnten in Deutschland leben und entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg des Landes beigetragen haben. Gleichzeitig sind ihre Lebensentwürfe bis ins hohe Alter hinein durch eine hohe internationale Mobilität und dem problemlosen Leben in mindestens zwei Staaten gekennzeichnet, wodurch sie dem Prinzip der doppelten Staatsbürgerschaft am ehesten entsprechen.

Absichten der NRW-Landesregierung seit 2017

Die NRW-Landesregierung unter CDU und FDP-Führung hat sich in der aktuellen Legislaturperiode mehrfach öffentlich dazu bekannt, eine doppelte Staatsbürgerschaft zumindest für die Gruppe der ersten Einwanderergeneration vereinfachen zu wollen.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Doppelte Staatsbürgerschaft - Was plant die Landesregierung?“ vom 10. Juli 2018 (Drucksache 17/3123) hat die Landesregierung bekräftigt: „Die Landesregierung sieht die Notwendigkeit, die Lebensleistung der ersten Einwanderergeneration, sog. „Gastarbeiter-/ Vertragsarbeitergeneration“, bei der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts stärker zu berücksichtigen.“ Des Weiteren verwies sie auf einen in Arbeit befindlichen Bericht, der die Frage der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Einwanderern und Einwanderinnen der ersten Einwanderergeneration prüfen solle. Die Prüfung der Initiierung einer Bundesratsinitiative bleibe dem weiteren Fortgang vorbehalten.

Bereits am 11. und 12. April letzten Jahres hat die 14. Integrationsministerkonferenz getagt. Im Rahmen ihrer Tagung in Berlin wurde der Konferenz der Bericht der LAG Einbürgerung „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ vorgelegt (https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/intmk_beschlussfassung_mit_lag_bericht_einbuengerung.pdf). Dieser Bericht wurde von der Konferenz nicht nur zur Kenntnis genommen. Viel mehr wurden einzelne Verbesserungsvorschläge von der Mehrheit der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, der Senatorinnen und Senatoren bekräftigt. Diese betreffen u.a. die Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei Angehörigen der ersten Einwanderergeneration, die Absenkung der Aufenthaltszeit für eine Anspruchseinbürgerung und eine Reduzierung der Nachweispflichten über notwendige Sprachkenntnisse bei älteren Personen.

Die Einrichtung der länderoffenen Arbeitsgruppe und die Erstellung des Berichts „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ geschahen auf Anregung bzw. unter federführender Mitwirkung des Landes NRW. Umso bedauerlicher ist es, dass trotz dieser guten Arbeitsgrundlage und der breiten Zustimmung der Länder die Landesregierung bis heute noch keine Konsequenzen in Richtung einer entsprechenden Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gezogen und keine Bundesratsinitiative gestartet hat.

II. Der Landtag stellt fest

Deutschland ist seit Jahrzehnten eine Migrationsgesellschaft, deren Staatsangehörigkeitsrecht an die gesellschaftliche Wirklichkeit angepasst werden muss. Dem globalen und modernen Zeitgeist einer offenen, pluralistischen und demokratischen Gesellschaft sollte ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht Rechnung tragen und so gelebte Mehrfachidentitäten durch rechtliche Mehrstaatigkeiten widerspiegeln.

Nach wie vor ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nicht geeignet, um angemessen auf die Bedürfnisse der großen Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern zu reagieren, deren persönliche Identitäten sich aus mehr als einem kulturellen und nationalen Hintergrund speisen.

Die Situation der optionspflichtigen Jugendlichen hat vor Augen geführt, dass im Zuge einer Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes vor allem das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit grundsätzlich zugunsten einer umfassenden Akzeptanz von Doppel- und Mehrstaatigkeit aufgegeben werden muss. Dieses Prinzip hat sich sowohl in Hinblick auf die Entwicklung des internationalen Rechts als auch vor dem Hintergrund der tatsächlichen Einbürgerungspraxis überlebt. Bereits heute werden in der Praxis deutlich mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vollzogen, ohne dass es dadurch zu erkennbaren Problemlagen oder einer kontroversen gesellschaftlichen Debatte gekommen wäre.

Die Verleihung der Staatsbürgerschaft öffnet den Weg zu einer umfassenden Teilhabe und Mitwirkung, von dem die deutsche Einwanderungsgesellschaft ebenso profitiert wie die Eingebürgerten. Vor diesem Hintergrund liegt es im eigenen Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen, die Zahl der Einbürgerungen deutlich zu erhöhen.

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen begrüßt den auf Initiative und unter Mitwirkung des Landes Nordrhein-Westfalen für die 14. Integrationsministerkonferenz erstellten Bericht „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“.

Die Stärkung der Bürger- und Teilhaberechte von Menschen ohne deutschen Pass stellt mithin einen wichtigen Ansatz dar, um den menschenfeindlichen Ausgrenzungs- und Marginalisierungsversuchen rechtsextremer politischer Kräfte wirksam entgegenzutreten und den demokratischen Zusammenhalt in Vielfalt zu stärken.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf

1. alsbald den der 14. Integrationsministerkonferenz vorgelegten Bericht „Vorschläge für eine Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“ zur Grundlage für eine Bundesratsinitiative zu machen und so auf eine überfällige Modernisierung des Rechts im Sinne einer Festigung von Zugehörigkeit und demokratischer Teilhabe hinzuwirken.
Ziel der Initiative soll es sein, entsprechende rechtliche Konsequenzen noch im Laufe der aktuellen Legislaturperiode auf den Weg zu bringen.
2. die landesrechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, um im Sinne des § 2, Abs. 9 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes mehr Einbürgerungen, insbesondere für die ersten Generationen der Einwanderinnen und Einwanderer, zu ermöglichen.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Lisa Kapteinat
Ibrahim Yetim

und Fraktion

- TOP 5 -

Gesetz zur Regelung der Folgen des Wegfalls der Personalunion zwischen der
Präsidenschaft des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

24.02.2021

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Regelung der Folgen des Wegfalls der Personalunion zwischen der Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen

A Problem

Infolge der am 1. Juli 2017 in Kraft getretenen Änderung von Art. 76 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 860) und von § 4 des Verfassungsgerichtshofgesetzes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 407) wird nach Ausscheiden einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs nach dem 30. Juni 2017 erstmals der Landtag über die Amtsnachfolge entscheiden. Wer die Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts innehatte, war bislang zugleich und automatisch auch Präsidentin bzw. Präsident des Verfassungsgerichtshofs. Aufgrund dieser Ämterkoppelung hatte der Gesetzgeber das Amt „Präsidentin, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts“ der Besoldungsgruppe R 10 zugeordnet, während die Präsidentenämter der übrigen dem Oberverwaltungsgericht vergleichbaren Obergerichte in Nordrhein-Westfalen den Besoldungsgruppen R 5, R 6 und R 8 in Abhängigkeit von den Richterplanstellen im jeweiligen Bezirk zugeordnet sind. Die Aufgabe der automatischen Personalunion macht eine Entscheidung darüber erforderlich, wie die zukünftige Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts und die zukünftige Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs ausgestaltet werden sollen.

B Lösung

Das vorliegende Gesetz trifft eine Entscheidung über die Ausgestaltung der zukünftigen Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts einerseits und über die zukünftige Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs andererseits.

Die zukünftige Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts wird vollumfänglich an die Besoldung der Präsidentschaften der übrigen nordrhein-westfälischen Obergerichte angepasst.

Die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs soll nach der vom Landesgesetzgeber im Rahmen der bisherigen Änderungen des Verfassungsgerichtshofgesetzes gewählten Konzeption nicht hauptamtlich, sondern weiterhin als Nebenamt ausgeübt werden. Für die Präsidentin

bzw. den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs wird dafür in Anlehnung an die Regelung für die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs eine Entschädigung vorgesehen.

Zugleich wird die Entschädigung für die Vizepräsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs angehoben.

C Alternativen

Keine. Dies gilt auch für die Erhöhung der Entschädigung für das Vizepräsidentenamt. Die Beibehaltung der bisherigen Entschädigung für die Vizepräsidentschaft stellt keine geeignete Alternative dar, weil dadurch der gestiegenen Bedeutung dieses Amtes infolge der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde nicht ausreichend Rechnung getragen würde.

D Kosten

Das Gesetz verursacht im Vergleich zur geltenden Rechtslage zusätzliche Kosten in Höhe von maximal 861,84 Euro jährlich. Während durch die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts und zur Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs Ausgaben in Höhe von aktuell 4736,28 Euro pro Jahr eingespart werden, entsteht durch die Einführung einer erhöhten Aufwandsentschädigung für die Vizepräsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs ein zusätzlicher Finanzbedarf in Höhe von aktuell maximal 5.598,12 Euro pro Jahr. Die Summe der jährlich auf die Vizepräsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs entfallenden Entschädigung hängt konkret davon ab, in wie vielen Monaten im Jahr die Amtsinhaberin bzw. der Amtsinhaber an wenigstens einer Beratungssitzung oder Verhandlung teilnimmt.

E Zuständigkeit

Zuständig ist der Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten. Beteiligt sind das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern und das Ministerium der Justiz.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Keine.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Keine.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung

Keine.

K Befristung

Keine.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Landesregierung

**Gesetz zur Regelung der Folgen
des Wegfalls der Personalunion
zwischen der Präsidentschaft
des Verfassungsgerichtshofs für das
Land Nordrhein-Westfalen und
des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen**

Artikel 1 Änderung des Verfassungsgerichts- hofgesetzes

Das Verfassungsgerichtshofgesetz vom 14. Dezember 1989 (GV. NRW. S. 708, ber. 1993 S. 588), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 400) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift des Gesetzes wird die Angabe „VGHG NW -“ durch die Angabe „VerfGHG NRW“ ersetzt.
2. § 9 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Präsident erhält eine monatliche Entschädigung in Höhe von 25 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 252) in der jeweils geltenden Fassung. Der Vizepräsident erhält eine Entschädigung in Höhe von 20 Prozent, die übrigen Mitglieder und ihre Stellvertreter erhalten eine Entschädigung in Höhe von 15 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen für jeden Monat, in dem sie wenigstens an einer Sitzung zur Beratung oder Verhandlung einer Sache teilnehmen.“

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Artikel 1 Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz - VGHG NW -)

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz - VGHG NW -)

§ 9 (Entschädigung)

(1) Soweit nach § 40 Satz 1 Landesbesoldungsgesetz vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642) in der jeweils geltenden Fassung in Verbindung mit der Landesbesoldungsordnung R keine Zuordnung zu der Besoldungsgruppe R 10 erfolgt, erhalten die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreter pro Monat, in dem sie wenigstens an einer Sitzung zur Beratung oder Verhandlung einer Sache teilnehmen, eine Entschädigung in Höhe von 15 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2005 in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreter erhalten daneben ab dem zweiten Sitzungstag im Monat ein Sitzungsgeld in Höhe von 500 Euro pro Sitzungstag.

(3) Reisekostenvergütung wird nach dem Landesreisekostengesetz vom 16. Dezember 1998 in der jeweils geltenden Fassung gewährt. Tagegeld wird nicht gezahlt.

(4) Den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs und ihren Stellvertretern wird ferner Unfallfürsorge in entsprechender Anwendung des § 35 Absatz 2 Satz 1 Nummern 1 bis 3 und der §§ 36 bis 41 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes vom 14. Juni 2016 in der jeweils geltenden Fassung gewährt.

**Artikel 2
Änderung des
Landesbesoldungsgesetzes**

Das Landesbesoldungsgesetz vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel X des Gesetzes vom X. Monat 2021 (GV. NRW. S. XXX) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Anlage 3 (Landesbesoldungsordnung R) wird wie folgt geändert:

- a) In der Gliederungseinheit „Besoldungsgruppe R 5“ werden nach den Wörtern „Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts²⁾“ ein Zeilenumbruch und die Wörter „Präsidentin, Präsident des Oberverwaltungsgerichts²⁾“ eingefügt.

**Artikel 2
Besoldungsgesetz
für das Land Nordrhein-Westfalen
(Landesbesoldungsgesetz - LBesG
NRW)**

Besoldungsgruppe R 5

Präsidentin, Präsident des Amtsgerichts¹⁾
 Präsidentin, Präsident des Finanzgerichts²⁾
 Präsidentin, Präsident des Landesarbeitsgerichts²⁾
 Präsidentin, Präsident des Landessozialgerichts²⁾
 Präsidentin, Präsident des Landgerichts¹⁾
 Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts²⁾

Präsidentin, Präsident des Verwaltungsgerichts ¹⁾

Generalstaatsanwältin, Generalstaatsanwalt
– als Leitung einer Staatsanwaltschaft bei einem Oberlandesgericht – ³⁾

- 1) An einem Gericht mit 81 bis 150 Richterplanstellen einschließlich der Richterplanstellen der Gerichte, über die die Präsidentin oder der Präsident die Dienstaufsicht führt.
- 2) An einem Gericht mit bis zu 25 Richterplanstellen im Bezirk.
- 3) Mit bis zu 100 Planstellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bezirk.

Besoldungsgruppe R 6

Präsidentin, Präsident des Amtsgerichts ¹⁾

Präsidentin, Präsident des Finanzgerichts ²⁾

Präsidentin, Präsident des Landesarbeitsgerichts ³⁾

Präsidentin, Präsident des Landessozialgerichts ³⁾

Präsidentin, Präsident des Landgerichts ¹⁾

Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts ³⁾

- b) In der Gliederungseinheit „Besoldungsgruppe R 6“ werden nach den Wörtern „Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts ³⁾“ ein Zeilenumbruch und die Wörter „Präsidentin, Präsident des Oberverwaltungsgerichts ³⁾“ eingefügt.

Generalstaatsanwältin Generalstaatsanwalt
– als Leitung einer Staatsanwaltschaft bei einem Oberlandesgericht – ⁴⁾

- 1) An einem Gericht mit 151 und mehr Richterplanstellen einschließlich der Richterplanstellen der Gerichte, über die die Präsidentin oder der Präsident die Dienstaufsicht führt.
- 2) An einem Gericht mit 26 und mehr Richterplanstellen im Bezirk.
- 3) An einem Gericht mit 26 bis 100 Richterplanstellen im Bezirk. 4) Mit 101 und mehr Planstellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bezirk.

- c) In der Gliederungseinheit „Besoldungsgruppe R 8“ werden nach den Wörtern „Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts¹⁾“ ein Zeilenumbruch und die Wörter „Präsidentin, Präsident des Oberverwaltungsgerichts¹⁾“ eingefügt.
- d) Die Gliederungseinheit „Besoldungsgruppe R 10“ wird aufgehoben.

- 2. In Anlage 8 (Grundgehaltssätze) wird die Zeile „R 10 13771,22“ aufgehoben.

Artikel 3
Änderung des Landesbeamten-
versorgungsgesetzes

In § 84 Absatz 2 Satz 2 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. April 2020 (GV. NRW. S. 284) geändert worden ist, wird die Angabe „A 12a und

Besoldungsgruppe R 8

Präsidentin, Präsident des Landesarbeitsgerichts¹⁾

Präsidentin, Präsident des Landessozialgerichts¹⁾

Präsidentin, Präsident des Oberlandesgerichts¹⁾

- 1) An einem Gericht mit 101 und mehr Richterplanstellen im Bezirk.

Besoldungsgruppe R 10

Präsidentin, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts

Artikel 3
Beamtenversorgungsgesetz
für das Land Nordrhein-Westfalen
(Landesbeamtenversorgungsgesetz –
LBeamtVG NRW)

§ 84
Allgemeine Anpassung

(1) Wird die Besoldung allgemein angepasst, sind von demselben Zeitpunkt an die Versorgungsbezüge durch Gesetz entsprechend zu regeln. Als allgemeine Anpassung gelten auch die Neufassung der Grundgehaltstabelle mit unterschiedlicher Änderung der Grundgehaltssätze und die allgemeine Erhöhung oder Verminderung der Besoldung um feste Beträge.

(2) Für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger gelten die Erhöhungen nach § 17 des Landesbesoldungsgesetzes für die dort aufgeführten Bezügebestandteile entsprechend, sofern diese Grundlage der Versorgung sind. Die Erhöhungen nach Satz 1 gelten entsprechend für Empfängerinnen und Empfänger von Versorgungsbezügen der weggefallenen Besoldungsgruppen A 2 bis A 4 sowie A 12a und A 13a. Liegen der Berechnung der Versorgungsbezüge sonstige ruhegehaltfähige

A 13a“ durch die Angabe „A 12a, A 13a und R 10“ ersetzt.

Bezügebestandteile nach früherem oder fortgeltendem Bundes- oder Landesrecht zugrunde, erhöhen sich diese nach Maßgabe des Satzes 1, sofern die Teilnahme dieser ruhegehaltfähigen Bezügebestandteile an den allgemeinen Anpassungen nicht eingeschränkt oder ausgeschlossen ist.

(3) Bei Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern vermindert sich das Grundgehalt, wenn den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen die Stellenzulage nach Vorbemerkung Nummer 27 Absatz 1 Buchstabe a oder b der Anlage 1 des Bundesbesoldungsgesetzes in der bis zum 31. Dezember 1989 geltenden Fassung bei Eintritt des Versorgungsfalls nicht zugrunde gelegen hat, ab dem 1. Januar 2021 um 68,88 Euro, wenn den Versorgungsbezügen ein Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 5 oder A 6 oder weggefallenen Besoldungsgruppen A 2 bis A 4 zugrunde liegt, und um 68,07 Euro, wenn den Versorgungsbezügen ein Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 7 oder A 8 zugrunde liegt.

(4) Das Finanzministerium wird ermächtigt, die Beträge der amtsunabhängigen Mindestversorgungsbezüge und der Mindesthöchstgrenzen nach § 66 im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt zu machen.

Artikel 4 Übergangsregelung

Die Besoldung der Präsidentin oder des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts, die oder der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes gemäß § 2 Absatz 2 des Verfassungsgerichtshofgesetzes in der bis zum 30. Juni 2017 geltenden Fassung im Amt ist, bestimmt sich weiterhin nach § 40 des Landesbesoldungsgesetzes in Verbindung mit der Landesbesoldungsordnung R und dem Grundgehaltssatz der entsprechenden Besoldungsgruppe gemäß Anlage 8 zu dem Landesbesoldungsgesetz in der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung. Sie oder er erhält daneben keine Entschädigung nach § 9 Absatz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes in der durch dieses Gesetz geänderten Fassung.

Artikel 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Das Besoldungsrecht sieht aktuell eine spezielle Regelung für die Person vor, die in Personalunion die Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs innehat. Nachdem der (verfassungsändernde) Gesetzgeber die Ämter entkoppelt hat, sind sowohl die Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts als auch die Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs neu zu konzipieren.

Die Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts wird künftig vollumfänglich an die Besoldung der Präsidentschaften der übrigen nordrhein-westfälischen Obergerichte angepasst. Die spezielle Regelung wird ersatzlos gestrichen. Ein sachlicher Grund dafür, die Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts besser oder schlechter als die Präsidentschaften der übrigen nordrhein-westfälischen Obergerichte zu besolden, ist nach Wegfall der Personalunion mit der Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs nicht mehr ersichtlich.

Die Besoldung der Präsidentinnen bzw. Präsidenten des Landessozialgerichts, des Landesarbeitsgerichts sowie der nordrhein-westfälischen Oberlandesgerichte sind einheitlich in § 40 Landesbesoldungsgesetz in Verbindung mit der Landesbesoldungsordnung R geregelt, und zwar gestaffelt nach der Anzahl der vorhandenen Richterplanstellen. Danach wird die Präsidentschaft dieser Gerichte nach der Besoldungsgruppe R 8 besoldet, soweit es sich um ein Gericht mit 101 und mehr Richterplanstellen im Bezirk handelt. Insoweit fällt auch die zukünftige Präsidentin bzw. der zukünftige Präsident des Oberverwaltungsgerichts in die Besoldungsgruppe R 8. Denn für das Oberverwaltungsgericht sind aktuell ca. 550 Richterplanstellen vorgesehen.

Für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs wird eine Entschädigung in Höhe von 25 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (aktuell: 2332,56 Euro) vorgesehen. Zugleich wird für die Vizepräsidentschaft die Entschädigung von bisher 15 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (aktuell 1399,53 Euro) auf nunmehr 20 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (aktuell: 1866,04 Euro) angehoben. Hierfür wird § 9 Absatz 1 Verfassungsgerichtshofgesetz ergänzt. Die für die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreter vorgesehene Einschränkung, nach der die Entschädigung nur für Monate gewährt wird, in denen wenigstens eine Teilnahme an einer Beratungssitzung oder Verhandlung erfolgt, wird auf die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs nicht übertragen.

Eine Änderung des § 9 Absatz 2 Verfassungsgerichtshofgesetz, der unterschiedslos allen Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs ab dem zweiten Sitzungstag im Monat ein Sitzungsgeld in Höhe von 500 Euro pro Sitzungstag zubilligt, ist nicht angezeigt.

Die Neuregelungen führen im Ergebnis nicht dazu, dass bei einer gewillkürten Personalunion die bisherige Besoldung nach R 10 (seit 1. Januar 2021: 13.771,22 Euro) im Ergebnis überschritten wird. Vielmehr liegt im Falle einer Personalunion aus Präsidentschaft eines großen Obergerichtes und des Verfassungsgerichtshofs der aus Besoldung nach R 8 (seit 1. Januar 2021: 11.043,97 Euro) und Entschädigung (aktuell 2.332,56 Euro) zu berechnende monatliche Gesamtbetrag knapp unter der Besoldung nach R 10, nämlich bei 13.376,53 Euro.

B Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Artikel 1 (Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes)

Zu 1.

Es erfolgt eine redaktionelle Anpassung der Überschrift des Gesetzes.

Zu 2.

§ 9 Absatz 1 Satz 1 regelt die infolge des Wegfalls der Personalunion zwischen der Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts künftig zu gewährende Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs. Für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs ist in Anlehnung an die Regelung der Entschädigung für die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs eine monatliche Entschädigung in Höhe von 25 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vorgesehen.

Eine höhere Entschädigung für die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs als für die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs erscheint wegen der hervorgehobenen Stellung dieses Amtes angemessen. Die für die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreter in § 9 Absatz 1 vorgesehene Einschränkung, nach der die Entschädigung nur für Monate gewährt wird, in denen wenigstens eine Teilnahme an einer Beratungssitzung oder Verhandlung erfolgt, wird nicht auf die Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs übertragen, weil der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs neben der Sitzungs- und Beratungstätigkeit auch Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben obliegen.

In § 9 Absatz 1 Satz 2 ist für die Vizepräsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs eine Erhöhung der Entschädigung von bisher 15 auf nunmehr 20 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vorgesehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum 1. Januar 2019 in der Praxis zu einem deutlich erhöhten Arbeitsanfall bei der Vizepräsidentschaft geführt hat. Im Hinblick auf die stark gestiegenen Eingangszahlen bei den Individualverfassungsbeschwerden (2019: 92 Eingänge, 2020: 207 Eingänge) hat der aktuelle Vizepräsident seit den 1. Januar 2020 auch den Vorsitz der 2. Kammer des Verfassungsgerichtshofs übernommen (vgl. Geschäftsverteilungsplan des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen für das Geschäftsjahr 2020 vom 17. Dezember 2019 sowie Geschäftsverteilungsplan des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen für das Geschäftsjahr 2021 vom 22. Dezember 2020). Daneben ist er weiterhin Berichterstatter der 1. Kammer des Verfassungsgerichtshofs. Durch die im Zuge der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde erfolgte Anhebung der Aufwandsentschädigung und des Sitzungsgeldes wird dieser (im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs) erhöhte Arbeitsaufwand für die Vizepräsidentschaft nicht mehr angemessen gewürdigt. Ein Rückgang der Eingangszahlen bei den Individualverfassungsbeschwerden ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

Die Regelung betreffend die übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreter, für die eine Entschädigung in Höhe von 15 Prozent der Abgeordnetenbezüge nach dem Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist, bleibt in der Sache unberührt. Sie findet ihren Platz nun in § 9 Absatz 1 Satz 2.

Die vorgesehene Staffelung der Entschädigung nach Amtsfunktionen berücksichtigt die unterschiedliche Bedeutung der Ämter innerhalb des Verfassungsgerichtshofs und deren unterschiedliche Arbeitsbelastung. Entsprechende Regelungen mit einer erhöhten Vergütung sowohl für die Präsidentschaft als auch für die Vizepräsidentschaft sind in elf von 16 Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein) vorgesehen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Landesbesoldungsgesetzes)

Zu 1.

Die zukünftige Besoldung der Präsidentschaft des Oberverwaltungsgerichts wird an die Besoldung der Präsidentschaften der übrigen Obergerichte in Nordrhein-Westfalen angepasst. Anlage 3 zu § 40 wird daher in den Besoldungsgruppen R 5, R 6 und R 8 jeweils um die Angabe „Präsidentin, Präsident des Oberverwaltungsgerichts“ ergänzt, wobei nach den derzeitigen Gegebenheiten allein eine Besoldung nach der Besoldungsgruppe R 8 zu erfolgen hat.

Zugleich wird in Anlage 3 zu § 40 die Besoldungsgruppe R 10 gestrichen. Diese hat nach dem Wegfall der Personalunion zwischen der Präsidentschaft des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts keinen Anwendungsbereich mehr.

Zu 2.

Im Anschluss an die Streichung der Besoldungsgruppe R 10 in Anlage 3 zu § 40 ist auch die entsprechende Angabe in Anlage 8 zu § 40 entbehrlich.

Zu Artikel 3 (Änderung Landesbeamtenversorgungsgesetz)

Die Änderung des § 84 Absatz 2 Satz 2 stellt sicher, dass Anpassungen der Versorgungsbezüge auch für die weggefallene Besoldungsgruppe R 10 gelten.

Zu Artikel 4 (Übergangsregelung)

Durch eine Übergangsregelung wird sichergestellt, dass die Besoldung der Präsidentin oder des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts, die oder der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzentwurfs auf Grundlage von § 2 Absatz 2 Verfassungsgerichtshofgesetz in der bis zum 30. Juni 2017 geltenden Fassung beide Ämter innehat, unverändert bleibt. Zugleich wird geregelt, dass sie oder er daneben keine Entschädigung nach § 9 Absatz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes in der geänderten Fassung erhält.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Artikel 5 sieht das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach der Verkündung vor.

- TOP 6 -

Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG-Weiterbildungsgesetz)

23.02.2021

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG-Weiterentwicklungsgesetz)

A Problem

Seit der umfassenden Novellierung des Weiterbildungsgesetzes in den Jahren 1999/2000 als "Erstes Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Land Nordrhein-Westfalen (Weiterbildungsgesetz-WbG)" sind die Anforderungen an die gemeinwohlorientierte Weiterbildung deutlich gestiegen. Neue gesellschaftliche Herausforderungen wie zum Beispiel das Lernen und Lehren im digitalen Wandel oder die erfolgreiche Bewältigung des familiären Alltags, die von den kommunalen Spitzenverbänden und den Weiterbildungsverbänden in den jährlichen Weiterbildungskonferenzen des Landtags Nordrhein-Westfalen vorgetragenen Kostensteigerungen für die Entwicklung und Bereitstellung der gemeinwohlorientierten Angebote und auch die durch die Integration der neu zugewanderten Menschen gestiegenen Bedarfe an Angeboten zur Grundbildung bis hin zum Nachholen eines Schulabschlusses machen eine Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes notwendig.

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet in Artikel 17 das Land und die Gemeinden zur Förderung der Erwachsenenbildung und damit auch des lebensbegleitenden Lernens. Eine herausgehobene Rolle kommt dabei den Volkshochschulen und den von anderen Trägern wie Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, der Wohlfahrtspflege oder beispielsweise vom Sport getragenen Einrichtungen der Weiterbildung zu, die auf der Grundlage des Weiterbildungsgesetzes mit ihren gemeinwohlorientierten Bildungsangeboten das lebensbegleitende Lernen ermöglichen und unterstützen.

Auch wenn die seit dem Jahr 2003 vorgenommenen Kürzungen der WbG-Finanzierung im Jahr 2017 vollständig zurückgenommen worden sind, so ist die Landesfinanzierung weiter zu verbessern. Das bestätigt auch das im Jahr 2019 veröffentlichte wissenschaftliche Gutachten von Prof. Dr. Jörg Bogumil und Dr. David Gehne (Ruhr-Universität Bochum) und es gibt zugleich konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung.

Mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes“ werden die aktuellen Herausforderungen für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung aufgegriffen und in der zukünftigen Ausrichtung der Landesförderung berücksichtigt. Dazu wird die institutionelle Förderung der Einrichtungen deutlich verbessert und ihre Flexibilität und Innovationskraft werden durch zusätzliche Förderinstrumente gestärkt. Durch eine stärker an der Qualität und

Professionalität des hauptamtlich bzw. hauptberuflich eingesetzten pädagogischen Personals ausgerichtete Förderung, die zugleich Raum für Innovationen eröffnet, sollen die gemeinwohlorientierte Weiterbildung und das lebensbegleitende Lernen in Nordrhein-Westfalen auf eine Grundlage gestellt werden, die zukunftsfähig und zukunftsfest ist.

B Lösung

Das "Erste Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Land Nordrhein-Westfalen (Weiterbildungsgesetz - WbG)" wird novelliert.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Aus der Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes folgen Gesamtausgaben für 2022 in Höhe von rund 126,3 Mio. EUR, für 2023 in Höhe von rund 133,5 Mio. EUR und für 2024 in Höhe von rund 140,7 Mio. EUR. Für den Bereich der Förderung von zertifizierten Einrichtungen der Familienbildung ergeben sich aus der Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes für 2022 Gesamtausgaben in Höhe von rund 22,06 Mio. EUR, für 2023 in Höhe von rund 23,18 Mio. EUR und für 2024 in Höhe von rund 24,26 Mio. EUR.

Die Dynamisierung der Mittel ist in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 enthalten. Ab 2025 soll sie in den Haushaltsplan eingebracht werden.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Kultur und Wissenschaft. Beteiligt sind das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern, das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Schule und Bildung, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Mit dem Gesetzgebungsvorhaben wird die Selbstverwaltung der Gemeinden gestärkt, da den Kommunen im Bereich der gemeinwohlorientierten Weiterbildung neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet und die Kommunen bei den Kosten für das hauptamtliche bzw. hauptberufliche pädagogische Personal entlastet werden.

Die Änderungen der §§ 2 Absatz 3 und 26 WbG stellen neue Aufgaben für die kommunalen Aufgabenträger dar und unterliegen daher einer Prüfung nach dem KonnexAG NRW. Nach einer vorläufigen Kostenschätzung beträgt die Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände jährlich 1235.304 EUR. Damit ergibt sich keine wesentliche Belastung gemäß § 1 Absatz 1 KonnexAG NRW (keine Überschreitung des Schwellenwertes von 0,25 EUR / Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinden/Gemeindeverbände bzw. ca. 4,5 Mio. EUR bezogen auf NRW insgesamt, vgl. Drs.13/4424, S. 14). Ein Belastungsausgleich gem. § 2 Abs. 5 Konnex AG erfolgt daher nicht.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Geschlechtergerechtigkeit. In ihm sind wirksame Regelungen zur Fördergerechtigkeit enthalten.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Durch die inhaltliche Neubestimmung des Pflichtangebotes um Bildung für nachhaltige Entwicklung wird dieser Bildungsauftrag - den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW entsprechend - gesetzlich verankert.

J Befristung

Da das Stammgesetz geändert wird, ist eine Befristung des ändernden Gesetzes nicht angezeigt.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

**Gesetz zur Weiterentwicklung des
Weiterbildungsgesetzes
(WbG-Weiterentwicklungsgesetz)**

**Artikel 1
Änderung des Weiterbildungsgesetzes**

Weiterbildungsgesetz (WbG)

Das Weiterbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. April 2000 (GV. NRW S. 390), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 1. Dezember 2020 (GV. NRW. 2020 S. 1109) worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

**„Weiterbildungsgesetz Nordrhein-
Westfalen
(Weiterbildungsgesetz – WbG)“.**

Weiterbildungsgesetz (WbG)

2. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8 Unterschiedsbetrag“.

**§ 8 Stellen, Unterrichtsstunden und
Teilnehmertage**

b) Nach der Angabe zu § 13 wird folgende Angabe eingefügt:

**„§13a Maßnahmen für regionale
Bildungsentwicklung“.**

§ 13 Zuweisungen des Landes

c) Nach der Angabe zu § 16 wird folgende Angabe eingefügt:

**„§16a Förderung von Einrich-
tungen der politischen
Bildung“.**

**§ 16 Finanzierung von Einrichtungen
der Weiterbildung in anderer Trä-
gerschaft**

- d) Die Angabe zum IV. Abschnitt wird wie folgt gefasst:

**„IV. Abschnitt
Förderung der Entwicklung,
neue Zugänge und Innovationen“.**

**IV. Abschnitt
Ergänzende Bestimmungen**

- e) Die Angaben zu den §§ 17 bis 22 werden durch die folgenden §§ 17 bis 27 ersetzt:

„§ 17 Entwicklung und neue Zugänge

§ 18 Entwicklungspauschale

§ 19 Innovationsfonds

**V. Abschnitt
Weitere Förderungen und Förderverfahren**

§ 20 Investitionskosten

§ 21 Weitere Landesförderungen

§ 22 Förderungsvoraussetzungen und -verfahren

**VI. Abschnitt
Qualitätssicherung und Berichtswesen**

§ 23 Weiterbildungskonferenz

§ 24 Regionalkonferenz

§ 25 Landesweiterbildungsbeirat

§ 26 Berichtswesen Weiterbildung NRW

§ 27 Berichterstattung

**VII. Abschnitt
Inkrafttreten, Übergang**

§ 28 Inkrafttreten, Übergang“.

§ 17 Investitionskosten

§ 18 Weiterförderung von Förderungsmaßnahmen

§ 19 Förderungsvoraussetzungen und -verfahren

§ 20 Weiterbildungskonferenz

§ 21 Regionalkonferenz

**V. Abschnitt
Inkrafttreten, Übergang**

§ 22 Inkrafttreten, Übergang

§ 1**Recht auf Weiterbildung**

(1) Jede und jeder hat das Recht, die zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zur freien Wahl des Berufs erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen zu erwerben und zu vertiefen.

(2) Soweit Kenntnisse und Qualifikationen nach Beendigung einer ersten Bildungsphase in Schule, Hochschule oder Berufsausbildung erworben werden sollen, haben Einrichtungen der Weiterbildung die Aufgabe, ein entsprechendes Angebot an Bildungsgängen nach den Vorschriften dieses Gesetzes bereitzustellen.

3. In § 1 Absatz 3 wird das Wort „Bildungseinrichtungen“ durch die Wörter „Bildungs- und Kultureinrichtungen“ ersetzt.

(3) Einrichtungen der Weiterbildung erfüllen ihre Aufgaben im Zusammenwirken mit anderen Bildungseinrichtungen.

4. § 2 wird wie folgt geändert:

§ 2**Gesamtbereich der Weiterbildung**

(1) Der Gesamtbereich der Weiterbildung ist gleichberechtigter Teil des Bildungswesens.

(2) Einrichtungen der Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes sind Bildungsstätten in kommunaler Trägerschaft und anerkannte Bildungsstätten in anderer Trägerschaft, in denen Lehrveranstaltungen zur Fortsetzung und Wiederaufnahme organisierten Lernens unabhängig vom Wechsel des pädagogischen Personals und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geplant und durchgeführt werden. Diese Einrichtungen decken einen Bedarf an Bildung neben Schule oder Hochschule sowie der Berufsausbildung und der außerschulischen Jugendbildung. Als Bedarf im Sinne dieses Gesetzes gelten sowohl die Vertiefung und Ergänzung vorhandener Qualifikationen als auch der Erwerb von neuen Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltensweisen.

- a) In Absatz 2 Satz 1 wird nach den Wörtern „geplant und durchgeführt werden“ die Angabe „(Bildungsveranstaltungen)“ eingefügt.

- b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Die Einrichtungen der Weiterbildung weisen ein extern zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem nach, das von dem für Weiterbildung zuständigen Ministerium anerkannt ist. Diesem werden andere externe Qualitätsmanagementsysteme gleichgestellt, wenn insbesondere die Qualität der Angebote der Einrichtung und die Qualifikation ihres Personals die Gewähr dafür bieten, dass die Ziele dieses Gesetzes erreicht werden. Anerkannte und gleichgestellte Qualitätsmanagementsysteme sind von dem für Weiterbildung zuständigen Ministerium zu veröffentlichen.“

- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und das Wort „Lehrveranstaltungen“ durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.

(3) Zu den Einrichtungen der Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes gehören nicht Bildungsstätten, die überwiegend der Weiterbildung der Mitglieder des Trägers im Bereich der freizeitorientierten und die Kreativität fördernden Bildung oder die überwiegend der Weiterbildung der Bediensteten des Trägers dienen oder die überwiegend Lehrveranstaltungen in einem Spezialgebiet planen und durchführen.

- d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und Satz 1 wie folgt geändert:

aa) Das Wort „Lehrveranstaltungen“ wird durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.

(4) Die von Einrichtungen der Weiterbildung angebotenen Lehrveranstaltungen sind für alle zugänglich. Bei abschlussbezogenen Lehrveranstaltungen kann die Teilnahme von bestimmten Vorkenntnissen abhängig gemacht werden.

bb) Nach der Angabe „zugänglich.“ werden die Wörter „Sie richten sich vornehmlich an Personen, die in Nordrhein-Westfalen wohnen oder arbeiten.“ eingefügt.

- e) Nach dem neuen Absatz 5 wird folgender Absatz 6 eingefügt:

„(6) Die Veranstaltungen sollen nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Interessierten, insbesondere Menschen mit Behinderungen, die Teilnahme möglichst erleichtert wird. Der Veranstalter informiert über die Barrierefreiheit von Bildungsveranstaltungen im Sinne des § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 16. Dezember 2003, das zuletzt durch Gesetz vom 11. April 2019 (GV.NRW, S. 207) geändert worden ist.“

5. § 3 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

§ 3

Aufgaben der Weiterbildung

(1) Das Bildungsangebot der Einrichtungen der Weiterbildung umfasst Inhalte, die die Entfaltung der Persönlichkeit fördern, die Fähigkeit zur Mitgestaltung des demokratischen Gemeinwesens stärken und die Anforderungen der Arbeitswelt bewältigen helfen. Es umfasst die Bereiche der allgemeinen, politischen, beruflichen und kulturellen Weiterbildung und schließt den Erwerb von Schulabschlüssen und Eltern- und Familienbildung ein.

- a) In Satz 2 wird nach der Angabe „allgemeinen,“ die Angabe „politischen,“ gestrichen und nach den Wörtern „kulturellen Weiterbildung“ werden die Wörter „, berücksichtigt eine Bildung für nachhaltige Entwicklung“ eingefügt.
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Es umfasst auch den Bereich der politischen Bildung, die dazu dient, Zusammenhänge im politischen Geschehen zu erkennen, Toleranz und Kritikfähigkeit zu vermitteln und zu stärken und damit zur Herausbildung und Weiterentwicklung von aktiver gesellschaftlicher Partizipation und politischer Beteiligung beizutragen.“

(2) Das in Absatz 1 genannte Bildungsangebot ist nach dem Grundsatz der Einheit der Bildung zu planen und zu organisieren.

§ 4

Sicherung der Weiterbildung

6. In § 4 Absatz 1 und Absatz 3 wird jeweils das Wort „Lehrveranstaltungen“ durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.

(1) Die Sicherstellung eines bedarfsdeckenden Angebots an Lehrveranstaltungen zur Weiterbildung soll durch Einrichtungen der Kreise, kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden (§ 10) sowie anderer Träger (§ 14) gewährleistet werden.

(2) Die Einrichtungen der Weiterbildung haben das Recht auf selbstständige Lehrplangestaltung. Die Freiheit der Lehre wird gewährleistet; sie entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

(3) Zur Sicherung einer bedarfsgerechten Planung und Durchführung von Lehrveranstaltungen räumt der jeweilige Träger einer Einrichtung der Weiterbildung den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein Mitwirkungsrecht ein. Art und Umfang dieses Mitwirkungsrechts sind in einer Satzung festzulegen.

§ 5

Zusammenarbeit

7. In § 5 Absatz 3 werden nach dem Wort „fördern“ die Wörter „; dies kann auch durch die Einbeziehung in der regionalen Bildungslandschaft erfolgen“ eingefügt.

(1) Zum Aufbau eines Systems lebensbegleitenden Lernens arbeiten die Einrichtungen der Weiterbildung, die Schulen, insbesondere Schulen des Zweiten Bildungswegs, die Hochschulen und die Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung zusammen.

(2) In diese Zusammenarbeit sind auch die Landesorganisationen der Weiterbildung und Fachinstitute einzubeziehen.

(3) Der Träger der Pflichtaufgabe (§ 10) soll die Abstimmung der Planung und die Zusammenarbeit der in seinem Bereich tätigen Weiterbildungseinrichtungen fördern.

8. § 6 wird wie folgt geändert:

§ 6 Prüfungen

a) In Absatz 1 Satz 3 werden nach den Wörtern „Fachaufsicht des“ die Wörter „für Weiterbildung“ eingefügt.

b) In Absatz 2 und Absatz 3 werden jeweils nach dem Wort „das“ die Wörter „für Weiterbildung“ eingefügt.

c) Die folgenden Absätze 4 bis 6 werden angefügt:

„(4) Einrichtungen der Weiterbildung erhalten für die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Maßnahmen eine zusätzliche Förderung für durchgeführte Unterrichtsstunden. Die Einrichtungen, die bisher eine Förderung gemäß § 13 Absatz 4 in Verbindung mit § 18 Absatz 2 dieses Gesetzes in der bis zum 31. Dezember 2021 geltenden Fassung erhalten haben, genießen Bestandsschutz.

(5) Bei der Antragstellung haben die Einrichtungen Angaben über die geplanten Angebote zu machen. Zu den förderfähigen Angeboten zählen auch die zur Vorbereitung auf den Lehrgang geeigneten

(1) Einrichtungen der Weiterbildung haben das Recht, staatliche Prüfungen durchzuführen, wenn die vorbereitenden Lehrgänge den entsprechenden staatlichen Bildungsgängen gleichwertig sind. Dies gilt insbesondere für Prüfungen zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen. Die Durchführung dieser Prüfungen und der vorbereitenden Lehrgänge unterliegt der Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums und der von ihm durch Rechtsverordnung bestimmten Aufsichtsbehörde.

(2) Das zuständige Ministerium bestimmt durch Rechtsverordnung, inwieweit typisierte und kombinierbare Einheiten von Lehrveranstaltungen den Erwerb von Zeugnissen und Abschlusszertifikaten in Teilabschnitten ermöglichen.

(3) Für Prüfungen zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen erlässt das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Schulwesen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung Prüfungsordnungen; § 51 Abs. 1 Schulgesetz gilt entsprechend.

(4) Absatz 1 und 3 finden bis 31. Dezember 2020 mit der Maßgabe Anwendung, dass Abschlüsse auch ohne Prüfungen auf der Grundlage der Leistungen in den vorbereitenden Lehrgängen erworben werden können.

Alphabetisierungs- und Grundbildungsangebote sowie Unterrichtsstunden für sozialpädagogische Betreuung.

(6) Den Umfang der Förderung sowie die Förderfähigkeit von Angeboten nach Absatz 5 Satz 2 regelt das für Weiterbildung zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung im Benehmen mit dem für Schule zuständigen Ministerium und nach Anhörung der für Schule und für Weiterbildung zuständigen Ausschüsse des Landtags.“

9. § 7 wird wie folgt gefasst:

**„§ 7
Förderung der Weiterbildung**

(1) Das Land ist nach Maßgabe dieses Gesetzes zur Förderung der Weiterbildung verpflichtet. Es beteiligt sich nach Maßgabe der §§ 13 und 16 an den Kosten für das hauptamtliche beziehungsweise hauptberufliche pädagogische Personal.

(2) Die Beteiligung des Landes an den Kosten für das hauptamtliche beziehungsweise hauptberufliche pädagogische Personal bemisst sich nach Stellen. Eine Stelle gilt als besetzt, wenn auf ihr eine vollzeitlich beschäftigte Person oder in entsprechendem Umfang mehrere teilzeitbeschäftigte Personen geführt werden.“

10. § 8 wird wie folgt gefasst:

**„§ 8
Unterschiedsbetrag**

(1) Die Einrichtungen der Weiterbildung erhalten einen zusätzlichen jährlichen Förderbetrag in Höhe der Differenz zwischen der Förderung für die Personalkosten nach § 7 Absatz 1 für die am 1. Januar 2022 hauptamtlich beziehungsweise hauptberuflich pädagogisch

**§ 7
Förderung der Weiterbildung**

Das Land ist nach Maßgabe dieses Gesetzes zur Förderung der Weiterbildung verpflichtet. Es beteiligt sich nach Maßgabe der §§ 13 und 16 an den Kosten für das hauptamtliche bzw. hauptberufliche pädagogische Personal und für die Maßnahmen, die nach Unterrichtsstunden und Teilnehmertagen berechnet werden.

**§ 8
Stellen, Unterrichtsstunden und
Teilnehmertage**

(1) Die Beteiligung des Landes an den Kosten für das hauptamtliche bzw. hauptberufliche pädagogische Personal bemisst sich nach Stellen. Eine Stelle gilt als besetzt, wenn auf ihr eine vollzeitlich beschäftigte Person oder in entsprechendem Umfang mehrere teilzeitbeschäftigte Personen geführt werden.

beschäftigten Personen und dem Höchstförderbetrag 2021.

(2) Der Unterschiedsbetrag kann für zusätzliches pädagogisches Personal, zur Finanzierung von Unterrichtsstunden (§ 22 Absatz 4), für andere unterrichtsbegleitende Angebote oder für die Fortbildung der Lehrenden eingesetzt werden.“

(2) Eine Unterrichtsstunde ist eine Lehrveranstaltung von 45 Minuten Dauer. Die Unterrichtsstunde kann auch als digitale Lehrveranstaltung durchgeführt werden.

(3) Bei mehrtägigen Lehrveranstaltungen mit einer Mindestdauer von zwölf Unterrichtsstunden bilden sechs Unterrichtsstunden bezogen auf eine teilnehmende Person einen Teilnehmertag. Je Tag kann ein Teilnehmertag abgerechnet werden.

(4) An den geförderten Unterrichtsstunden müssen im Jahresdurchschnitt mindestens zehn Personen teilnehmen, die in Nordrhein-Westfalen wohnen oder arbeiten. Bei den geförderten Teilnehmertagen darf der Anteil der Personen, die nicht in Nordrhein-Westfalen wohnen oder arbeiten, jährlich 15 vom Hundert der geförderten Teilnehmertage nicht übersteigen.

11. § 11 wird wie folgt geändert:

§ 11 Grundversorgung

a) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Lehrveranstaltungen“ durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt, werden nach den Wörtern „berufsbezogenen Weiterbildung,“ die Wörter „der kulturellen Bildung,“ eingefügt und nach den Wörtern „Sprachen und Medienkompetenz“ die Wörter „und Angebote einer Bildung für nachhaltige Entwicklung sowie Angebote der Gesundheitsbildung“ eingefügt.

b) In Absatz 3 und Absatz 4 wird jeweils nach dem Wort „Unterrichtsstunden“ der Klammerzusatz „(§ 22 Absatz 4)“ eingefügt.

(1) Die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten wird durch das Pflichtangebot der Volkshochschulen sichergestellt.

(2) Das Pflichtangebot der Volkshochschulen umfasst Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen und Medienkompetenz. Zur Grundversorgung gehören auch Bildungsangebote, wie sie im Kinder- und Jugendhilfegesetz der Familienbildung zugewiesen sind.

(3) Das Pflichtangebot beträgt für Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, die Aufgaben nach § 10 wahrnehmen, ab 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner 3.200 Unterrichtsstunden jährlich.

(4) Das Pflichtangebot erhöht sich ab 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner je angefangene 40.000 Einwohnerinnen und Einwohner um 1.600 Unterrichtsstunden jährlich.

§ 12 Personalstruktur

(1) Zur personellen Grundausstattung von Einrichtungen der Weiterbildung können gehören:

1. pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Planung und Durchführung von Lehrveranstaltungen,
2. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Verwaltungsdienst,
3. sonstige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

(2) Sie sind Bedienstete des Trägers der jeweiligen Einrichtung.

(3) Die Einrichtungen der Weiterbildung werden von einer hauptamtlichen oder hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiterin oder einem hauptamtlichen oder hauptberuflichen pädagogischen Mitarbeiter geleitet.

12. In § 12 Absatz 4 wird das Wort „Lehrveranstaltungen“ durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.

(4) Die Durchführung von Lehrveranstaltungen kann auch entsprechend vorgebildeten pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern übertragen werden, die nebenamtlich oder nebenberuflich für die Einrichtung der Weiterbildung tätig sind.

13. § 13 wird wie folgt gefasst:

„§ 13 Zuweisungen des Landes

(1) Das Land erstattet dem Träger die Personalkosten für die im Rahmen des Pflichtangebots besetzten Stellen für hauptamtlich oder hauptberuflich tätige pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Je Stelle beträgt der Leistungsumfang 1 600 Unterrichtsstunden (§ 22 Absatz 4). Zusätzlich erhält der Träger den Unterschiedsbetrag nach § 8.

§ 13 Zuweisungen des Landes

(1) Das Land erstattet dem Träger die im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden sowie für je 1.600 Unterrichtsstunden die Kosten einer pädagogisch hauptberuflich bzw. hauptamtlich besetzten Stelle.

(2) Das Land erstattet dem Träger die Kosten für die nach § 6 durchgeführten Lehrgänge. Die Kostenerstattung berechnet sich nach hauptamtlich bzw. hauptberuflich und nebenamtlich beziehungsweise nebenberuflich durchgeführten Unterrichtsstunden.

(3) Die Kostenerstattungen erfolgen nach Durchschnittsbeträgen. Sie betragen für eine hauptamtlich oder hauptberuflich pädagogisch besetzte Stelle im Pflichtangebot 70 000 EUR. Die Kostenerstattung für eine nach § 6 Absatz 6 durchgeführte Unterrichtsstunde wird in der Rechtsverordnung festgesetzt.“

14. Nach § 13 wird der folgende § 13a eingefügt:

**„§ 13a
Maßnahmen für regionale Bildungs-
entwicklung**

(1) Das Land stellt jährlich wenigstens eine Million Euro für Maßnahmen zur regionalen Bildungsentwicklung zur Verfügung. Gefördert werden insbesondere Maßnahmen, mit denen sich Volkshochschulen innerhalb regionaler Bildungslandschaften vernetzen, über Angebote der Alphabetisierung und Grundbildung bis hin zum Nachholen von Schulabschlüssen informieren oder eine allgemeine Bildungsberatung durchführen, mit jeweils bis zu 35 000 Euro.

(1a) Das Land erstattet dem Träger in der Zeit vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2021 die im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden sowie die ihm entstehenden Kosten einer pädagogisch hauptberuflich bzw. hauptamtlich besetzten Stelle auch dann, wenn Unterrichtsstunden infolge Pandemie-bedingter Schließungen, des Ausfalls von Veranstaltungen oder ähnlicher Umstände nicht erbracht werden können.

(2) Die Kostenerstattung erfolgt für Stellen, die ausschließlich für die Einrichtung der Weiterbildung eingesetzt werden.

(3) Die Kostenerstattung erfolgt nach Durchschnittsbeträgen, die jährlich im Haushaltsgesetz festgesetzt werden.

(4) Der auf Unterrichtsstunden gemäß Absatz 1 entfallende Zuweisungsbetrag wird als Pauschale in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der Stellenförderung gemäß Absatz 1 und dem Gesamtbetrag der im Jahre 1999 der Volkshochschule gezahlten Landesmittel zugewiesen. Der Gesamtbetrag der Zuweisung wird um einen Betrag in Höhe von 5 Millionen € gekürzt, der für die besondere Finanzierung von Lehrgängen gemäß § 6 zur Verfügung gestellt wird.

(2) Die Fördermittel sind von den Volkshochschulen zu beantragen. Die Antragsvoraussetzungen und das Antragsverfahren regelt das für Weiterbildung zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung nach Anhörung der für Weiterbildung und für Kommunales zuständigen Ausschüsse des Landtags.“

§ 14 Allgemeines

(1) Bildungsstätten anderer Träger wie der Kirchen und freien Vereinigungen werden nach Maßgabe der §§ 15 und 16 als Einrichtungen der Weiterbildung gefördert.

15. In § 14 Absatz 2 wird das Wort „Lehrveranstaltungen“ durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.

(2) Das Angebot an Lehrveranstaltungen dieser Einrichtungen kann die in § 3 genannten Inhalte und Bereiche umfassen.

§ 15 Anerkennungsvoraussetzungen

(1) Voraussetzung für die Förderung der Einrichtungen aus Mitteln des Landes ist die Anerkennung durch die zuständige Bezirksregierung oder für Einrichtungen der Weiterbildung, die nach ihrer Bezeichnung dem Bereich der Eltern- und Familienbildung angehören und zumindest zu drei Vierteln ihres Lehrprogramms in diesem Bereich tätig sind, das zuständige Landesjugendamt.

16. § 15 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

(2) Die Anerkennung einer Bildungsstätte ist auf Antrag auszusprechen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

1. Sie muss nach Art und Umfang ihrer Tätigkeit die Gewähr der Dauer bieten.
- 2: Sie muss ein Mindestangebot auf dem Gebiet der Weiterbildung von 2.800 Unterrichtsstunden jährlich in ihrem Einzugsbereich innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen durchführen. Als Einrichtungen der Weiterbildung mit Internatsbetrieb anerkannte Bildungsstätten, die bereits im Jahr 1999 eine Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz erhalten haben, können das in Satz 1 genannte Mindestangebot auch mit 2.600 durchgeführten Teilnehmertagen nachweisen.

- a) In Nummer 4 und Nummer 5 wird das Wort „Lehrveranstaltungen“ jeweils durch das Wort „Bildungsveranstaltungen“ ersetzt.
3. Sie muss ausschließlich dem Zweck der Weiterbildung dienen.
 4. Ihr Angebot an Lehrveranstaltungen darf nicht vorrangig Zwecken einzelner Betriebe dienen.
 5. Ihr Angebot an Lehrveranstaltungen darf nicht der Gewinnerzielung dienen.
 6. Der Träger muss sich verpflichten, der zuständigen Bezirksregierung oder dem zuständigen Landesjugendamt auf Anfrage Auskunft über die Lehrveranstaltungen zu geben.
 7. Der Träger muss sich zur Zusammenarbeit gemäß § 5 verpflichten.
 8. Der Träger muss zur Kontrolle seines Finanzgebarens in Bezug auf die Bildungsstätte durch die zuständige Bezirksregierung oder das zuständige Landesjugendamt bereit sein.
 9. Der Träger muss die Gewähr für die ordnungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel bieten.
 10. Die Bildungsstätte muss eine Satzung entsprechend § 4 Abs. 3 haben.
- b) Folgende Nummer 11 wird angefügt:
- „11. Die Bildungsstätte muss ein extern zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem nach § 2 Absatz 3 nachweisen.“

(3) Die Anerkennung einer Weiterbildungseinrichtung hat auch dann Bestand, wenn in den Jahren 2020 und 2021 infolge Pandemie-bedingter Schließungen, des Ausfalls von Veranstaltungen oder ähnlicher Umstände das Mindestangebot gemäß Absatz 2 Nummer 2 nicht erbracht werden konnte.

17. § 16 wird wie folgt geändert:

§ 16
Finanzierung von Einrichtungen
der Weiterbildung in anderer Träger-
schaft

(1) Die Träger der anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung haben Anspruch auf Bezuschussung durch das Land.

- a) Absatz 2 wird jeweils wie folgt gefasst:

„(2) Das Land gewährt dem Träger einen Zuschuss zu den Kosten einer mindestens im Umfang von 75 Prozent besetzten Stelle. Je Stelle beträgt der Leistungsumfang 1 400 Unterrichtsstunden (§ 22 Absatz 4) bzw. 1 300 Teilnehmertage (§ 22 Absatz 5) in den in § 11 Absatz 2 genannten Bereichen. Zusätzlich erhält der Träger den Unterschiedsbetrag nach § 8.“

(2) Das Land gewährt dem Träger einen Zuschuss zu den von der Einrichtung in den in § 11 Abs. 2 genannten Bereichen durchgeführten Unterrichtsstunden und Teilnehmertagen sowie je geförderte 1.400 Unterrichtsstunden bzw. 1.300 Teilnehmertage zu den Kosten einer mindestens im Umfang von 75 vom Hundert besetzten Stelle.

(2a) Das Land gewährt dem Träger in der Zeit vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2021 einen Zuschuss zu den Unterrichtsstunden und Teilnehmertagen sowie zu den Kosten einer mindestens im Umfang von 75 vom Hundert besetzten Stelle auch dann, wenn Unterrichtsstunden und Teilnehmertage infolge Pandemie-bedingter Schließungen, des Ausfalls von Veranstaltungen oder ähnlicher Umstände nicht erbracht werden können, sofern Personalkosten in entsprechender Höhe nachgewiesen werden können. Eine Stelle gilt auch dann als im Umfang von 75 vom Hundert besetzt, wenn die vertragliche Beschäftigung im Umfang von mindestens 75 vom Hundert durch Kurzarbeit auf weniger als 75 vom Hundert reduziert wird.

(3) § 13 Abs. 2 gilt entsprechend.

- b) Die Absätze 4 bis 6 werden wie folgt gefasst:

„(4) Die Bezuschussung erfolgt nach Durchschnittsbeträgen in Höhe von 60 Prozent der Durchschnittsbeträge gemäß § 13 Absatz 3.

(4) Die Bezuschussung erfolgt nach Durchschnittsbeträgen in Höhe von 60 vom Hundert der Durchschnittsbeträge gemäß § 13 Abs. 3. Der Durchschnittsbetrag für den Teilnehmertag wird jährlich im Haushaltsgesetz festgesetzt.

(5) Der Landeszuschuss für eine Einrichtung darf den Höchstförderbetrag 2021 nicht übersteigen. Übersteigt der 2022 gewährte Zuschuss nach Absatz 2 den im Jahr 2021 erhaltenen Zuschuss, so ist der höhere Zuschuss zu zahlen. Neu anerkannte Einrichtungen

(5) Der Landeszuschuss darf insgesamt den im Jahr 1999 für die Einrichtung möglichen Höchstförderbetrag nicht übersteigen. Neu anerkannte Einrichtungen erhalten eine jährliche Förderung höchstens in Höhe von 2.800 Unterrichtsstunden und für zwei Stellen.

erhalten eine jährliche Förderung für zwei Stellen.

(6) Nach dem 31. Dezember 2021 neu anerkannte Einrichtungen erhalten eine jährliche Förderung mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach ihrer Anerkennung.“

(6) Nach dem 31. Dezember 2004 neu anerkannte Einrichtungen erhalten Förderung mit Beginn des fünften Haushaltsjahres nach ihrer Anerkennung.

(7) Für die kommunalen Familienbildungsstätten gelten die Absätze 1 bis 5 entsprechend.

18. Nach § 16 wird der folgende § 16a eingefügt:

**„§ 16a
Förderung von Einrichtungen der
politischen Bildung**

(1) Die Träger der anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung, die keine parteinahen politischen Stiftungen sind, erhalten zusätzlich einen jährlichen pauschalierten Zuschuss zur Grundförderung, wenn mindestens 75 Prozent der Bildungsveranstaltungen auf Angebote der politischen Bildung entfallen (Einrichtungen der politischen Bildung).

(2) Dabei müssen mindestens 75 Prozent der förderfähigen Angebote der politischen Bildung folgende Kernfelder behandeln:

1. Lebendige Demokratie - Partizipation - Medienkompetenz,
2. Demographischer Wandel - Flexibilisierung der Lebensentwürfe - Modelle des zivilgesellschaftlichen Engagements,
3. Schulisches Engagement - Lebenslanges Lernen - Bildungsberatung,
4. Menschenrechte - Politische Kultur - Zeitgeschichte,
5. Zuwanderung und Integration,
6. Internationale Politik und europäischer Einigungsprozess,
7. Globalisierung - Marktwirtschaft - Sozialpolitik oder
8. Klimawandel und Entwicklung - lokale und globale Handlungsperspektiven.

Die Themen „Gender Mainstreaming“ und „Nachhaltigkeit“ werden weiterhin als Querschnittsaufgaben betrachtet, die in alle relevanten Kernfelder einfließen können.

(3) Der pauschalierte Zuschuss wird auf Antrag in Höhe des Betrages der im Jahr 2021 von der Landeszentrale für politische Bildung bewilligten Basisförderung für Angebote der politischen Bildung gezahlt. § 22 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend. Für Angebote zu den Themen Flucht, Migration und gesellschaftliche Integration erhaltene Förderbeträge werden bei der Berechnung des pauschalierten Zuschusses nicht berücksichtigt.

(4) Nach Absatz 1 neu anerkannte Einrichtungen der politischen Bildung werden auf Antrag jährlich mit 30 000 Euro gefördert.“

19. Die Überschrift des IV. Abschnitts wird wie folgt gefasst:

**„IV. Abschnitt
Förderung der Entwicklung, neue
Zugänge und Innovationen“.**

**IV. Abschnitt
Ergänzende Bestimmungen**

20. § 17 wird wie folgt gefasst:

**„§ 17
Entwicklung und neue Zugänge**

**§ 17
Investitionskosten**

Das Land fördert nach Maßgabe dieses Abschnittes Maßnahmen der Weiterbildungseinrichtungen, mit denen diese auf aktuelle gesellschaftliche und strukturelle Herausforderungen für ihr Bildungsangebot reagieren. Zu den förderfähigen Maßnahmen zählen beispielsweise offene Angebote, die Entwicklung und Förderung neuer Zugänge, aufsuchende Bildung, regionale Vernetzung oder eine stärker sozialräumliche Ausrichtung der Angebote, um neue oder bisher nicht erreichte Zielgruppen erfolgreich anzusprechen.“

(1) Die Mittel des Schulbauprogramms im jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz werden auch für Einrichtungen der Weiterbildung in kommunaler Trägerschaft zur Verfügung gestellt.

(2) Das Land kann Einrichtungen der Weiterbildung in anderer Trägerschaft Zuschüsse zu den notwendigen Investitionskosten gewähren.

21. Der bisherige § 17 wird § 20.

22. § 18 wird wie folgt gefasst:

**„§ 18
Entwicklungspauschale**

(1) Die Weiterbildungseinrichtungen erhalten einen zusätzlichen pauschalieren Zuschuss zur Grundförderung zur Durchführung von Maßnahmen nach § 17. Dieser Zuschuss beträgt ab dem 1. Januar 2022 zweieinhalb Prozent des für die Einrichtung möglichen Höchstförderbetrages 2021, mindestens aber 5 000 Euro je Einrichtung, und ab dem 1. Januar 2023 fünf Prozent des für die Einrichtung möglichen Höchstförderbetrages 2021, mindestens aber 10 000 Euro je Einrichtung.

(2) Der Nachweis über die eingesetzten Mittel erfolgt durch einen Sachbericht. Das für die Weiterbildung zuständige Ministerium stellt dafür ein einheitliches Muster zur Verfügung.“

23. Der bisherige § 18 wird § 21 und wird wie folgt gefasst

**„§ 21
Weitere Landesförderungen**

Die besondere Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen der außerschulischen Jugendbildung, der beruflichen Fort- und Weiterbildung sowie der Familienbildung durch das Land bleibt unberührt. Das gilt auch für die Förderung von Einrichtungen der politischen Bildung, die über die Förderung nach § 16a hinausgeht.“

24. § 19 wird wie folgt gefasst:

**„§ 19
Innovationsfonds**

(1) Das Land stellt jährlich wenigstens eine Million Euro für einen Innovationsfonds für Weiterbildung zur Förderung von Projekten im Sinne von § 17 bereit.

**§ 18
Weiterförderung von
Förderungsmaßnahmen**

(1) Die besondere Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen der entsprechenden außerschulischen Jugendbildung, der politischen Bildung, der beruflichen Fort- und Weiterbildung und der Familienbildung durch das Land bleibt unberührt.

(2) Einrichtungen der Weiterbildung erhalten für Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen gemäß § 6 eine zusätzliche Förderung, sofern sie bereits im Jahr 2002 ein solches Angebot durchgeführt haben.

Gefördert werden Maßnahmen die zum Aufbau eines Systems des lebensbegleitenden Lernens beitragen und möglichst einrichtungs- und trägerübergreifend im Sinne von § 5 angelegt sind, mit jeweils bis zu 50 000 Euro.

(2) Die Fördermittel werden im Wettbewerbsverfahren auf Grundlage einer Förderbekanntmachung vergeben. Das Nähere regelt das für Weiterbildung zuständige Ministerium durch Fördergrundsätze.

(3) Bereits mit einer Entwicklungspauschale nach § 18 geförderte Maßnahmen können nicht gefördert werden.“

25. Der bisherige § 19 wird § 22 und wie folgt geändert:

§ 19 Förderungsvoraussetzungen und -verfahren

(1) Die Träger der Pflichtaufgabe erhalten die Zuweisungen für das Pflichtangebot der Volkshochschulen in vierteljährlichen Teilbeträgen im Voraus.

(1a) Die Träger erhalten die Zuweisungen und die Zuschüsse für die Zeit vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2021 nach Bedarf im Voraus.

(2) Einrichtungen der Weiterbildung, die nach ihrer Bezeichnung dem Bereich der Eltern- und Familienbildung angehören und zumindest zu drei Vierteln ihres Lehrprogramms in diesem Bereich tätig sind, beantragen den Zuschuss beim zuständigen Landesjugendamt. Die anderen Träger beantragen den Zuschuss bei der zuständigen Bezirksregierung. Der Zuschuss wird für die Dauer eines Haushaltsjahres festgesetzt. Dem Zuschussantrag sind beizufügen:

- a) Absatz 2 Satz 4 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Die Angaben über die für die Landesförderung maßgeblichen besetzten Stellen und eine Bestätigung, dass der Unterschiedsbetrag gemäß § 8 Absatz 2 weiterbildungsbezogen eingesetzt wird und“

1. Die Angaben über die für die Landesförderung maßgeblichen Unterrichtsstunden und Teilnehmertage und

2. eine Aufstellung über die zur Förderung beantragten Stellen und die Erklärung, dass sie mit sozialversicherungspflichtigen bzw. beamteten Bediensteten besetzt sind, die ausschließlich für die Einrichtung der Weiterbildung eingesetzt werden.

(3) Der Träger und die Einrichtung sind verpflichtet, die zur Festsetzung des Zuschusses erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Nachweise zu erbringen.

- b) Folgende Absätze 4 bis 6 werden angefügt:

„(4) Eine Unterrichtsstunde ist eine Bildungsveranstaltung von 45 Minuten. Zur Durchführung einer Bildungsveranstaltung gehören auch die mit Planung, Konzeption, Umsetzung der Angebote gemäß § 11 Absatz 2 und § 16 Absatz 2 verbundenen pädagogisch-didaktischen Aufgaben. Bildungsveranstaltungen eines Kursprogramms können auch online-gestützt stattfinden.

(5) Bei mehrtägigen Bildungsveranstaltungen mit einer Mindestdauer von zwölf Unterrichtsstunden bilden sechs Unterrichtsstunden bezogen auf eine teilnehmende Person einen Teilnehmertag. Je Tag kann ein Teilnehmertag berücksichtigt werden.

(6) Bei Zusammenschlüssen und vergleichbaren Kooperationen von Einrichtungen werden die jeweiligen Höchstförderbeträge zusammengefasst.“

26. Nach § 19 wird folgende Überschrift eingefügt:

**„V. Abschnitt
Weitere Förderungen und Förderverfahren“**

27. Der bisherige § 20 wird § 23.

§ 20
Weiterbildungskonferenz

Zur Bewertung der bisherigen Entwicklung und zur Formulierung von Empfehlungen für die künftige Arbeit wird jährlich eine Weiterbildungskonferenz durchgeführt, zu der die an der Ausführung des Weiterbildungsgesetzes Beteiligten eingeladen werden.

28. Der bisherige § 21 wird § 24.

§ 21
Regionalkonferenz

(1) Zur Unterstützung der Neustrukturierung der Weiterbildung in der Region findet mindestens einmal jährlich eine Regionalkonferenz statt. Sie dient der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes und soll die Weiterbildungsangebote und deren Förderung sichern.

(2) Die Bezirksregierungen laden hierzu die in ihrem Bezirk tätigen Träger und Einrichtungen der Weiterbildung und das zuständige Landesjugendamt ein. Die Teilnahme ist freiwillig.

29. Die bisherige Überschrift des V. Abschnitts wird gestrichen.

V. Abschnitt
Inkrafttreten, Übergang

30. Der bisherige § 22 wird § 28 und wird wie folgt gefasst:

„§ 28
Inkrafttreten, Übergang

(1) Das Gesetz tritt am 1. Januar 1975 in Kraft.

(2) Für die Feststellung der Zuweisungen und Förderbeträge des Landes für das Jahr 2021 ist die am 1. Januar 2021 geltende Fassung dieses Gesetzes anzuwenden.

(3) § 13a ist für eine Förderung erst ab dem 1. Januar 2022 anzuwenden.

(4) § 19 ist für eine Förderung erst ab dem 1. Januar 2023 anzuwenden.“

§ 22
Inkrafttreten, Übergang

(1) Das Gesetz tritt am 1. Januar 1975 in Kraft.

(2) Abweichend von § 15 Abs. 2 Nr. 2 können sich am 1. Januar 2000 bereits anerkannte Einrichtungen bis zum 31. Dezember 2005 zu entsprechend großen Einrichtungen zusammenschließen oder vergleichbare Kooperationen eingehen. Während dieser Übergangszeit werden abweichend von § 16 Abs. 5 keine zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 31. Dezember 2004 neu anerkannten Einrichtungen gefördert.

(3) § 8 Absatz 2 Satz 2, § 13 Absatz 1a, § 15 Absatz 3 und § 16 Absatz 2a treten am 31. Dezember 2021 außer Kraft.

31. Nach § 22 wird folgende Überschrift eingefügt:

**„VI. Abschnitt
Qualitätssicherung und Berichtswesen“.**

32. Nach dem neuen § 24 werden die folgenden §§ 25 bis 27 eingefügt:

**„§ 25
Landesweiterbildungsbeirat**

Bei der für Weiterbildung zuständigen Ministerium wird ein Landesbeirat für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung gebildet. Näheres über Aufgaben, die Zusammensetzung und die Berufung der Mitglieder regelt das für Weiterbildung zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem für die Eltern- und Familienbildung zuständigen Ministerium und nach Anhörung der für Weiterbildung und für Familienbildung zuständigen Ausschüsse des Landtags.

**§ 26
Berichtswesen Weiterbildung NRW**

(1) Die Einrichtungen der Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes nehmen am Berichtswesen Weiterbildung NRW teil. Sie übermitteln der Supportstelle Weiterbildung der Qualitäts- und Unterstützungsagentur für Schulen jährlich elektronisch für das vorangegangene Kalenderjahr in aggregierter Form folgende Daten über die eigene Einrichtung, die durchgeführten Veranstaltungen und die Verwendung der Fördermittel:

1. Name der Einrichtung, Einrichtungsgröße, Art des Rechtsträgers, Wirkungsgebiet, Anerkennung nach Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz, Zugehörigkeit zu einer Landesorganisation, Kooperationen (Strukturdaten),
2. Personal in der Weiterbildung,
3. Finanzdaten der Einrichtung,
4. Leistungsdaten wie Art und Umfang der nach dem Weiterbildungs-

- gesetz durchgeführten Weiterbildungsveranstaltungen, haupt- und nebenamtlich erteilte Unterrichtsstunden, Teilnehmertage, Erwerb von Schulabschlüssen,
5. Teilnehmende an Bildungsveranstaltungen, Altersstruktur, Geschlecht,
 6. weiterbildungsbezogene Tatbestände zur Weiterbildungsberichterstattung sowie
 7. Daten zur Evaluation und Zertifizierung.

(2) Für die Erhebung besteht Auskunftspflicht. Die Auskunftserteilung zu Namen und Anschrift der Einrichtung, Telefonnummer sowie Adresse für elektronische Post erfolgt freiwillig. Auskunftspflichtig sind die Einrichtungen der Weiterbildung im Sinne dieses Gesetzes.

(3) Die Angaben sind der Supportstelle Weiterbildung der Qualitäts- und Unterstützungsagentur für Schulen bis zum 30. Juni jeden Jahres zu übermitteln.

(4) Personenbezogene Daten sind in anonymisierter Form zu übermitteln.

(5) Die Angaben werden von der Supportstelle Weiterbildung plausibilisiert und nach Maßgabe von § 16 des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen öffentlich in einem jährlichen Datenreport bereitgestellt.

(6) Die Ergebnisse werden einmal in jeder Legislaturperiode von der Supportstelle Weiterbildung für einen Landesweiterbildungsbericht (§ 27 des Weiterbildungsgesetzes) ausgewertet und nach Maßgabe des § 16 E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen öffentlich bereitgestellt.

(7) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. die Übermittlungspflicht für einzelne Merkmalen auszusetzen, die Periodizität zu verlängern sowie den Kreis der Auskunftspflichtigen

- einzuschränken, wenn die Einzelmerkmale nicht mehr oder nicht mehr in der ursprünglich vorgesehenen Ausführlichkeit oder Häufigkeit benötigt werden; und
2. einzelne neue Merkmale einzuführen, wenn dies nach dem Zweck des Berichtswesens Weiterbildung NRW erforderlich ist und durch gleichzeitige Aussetzung anderer Merkmale eine Erweiterung des Erhebungsumfangs vermieden wird; nicht eingeführt werden können Merkmale, die besondere Arten personenbezogener Daten nach § 4 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes NRW betreffen.

§ 27 Berichterstattung

Einmal in jeder Legislaturperiode legt das für Weiterbildung zuständige Ministerium auf Grundlage des Berichtswesens Weiterbildung Nordrhein-Westfalen einen Landesweiterbildungsbericht vor und leitet diesen dem Landtag zu.“

33. Nach dem neuen § 27 wird folgende Überschrift eingefügt:

„VII. Abschnitt Inkrafttreten, Übergang“

Artikel 2 Bekanntmachungserlaubnis

Das für Weiterbildung zuständige Ministerium wird zu einer Neubekanntmachung des Weiterbildungsgesetzes ermächtigt.

Artikel 3 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Seit der umfassenden Novellierung des Weiterbildungsgesetzes in den Jahren 1999/2000 als "Erstes Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Land Nordrhein-Westfalen (Weiterbildungsgesetz-WbG)" sind die Anforderungen an die gemeinwohlorientierte Weiterbildung deutlich gestiegen. Neue gesellschaftliche Herausforderungen wie zum Beispiel das Lernen und Lehren im digitalen Wandel, die von den kommunalen Spitzenverbänden und den Weiterbildungsverbänden in den jährlichen Weiterbildungskonferenzen des Landtags Nordrhein-Westfalen vorgetragenen Kostensteigerungen für die Entwicklung und Bereitstellung der gemeinwohlorientierten Angebote und auch der durch vermehrte Zuwanderung gestiegene Bedarf an Angeboten zur Grundbildung bis hin zum Nachholen eines Schulabschlusses machen eine Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes notwendig.

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet in Artikel 17 das Land und die Gemeinden zur Förderung der Erwachsenenbildung und damit auch des lebensbegleitenden Lernens. Eine herausgehobene Rolle kommt dabei den Volkshochschulen und den von anderen Trägern wie Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, der Wohlfahrtspflege oder beispielsweise vom Sport getragenen Einrichtungen der Weiterbildung zu, die auf der Grundlage des Weiterbildungsgesetzes mit ihren gemeinwohlorientierten Bildungsangeboten das lebensbegleitende Lernen ermöglichen und unterstützen.

Auch wenn die seit dem Jahr 2003 vorgenommenen Kürzungen der WbG-Finanzierung im Jahr 2017 vollständig zurückgenommen worden sind, so ist die Landesfinanzierung weiter zu verbessern. Das bestätigt auch das im Jahr 2019 veröffentlichte wissenschaftliche Gutachten von Prof. Dr. Jörg Bogumil und Dr. David Gehne (Ruhr-Universität Bochum) und es gibt dazu zugleich konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung.

Mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes“ sollen u.a. diese Empfehlungen aufgegriffen und die bestehenden Herausforderungen für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung bewältigt werden. Dazu wird die institutionelle Förderung der Einrichtungen deutlich verbessert und ihre Innovationskraft wird durch zusätzliche Finanzierungsinstrumente gestärkt. Eine Dynamisierung der Landesförderung auf der Basis der Regelungen des Haushaltsplans sichert die Leistungsfähigkeit der Weiterbildungseinrichtungen.

Durch eine an der Qualität und Professionalität des hauptamtlich bzw. hauptberuflich eingesetzten pädagogischen Personals ausgerichtete Förderung, die zugleich Raum für Innovationen eröffnet, sollen die gemeinwohlorientierte Weiterbildung und das lebensbegleitende Lernen in Nordrhein-Westfalen auf eine sichere Grundlage gestellt und zukunftsfähig und zukunftsfest gemacht werden.

Die verbindliche Einführung eines nachgewiesenen externen Qualitätsmanagementsystems unterstreicht und sichert die Qualität der Weiterbildungsangebote.

Mit den neuen Förderinstrumenten der Entwicklungspauschale und des Innovationsfonds sollen die Einrichtungen der Weiterbildung in die Lage versetzt werden, auf aktuelle gesellschaftliche und strukturelle Herausforderungen besser reagieren zu können. Neue Zugänge und neue Angebotsformen sollen entwickelt und erprobt werden und Innovationen möglichst einrichtungs- und trägerübergreifend gefördert und damit die Leistungsfähigkeit der Weiterbildungslandschaft in Nordrhein-Westfalen gestärkt werden.

Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen werden durch die zusätzliche Förderung und Einbeziehung von besonderen sozialpädagogischen Maßnahmen zum Ausgleich individueller und gesellschaftlicher Benachteiligungen der Teilnehmenden weiter gestärkt und abgesichert.

Als förderfähige Weiterbildungsinhalte werden die kulturelle Bildung, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Gesundheitsbildung im Pflichtangebot der Volkshochschulen verankert.

Im Bereich der politischen Bildung erhalten Einrichtungen der Weiterbildung, die hierzu im Schwerpunkt Bildungsveranstaltungen durchführen, erstmals einen Rechtsanspruch auf eine zusätzliche Förderung.

Durch die Umstellung der Fördersystematik wird das Förderverfahren einfacher und bürokratieärmer ausgestaltet. Die Nachweispflichten für die Verwendung der Landesförderung werden weiter vereinfacht.

Nach der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes stellt sich die Landesförderung im Bereich der Weiterbildung wie folgt dar:

- Die Volkshochschulen erhalten eine verbesserte Förderung ihres hauptberuflichen pädagogischen Personals, soweit es für das Pflichtangebot erforderlich ist. Mit einem Unterschiedsbetrag werden mögliche Nachteile durch die Umstellung der Landesförderung auf eine reine Personalkostenförderung ausgeglichen. Soweit Volkshochschulen Maßnahmen zum Nachholen von Schulabschlüssen durchführen, erhalten sie dafür eine zusätzliche Förderung. Volkshochschulen erhalten darüber hinaus eine Entwicklungspauschale, um auf aktuelle und strukturelle Herausforderungen reagieren zu können und sie erhalten auf Antrag Mittel insbesondere für solche Maßnahmen, mit denen sie sich innerhalb regionaler Bildungslandschaften vernetzen, über Angebote der Alphabetisierung und Grundbildung bis hin zum Nachholen von Schulabschlüssen informieren oder eine allgemeine Bildungsberatung durchführen. Schließlich können auch sie sich in einem wettbewerblichen Verfahren um eine Förderung aus einem neu einzurichtenden Innovationsfonds bewerben.
- Die Einrichtungen der Weiterbildung in anderer Trägerschaft erhalten in Zukunft einen erhöhten Zuschuss zu den Kosten ihrer hauptberuflichen Beschäftigten. Mit einem Unterschiedsbetrag werden mögliche Nachteile durch die Umstellung der Landesförderung auf eine reine Förderung der Personalkosten ausgeglichen. Die Förderung der nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannten Einrichtungen in anderer Trägerschaft erfolgt bis zu einem Höchstförderbetrag, der sich aus den im Jahr 2021 auf der Basis des Weiterbildungsgesetzes in der bisher geltenden Fassung in Verbindung mit § 16 Absatz 4 des Haushaltsgesetzes 2021 und Artikel 4 des „Gesetzes zur Anpassung bestehenden Landesrechts an die COVID-19-Pandemie und sonstige pandemiebedingte Sondersituationen“ vom 25. November 2020 und den im Haushaltsplan 2021 (Höchstförderbetrag 2021) getroffenen Regelungen ergibt.
- Die Dynamisierung der Landesmittel ist in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 enthalten. Ab 2025 soll sie in den Haushaltsplan eingebracht werden. Die dynamische Erhöhung des Höchstförderbetrags 2021 für Einrichtungen in anderer Trägerschaft und der für die Volkshochschulen 2021 gezahlten Landesmittel wird nach den im Haushaltsplan getroffenen Regelungen jährlich fortgeschrieben.

- Erhält eine Einrichtung im Jahr 2022 nach der neuen Personalkostenförderung künftig mehr als die in 2021 mögliche Höchstförderung, so ist der höhere Betrag der künftige Höchstförderbetrag. Soweit Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft gem. § 6 vorbereitende Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen durchführen, erhalten sie dafür eine zusätzliche Förderung.
- Einrichtungen der politischen Bildung erhalten künftig eine jährliche Pauschale zusätzlich zur Grundförderung.
- Alle Einrichtungen in anderer Trägerschaft erhalten eine Entwicklungspauschale, um auf aktuelle und strukturelle Herausforderungen reagieren zu können. Sie können sich zudem in einem wettbewerblichen Verfahren um eine Förderung aus einem neu einzurichtenden Innovationsfonds bewerben.

Die Landschaft der gemeinwohlorientierten Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen ist geprägt von einer Vielzahl unterschiedlicher institutioneller Träger und von Akteurinnen und Akteuren; sie spiegelt damit die Pluralität und gesellschaftliche Vielfalt im Land wieder. Durch die Etablierung eines Landesbeirats für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung, in dem alle relevanten Interessengruppen vertreten sind, soll die Entwicklung der Weiterbildung fachlich begleitet und gestärkt werden.

Mit den genannten Maßnahmen, vor allem aber mit einer verlässlichen, an der Qualität und Professionalität des vorhandenen hauptamtlichen bzw. hauptberuflichen pädagogischen Personals ausgerichteten Förderung, die zugleich Raum für die Erprobung neuer Maßnahmen und für die Entwicklung von Innovationen eröffnet, werden die Weiterbildung und das lebensbegleitende Lernen in Nordrhein-Westfalen auf eine sichere Grundlage gestellt, die zugleich zukunftsfähig und zukunftsfest ist.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Weiterbildungsgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Überschrift des Gesetzes wird vereinfacht. Sie entspricht jetzt dem allgemeinen Sprachgebrauch.

Zu Nummer 2

Wegen der Einfügung neuer Vorschriften und Abschnitte sowie der Neufassung von Überschriften sind die entsprechenden Angaben im Inhaltsverzeichnis neu zu fassen.

Zu Nummer 3

Volkshochschulen und Einrichtungen in anderer Trägerschaft bieten bereits vielfach kulturelle Weiterbildungsangebote an. Durch Erlass vom 20. Dezember 2005 (624-6.10.01.01) hatte das für Weiterbildung zuständige Ministerium die Förderfähigkeit kultureller Weiterbildungsangebote klargestellt. Durch die Erwähnung auch der Kultureinrichtungen als Kooperationspartner wird in dem novellierten Weiterbildungsgesetz kulturelle Bildung aufgewertet und ihre Bedeutung für eine ganzheitliche Bildung hervorgehoben. Hierbei handelt es sich nicht um eine Ausweitung der bereits gesetzlich bestehenden Kooperationspflicht.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Im Weiterbildungsgesetz wird künftig der Begriff der Lehrveranstaltung durch den umfassenderen Begriff der Bildungsveranstaltung ersetzt. Dadurch soll der Eindruck einer zu großen Nähe zu den traditionellen Vermittlungsformen des Schulunterrichts vermieden werden, der den vielfältigen Vermittlungsansätzen in der Weiterbildung nicht gerecht wird. Durch die am bestehenden Wortlaut orientierte Definition der Bildungsveranstaltung wird zum Ausdruck gebracht, dass Bildungsveranstaltungen in Einrichtungen der Weiterbildung kein unverbindliches 'Edutainment' sind, sondern auch in ihren modernen und zielgruppenspezifischen Methoden einem bestimmten Lern- bzw. Bildungsziel verpflichtet bleiben.

Zu Buchstabe b

Durch die verpflichtende Einführung eines externen Qualitätsmanagementsystems sollen die Professionalität und Qualität der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Bildungsangebote sichtbar werden. Das externe Qualitätsmanagementsystem wird von der Einrichtung durch ein vom zuständigen Ministerium anerkanntes Gütesiegel nachgewiesen. Anerkannt sind derzeit bundesweit in der Weiterbildung eingeführte Gütesiegel, wie EFQM, DIN ISO 9000 ff., LQW II, PQ-SyS oder der Gütesiegelverbund Weiterbildung (Referenzsystem für Nordrhein-Westfalen). Andere Gütesiegel sind gleichwertig, wenn sie die Kriterien rechtliche und faktische Trägerunabhängigkeit (externe Begutachtung), Einsatzmöglichkeit in der gesamten Weiterbildung (Verbreitung), Gewähr der Dauer (Befristung des Zertifikats und Folgeverfahren), Qualitätsbegriff (u. a. Teilnehmerbezug und Teilnehmerschutz), Anwendungsbereich (Teilbereiche bzw. gesamte Einrichtung), Entwicklungsbezug (Bestandteil der Organisations- und Personalentwicklung) erfüllen und den ganzheitlichen Ansatz des Weiterbildungsgesetzes berücksichtigen.

Weitere Zertifikate werden auf Antrag der Einrichtungen anerkannt, wenn sie dem Referenzmodell vergleichbar sind.

Bei der Einführung eines externen Qualitätsmanagementsystems handelt es sich um eine neue Aufgabe für die Gemeinden und Gemeindeverbände und damit um einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt. Eine vorläufige Kostenschätzung nach dem KonnexAG NRW ergibt folgendes:

Die notwendigen durchschnittlichen Kosten für den Erwerb eines Gütesiegels gemäß § 3 Absatz 1 KonnexAG setzen sich zusammen aus den Personalkosten in der Volkshochschule und den Kosten für das Zertifizierungsverfahren. Pro Volkshochschule wird ein Personalaufwand in Höhe von ca. 22.400 EUR und Zertifizierungskosten in Höhe von ca. 4.000 EUR geschätzt. Für 133 Volkshochschulen im Land Nordrhein-Westfalen belaufen sich die Gesamtkosten jährlich somit auf ca. 3.511.200 EUR. Das Zertifikat ist ca. drei Jahre gültig. Die Kosten werden deshalb mit jährlich einem Drittel in Höhe von ca. 1.170.400 EUR berechnet.

Zu Buchstabe c

Hier wird eine terminologische Änderung vorgenommen, die der didaktischen Ausrichtung und dem pädagogischen Anspruch in der gemeinwohlorientierten Weiterbildung besser entspricht als der bisherige Wortlaut, vgl. Buchstabe a.

Zu Buchstabe d**Zu Doppelbuchstabe a**

Hier wird eine terminologische Änderung vorgenommen, die der Situation der Weiterbildung besser entspricht als der bisherige Wortlaut, vgl. Buchstabe a.

Zu Doppelbuchstabe b

Durch den Zusatz wird die bisherige Landeskindeeregulung in § 8 Absatz 4 allgemeiner formuliert. Sie ist vor allem in den Fällen praktisch relevant, in denen rein digitale Bildungsangebote gemacht werden. Angebote der vom Land geförderten Weiterbildung richten sich an Personen, die in Nordrhein-Westfalen wohnen oder arbeiten, weil nur mit einer Fokussierung der verfügbaren finanziellen Mittel auf die Förderung dieses Personenkreises das Land in die Lage versetzt wird, in Abwägung mit den anderen Bedarfen finanzieller Förderungen im Zusammenhang des Gesamthaushalts den wichtigen Bereich der lebenslangen Bildung, insbesondere jenen der Weiterbildung, zu fördern. Es gehört nicht zu den Regelungszielen des Weiterbildungsgesetzes, überwiegend überregional agierende Bildungsanbieter zu fördern.

Zu Buchstabe e

Durch diese Änderung soll der Aspekt der Inklusion betont und die Möglichkeit der Teilhabe insbesondere von Menschen mit Behinderungen an den Bildungsangeboten der Weiterbildung gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Behindertengleichstellungsgesetz (Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen - BGG NRW) vom 16. Dezember 2003, zuletzt geändert mit Gesetz vom 11. April 2019 (GV.NRW, S. 207) herausgehoben werden. Über das BBG NRW hinausgehende Verpflichtungen sind damit nicht verbunden.

Zu Nummer 5**Zu Buchstabe a**

Mit „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ wird ein durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UN und die globalen Nachhaltigkeitsziele ausgewiesenes umfassendes Bildungskonzept als förderfähig aufgenommen.

Zu Buchstabe b

Die politische Bildung gehört zu den traditionellen Inhalten der gemeinwohlorientierten Weiterbildung. Als Reaktion auf die vielfältigen Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels, zum Beispiel durch die Digitalisierung, aber auch der zunehmenden demokratiskeptischen und populistischen Strömungen, wie sie sich etwa in den sozialen Medien manifestieren, wird die Bedeutung der nach dem Weiterbildungsgesetz förderfähigen politischen Bildung stärker akzentuiert.

Zu Nummer 6

Hier finden sich zwei terminologische Änderungen, vgl. Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Nummer 7

Die Ergänzung unterstreicht die bereits bestehende Einbindung der Weiterbildungseinrichtungen in die regionale Bildungslandschaft. Volkshochschulen kommt bei der Förderung des lebensbegleitenden Lernens eine Schlüsselstellung zu. Auf die Begründung zu Nummer 14 wird verwiesen. Dadurch sollen die nach § 5 Absatz 1 bereits bestehenden einrichtungsübergreifenden Kooperationen und Bildungspartnerschaften betont werden.

Zu Nummer 8**Zu Buchstaben a und b**

Das zuständige Ministerium wird konkret bezeichnet.

Zu Buchstabe c

Die Einrichtungen der Weiterbildung sind wichtige Anbieter zum Nachholen von Schulabschlüssen gem. § 6. Diese werden weiter zusätzlich gefördert. Zugleich erfolgt die Förderung auch für vorbereitende und die Lehrgänge begleitende sozialpädagogische Maßnahmen, um die individuellen und gesellschaftlichen Benachteiligungen der Teilnehmenden auszugleichen und die Wirksamkeit dieser Bildungsangebote zu verbessern. Die Maßnahmen nach § 6 werden weiterhin über Unterrichtsstunden für hauptamtliches bzw. hauptberufliches und nebenamtlich bzw. nebenberuflich beschäftigtes Personal abgerechnet. Damit wird der Bezug zur pädagogischen Leistung in der Schule und die Vergleichbarkeit der Lehrgänge mit denen der Regelschule sichergestellt.

Einrichtungen, die bereits nach dem bisher geltenden Weiterbildungsgesetz Mittel über §§ 13 Absatz 4 und 18 Absatz 2 erhalten haben, haben Anspruch auf Förderung in der bisherigen Höhe.

Die Einzelheiten der Förderung und der damit verbundenen sozialpädagogischen Maßnahmen werden in einer Rechtsverordnung geregelt.

Zu Nummer 9

Die Weiterbildungsförderung des Landes wird auf die Förderung von hauptamtlichem bzw. hauptberuflichem Personal im Sinne einer Förderung der vorhandenen Stellen umgestellt. Die bisherigen Förderparameter wie Unterrichtsstunde und Teilnehmertag entfallen. Durch die neue Fördersystematik werden das Hauptamt bzw. die Hauptberuflichkeit in der Weiterbildung sowie die Professionalität der Weiterbildungsangebote gestärkt. Die neue Förderung der Personalkosten vereinfacht die Beantragung der Fördermittel, da aufwändig zu führende Teilnahmelisten für Unterrichtsstunden und Teilnehmertage zukünftig entfallen.

Zu Nummer 10

Durch die Umstellung der Weiterbildungsförderung auf eine reine Personalkostenförderung kann es bei einzelnen Weiterbildungseinrichtungen zu einer im Vergleich zur bisher möglichen Förderung geringeren Landesförderung kommen. Aus Gründen des Bestands- und Vertrauensschutzes wird dieser Nachteil durch einen Unterschiedsbetrag ausgeglichen. Der Unterschiedsbetrag ergibt sich aus der Umstellung der Förderung nach dem bisher geltenden Weiterbildungsgesetz und dem reformierten Weiterbildungsgesetz 2022. Er kann daher durch einen künftigen Abbau von Personal und der damit verbundenen geringeren Förderung nach § 7 nicht nachträglich erhöht werden. Dadurch werden Anreize zum Abbau von Personal

vermieden. Der Unterschiedsbetrag muss nicht für Personalkosten verwendet werden, er kann nach § 8 Absatz 2 auch für andere Zwecke eingesetzt werden, die in einem engen Zusammenhang zu den pädagogisch-didaktischen Aufgaben der Einrichtung stehen, beispielsweise für die Fortbildung des pädagogischen Personals.

Zu Nummer 11

Zu Buchstabe a

Hier wird eine terminologische Änderung vorgenommen, vgl. Nummer 4 Buchstabe a.

Volkshochschulen halten bereits Angebote zur kulturellen Bildung vor. Die Änderung in § 11 Absatz 2 stellt klar, dass es sich um Angebote von besonderem gesellschaftlichen Interesse handelt. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit der nunmehr in § 1 Absatz 3 vorgesehenen Zusammenarbeit auch mit Kultureinrichtungen, vgl. Nummer 3.

Volkshochschulen erbringen bereits vielfach Angebote zur Bildung für nachhaltige Entwicklung und Gesundheitsbildung und Angebote über das Pflichtangebot hinaus. Mit der Änderung in § 11 Absatz 2 werden diese in den Kreis der förderfähigen Angebote aufgenommen und der gesamtgesellschaftlich gestiegenen Bedeutung dieser Bildungsansätze Rechnung getragen. Die Entscheidung über die Umsetzung der einzelnen Bildungsangebote liegt – wie bislang – bei den zuständigen Trägern.

Zu Buchstabe b

Der Hinweis im Klammerzusatz bezieht sich auf die Begriffsbestimmung der Unterrichtsstunde in § 22 Absatz 4.

Zu Nummer 12

Hier wird eine weitere terminologische Änderung vorgenommen, vgl. Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Nummer 13

Die Bestimmungen in § 13 bilden die zentrale Vorschrift für die Förderung der Volkshochschulen. Sie wird als Folge der Umstellung der Landesförderung auf eine Förderung des hauptamtlichen bzw. hauptberuflichen Personals neu gefasst. Neben der Förderung der Personalkosten wird der Unterschiedsbetrag nach § 8 geleistet, sofern die Förderung auf der Basis des neuen Weiterbildungsgesetzes hinter der bisher möglichen Landesförderung zurückbleibt. Werden Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen durchgeführt, erhalten die Volkshochschulen wie bisher auch eine weitere zusätzliche Förderung der Unterrichtsstunde. Die Kostenerstattung erfolgt nach Durchschnittsbeträgen, die in der Rechtsverordnung festgelegt werden.

Zu Nummer 14

Als flächendeckenden Einrichtungen für lebensbegleitendes Lernen kommt den Volkshochschulen eine Schlüsselstellung bei der regionalen Bildungsplanung zu. Diese Stellung soll künftig durch den neu eingefügten § 13a mittels einer besonderen Förderung gestärkt werden, die vor allem auf eine allgemeine Bildungsberatung mit Blick auf schwierige Bildungsbiographien sowie die Ermöglichung von Übergängen zwischen einzelnen Bildungseinrichtungen und einzelnen Bildungsangeboten zielt.

Gefördert werden insbesondere Maßnahmen, mit denen sich Volkshochschulen innerhalb regionaler Bildungslandschaften vernetzen, über Angebote der Alphabetisierung und kompensatorischen Grundbildung bis hin zum Nachholen von Schulabschlüssen informieren oder eine allgemeine Bildungsberatung durchführen und beraten, mit jeweils bis zu 35 000 Euro je Maßnahme.

Um die im Gesetz vorgegebene Zielsetzung zu gewährleisten, müssen die Einrichtungen eine Erklärung abgeben, dass sie Maßnahmen nach § 13a durchführen werden. Die Einzelheiten des Antragsverfahrens werden in einer Rechtsverordnung geregelt.

Zu Nummer 15

Hier wird eine weitere terminologische Änderung vorgenommen, vgl. Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Nummer 16

Zu Buchstabe a

Hier wird eine weitere terminologische Änderung vorgenommen, vgl. Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Buchstabe b

Nach § 2 Absatz 3 müssen die Einrichtungen der Weiterbildung künftig ein extern zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem nachweisen. Dieses Erfordernis müssen neu zu fördernde Einrichtungen in anderer Trägerschaft im Rahmen des Anerkennungsverfahrens ebenfalls erfüllen.

Zu Nummer 17

Zu Buchstabe a

Die Umstellung der Landesförderung auf eine Förderung der Kosten für das hauptamtliche bzw. hauptberufliche pädagogische Personal gilt künftig auch für die Einrichtungen in anderer Trägerschaft. Die Förderung einer zu 75 Prozent besetzten Stelle wird beibehalten. Zusätzlich zur Personalkostenförderung wird aus Gründen des Bestands- und Vertrauensschutzes ein Unterschiedsbetrag nach § 8 gezahlt, wenn nach der bisherigen Berechnungsgrundlage eine höhere Förderung möglich war.

Zu Buchstabe b

Absatz 4 entspricht der bisher geltenden Rechtslage.

In Absatz 5 wird die Landesförderung für Einrichtungen der Weiterbildung in anderer Trägerschaft begrenzt. Die nach dem novellierten Weiterbildungsgesetz mögliche Höchstförderung entspricht dem für das Jahr 2021 möglichen Höchstförderbetrag. Bekommt eine Einrichtung auf Grundlage der neuen Förderbestimmungen im Jahr 2022 mehr Fördermittel als die für das Jahr 2021 mögliche Höchstförderung, bildet der höhere Betrag den künftigen Höchstförderbetrag. Diese Regelung dient der Stärkung des Hauptamtes bzw. der Hauptberuflichkeit des pädagogischen Personals und honoriert Einrichtungen, die solches Personal schon bisher in besonderem Maße eingesetzt haben. Für neu anerkannte Einrichtungen wird der Höchstförderbetrag in Fortschreibung der bisherigen Rechtslage auf zwei Stellen begrenzt.

Nach Absatz 6 wird die Förderung für neu anerkannte Einrichtungen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage um zwei Jahre vorverlegt. Damit soll die Vielfalt der Bildungsträger gestärkt werden.

Zu Nummer 18

Durch den neu eingefügten § 16a erhalten anerkannte Weiterbildungseinrichtungen, die schwerpunktmäßig auf dem Gebiet der politischen Bildung tätig sind, erstmals einen Rechtsanspruch auf eine zusätzliche Förderung für Angebote der politischen Bildung. Entsprechend § 22 Absatz 2 Satz 2 ist der Zuschuss bei der zuständigen Bezirksregierung zu beantragen und wird auch von dieser geprüft und bewilligt.

Die förderfähigen Angebote müssen dabei die in Absatz 2 bezeichneten Themen zum Inhalt haben; die Modalitäten entsprechen den Fördergrundsätzen, die die Landeszentrale für politische Bildung ihrer Förderung bisher zugrunde gelegt hat. Der Zuschuss wird als Pauschale zusätzlich zur Grundförderung nach § 16 gezahlt. Hierfür standen der Landeszentrale für politische Bildung bisher Fördermittel in Höhe von rd. 2,6 Mio. € zur Verfügung. Die Höhe des Zuschusses entspricht der bisher von der Landeszentrale für politische Bildung bewilligten jährlichen Förderung (Basisförderung) abzüglich der Förderung für Angebote aus den Themenbereichen Migration, Flucht und gesellschaftliche Integration. Die Mittel für die zuletzt genannten Angebote (in Höhe von zurzeit jährlich rd. 200.000 €) werden weiterhin von der Landeszentrale für politische Bildung in anderen Programmen oder Fördermaßnahmen zur Verfügung gestellt, vgl. Nummer 23. Eine nach Absatz 1 neu anerkannte Einrichtung der politischen Bildung wird – wie bisher - jährlich mit 30 000 € gefördert.

Zu Nummer 19

In einem neuen Abschnitt wird die Landesförderung für Weiterentwicklungen in der gemeinwohlorientierten Weiterbildung und für innovative Maßnahmen übersichtlich zusammengefasst.

Zu Nummer 20

In § 17 werden Ziele und Inhalte der in §§ 18 und 19 neu eingeführten Förderinstrumente der Entwicklungspauschale und des Innovationsfonds umschrieben. Die Aufzählung der förderfähigen Maßnahmen ist beispielhaft. Empfehlungen zu den Förderschwerpunkten bei den innovativen Maßnahmen nach §§ 17 bis 19 gibt künftig der Landesweiterbildungsbeirat nach § 25.

Zu Nummer 21

Durch die Neufassung von § 17 wird der bisherige Wortlaut zu § 20.

Zu Nummer 22

Alle nach diesem Gesetz geförderten Einrichtungen der Weiterbildung erhalten künftig eine zusätzliche pauschale Förderung für Entwicklungsmaßnahmen im Sinne von § 17. Die Einführung in zwei Stufen soll den Einrichtungen auch Gelegenheit zur Entwicklung und Erprobung geeigneter Maßnahmen geben.

Um die im Gesetz vorgegebene Zielsetzung zu gewährleisten, müssen die Einrichtungen eine Erklärung abgeben, dass sie Maßnahmen nach § 17 durchführen werden. Der Nachweis erfolgt aufwandsarm über einen Sachbericht.

Zu Nummer 23

Durch die Neufassung von § 18 wird die weitere Landesförderung im Bereich der Weiterbildung jetzt in § 21 geregelt. Insbesondere im Bereich der politischen Bildung verbleibt dem Land auch künftig die Möglichkeit, über den im Weiterbildungsgesetz gegebenen Rahmen hinaus weitere Förderungen vorzunehmen.

Zu Nummer 24

Der Innovationsfonds ist ein weiteres neues Förderinstrument, um innovative Entwicklungen zum Aufbau eines Systems des lebensbegleitenden Lernens möglichst einrichtungs- und trägerübergreifend zu ermöglichen. Das Förderverfahren ist wettbewerblich ausgestaltet. Dadurch und durch den Förderausschluss in Absatz 3 soll verhindert werden, dass die Mittel für im Regelbetrieb der Einrichtungen der Weiterbildung anstehende Modernisierungen und Anpassungen verwendet werden. Die Förderung über den Innovationsfonds ist für beispielhafte Projekte gedacht, die für die Bildungslandschaft insgesamt impulsgebend sein können. Durch die vorgesehenen Fördergrundsätze kann das Land hier besondere Entwicklungs- und Innovationsschwerpunkte formulieren.

Zu Nummer 25

Durch die Neufassung von § 19 werden die Verfahrensvorschriften für die Weiterbildungsförderung jetzt in § 22 geregelt.

Zu Buchstabe a

Die Angaben für den Zuschussantrag werden an die Umstellung der Landesförderung auf eine Förderung des hauptamtlichen bzw. hauptberuflichen pädagogischen Personals angepasst.

Der Zuschussantrag beinhaltet eine schriftliche Bestätigung der Einrichtung, dass der Unterschiedsbetrag gemäß § 8 Abs. 2 weiterbildungsbezogen eingesetzt wird.

Für die Entwicklungspauschale ist eine Erklärung abzugeben, dass Maßnahmen nach § 17 durchgeführt werden sollen.

Einzelheiten zur Förderung gem. § 6 werden in einer Rechtsverordnung geregelt.

Wie bisher auch findet eine kostenaufwändige örtliche Prüfung, die sich auf den Geschäftsbetrieb der Einrichtung (Jahresrechnung) bezieht, nicht statt. Einzelprüfungen sind nur dann angezeigt, wenn dies aus Anlass eines Einzelfalls zur Ermittlung des Sachverhalts erforderlich erscheint. Sie können auch auf Wunsch eines Trägers durchgeführt werden.

Zu Buchstabe b

Die Bestimmung der Unterrichtsstunde in Absatz 4 war bisher in § 8 geregelt und wird in das neue Gesetz übernommen. Dies gilt auch für die als Reaktion auf die Corona-Pandemie durch Artikel 18 des Gesetzes vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b) befristet eingeführte Bestimmung, dass eine Bildungsveranstaltung auch online gestützt stattfinden kann. Neu ist, dass auch der Aufwand für Planung, Konzeption, Umsetzung von Angeboten und die damit verbundenen pädagogisch-didaktischen Aufgaben berücksichtigt werden.

Absatz 5 entspricht der bisher in § 8 Absatz 3 getroffenen Regelung.

Die Regelung in Absatz 6 wurde aus § 16 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021 – HHG 2021) vom 17. Dezember 2020 (GV. NRW S. 1262) übernommen.

Zu Nummer 26

Zur besseren Übersichtlichkeit des Gesetzes wird ein neuer Abschnitt eingefügt.

Zu Nummer 27

Durch die Einfügung neuer Bestimmungen verschiebt sich der bisherige § 20 und wird zu § 23.

Zu Nummer 28

Durch die Einfügung neuer Bestimmungen verschiebt sich der bisherige § 21 und wird zu § 24.

Zu Nummer 29

Hier findet sich eine redaktionelle Änderung als Folge der neuen Untergliederung des Weiterbildungsgesetzes.

Zu Nummer 30

Durch die Einfügung neuer Bestimmungen verschiebt sich der bisherige § 22 und wird zu § 28. Zugleich werden gegenstandslose Bestimmungen gestrichen.

Soweit das novellierte Weiterbildungsgesetz auf das Fördergeschehen im Jahr 2021 verweist, gilt für die Berechnung der Förderbeträge, etwa zur Bestimmung des Unterschiedsbetrags in § 8 oder des Höchstförderbetrags in § 16 Absatz 5, das Weiterbildungsgesetz in der am 1. Januar 2021 geltenden Fassung in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2021 und dem Haushaltsplan 2021.

Der Innovationsfonds nach § 19 wird erstmals für das Förderjahr 2023 aufgelegt, damit sich die Einrichtungen auf diese neue Fördermöglichkeit konzeptionell einstellen können. Außerdem kann sich der Landesweiterbildungsbeirat nach § 25, der Empfehlungen zu Förderungsschwerpunkten erarbeiten und an der Auswahl der zu fördernden innovativen Weiterbildungsvorhaben mitwirken soll, erst im Laufe des Jahres 2022 konstituieren.

Zu Nummer 31

Zur besseren Übersichtlichkeit wird ein neuer Abschnitt eingefügt, der die Aspekte der Qualitätssicherung und das Berichtswesen regelt.

Zu Nummer 32

In § 25 wird ein Landesweiterbildungsbeirat vorgesehen. Er soll das Ministerium in Fragen, die die gemeinwohlorientierte Weiterbildung betreffen, beratend unterstützen. Mit dem Beirat sollen Vielfalt und Pluralität in der Weiterbildungsförderung gewährleistet werden.

Als Grundlage für die Weiterbildungsberichterstattung wird in § 26 das Berichtswesen Weiterbildung NRW eingeführt. Dazu wird das in Abstimmung mit dem Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildung seit dem Jahr 2012 gemeinsam entwickelte und inzwischen landesweit eingeführte Berichtswesen für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung mit den in

§ 26 benannten Erhebungsmerkmalen, das Erhebungs- und Übermittlungsverfahren gesetzlich verankert. Das Berichtswesen soll digital geführt werden.

Eine vorläufige Kostenschätzung nach dem KonnexAG NRW ergibt folgendes:

Der Personalaufwand für die Befüllung wird mit 488 EUR pro Volkshochschule im Jahr geschätzt. Der Aufwand wird mit 8 Stunden zu je 61 EUR entsprechend Laufbahngruppe 1.2 berechnet. Bei 133 Volkshochschulen im Land NRW ergibt dies insgesamt 64 904 EUR pro Jahr.

Die Erstellung und Vorlage eines Weiterbildungsberichts sieht § 27 vor. Dieser Bericht ist getrennt von dem Berichtswesen Weiterbildung zu sehen, das fortlaufend geführt wird und das für die Weiterbildung relevante Zahlenmaterial enthält. Demgegenüber soll der Weiterbildungsbericht inhaltlich gefasst sein und mit Blick auf den Berichtszeitraum einer Legislaturperiode konkrete Schwerpunkte und die maßgeblichen Entwicklungslinien der Weiterbildung behandeln.

Zu Nummer 33

Der bisherige fünfte Abschnitt wird zum siebten Abschnitt; siehe im Übrigen Nummer 30.

Zu Artikel 2

Das für Weiterbildung zuständige Ministerium wird ermächtigt, das neue Gesetz bekannt zu machen.

Zu Artikel 3

Dieser Artikel bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Petra Vogt
Dr. Stefan Nacke
Dr. Anette Bunse
Olaf Lehne
Raphael Tigges

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Dietmar Bell
Gabriele Hammelrath

Christof Rasche
Henning Höne
Angela Freimuth
Daniela Beihl
Lorenz Deutsch
Martina Hannen

Josefine Paul
Verena Schäffer
Mehrddad Mostofizadeh
Sigrid Beer

und Fraktion

und Fraktion

und Fraktion

und Fraktion

Anlage

Konnexitätsprüfung (Artikel 78 Absatz 3 Landesverfassung i.V. m. § 1 KonnexAG)

Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG-Weiterentwicklungsgesetz)

a) § 2 Absatz 3 Weiterbildungsgesetz (neu):

„Die Einrichtungen der Weiterbildung weisen ein extern zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem nach, das von dem für Weiterbildung zuständigen Ministerium anerkannt ist. Diesem werden andere externe Qualitätsmanagementsysteme gleichgestellt, wenn insbesondere die Qualität der Angebote der Einrichtung und die Qualifikation ihres Personals die Gewähr dafür bieten, dass die Ziele dieses Gesetzes erreicht werden. Anerkannte und gleichgestellte Qualitätsmanagementsysteme sind von dem für Weiterbildung zuständigen Ministerium zu veröffentlichen.“

Berechnung:

Die notwendigen durchschnittlichen Kosten für den Erwerb eines Gütesiegels gem. § 3 Abs. 1 Konnex AG setzen sich zusammen aus den Personalkosten in der Volkshochschule und den Kosten für das Zertifizierungsverfahren. Am Beispiel des als Referenzsystem bestimmten „Gütesiegelverbund Weiterbildung e.V.“ werden die Kosten wie folgt geschätzt:

Personalaufwand:

Der Arbeitsaufwand für den Erwerb eines extern zertifizierten Qualitätsmanagementsystems wird gem. § 3 Absatz 3 Punkt 3 Konnex AG über einen Zeitraum von durchschnittlich 4 Monaten mit ca. 20 Stunden/Woche (ges.: 320 Stunden bis zum Erwerb) angesetzt. Die Berechnung der Personalkosten erfolgt auf der Grundlage der „Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren (Rdl. des Ministeriums des Innern - 14-36.08.06 –vom 17. April 2018)“. Eine Berechnung erfolgt für die Laufbahngruppe 2 ab dem 1. Einstiegsamt, ehem. geh. Dienst. In den Stundensatz von 70,- € sind bereits Sachkosten (Arbeitsplatzkosten) und Verwaltungsgemeinkosten einbezogen.

Berechnung:

320 Stunden x 70,- €:	22.400,- €
Zertifizierungskosten:	ca. 4000,- €
Ges.	26.400,- € für eine Volkshochschule
Gesamtkosten	3.511.200 € für 133 VHS

Das Zertifikat ist 3 Jahre gültig. Die Kosten werden deshalb mit jährlich einem Drittel
1.170.400 € für 133 VHS
 berechnet.

Mit der neuen Regelung in § 2 Absatz 3 des WbG wird eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung an die Kommunen vorgenommen.

b) § 26 Weiterbildungsgesetz (neu):

Die Einrichtungen der Weiterbildung übermitteln der Supportstelle Weiterbildung der Qualitäts- und Unterstützungsagentur für Schulen jährlich elektronisch für das vorangegangene Kalenderjahr in aggregierter Form Daten über die eigene Einrichtung, die durchgeführten Veranstaltungen und die Verwendung der Fördermittel.

Die Kosten werden gem. §§ 1 und 3 Absatz 1 KonnexAG auf der Grundlage der „Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren (Rdl. des Ministeriums des Innern - 14-36.08.06 –vom 17. April 2018)“ für die Laufbahngruppe 1 ab dem 2. Einstiegsamt, ehem. mittl. D. mit einem Stundensatz von 61,- € je Arbeitsstunde berechnet. Sachkosten (Arbeitsplatzkosten) und Verwaltungsgemeinkosten sind einbezogen:

Berechnung:

Personalaufwand für die Befüllung: 8 Stunden a 61,- €

Personalkosten: 488,- €

Ges. 64.904,- € für 133 VHS

Mit der neuen Regelung in § 26 WbG wird eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung an die Kommunen vorgenommen.

Zusammenfassende Bewertung der Kostenfolgeabschätzung: Die Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch die neuen §§ 2 Absatz 3 und 26 WbG beträgt jährlich **1.235.304 €**. Damit ergibt sich keine Überschreitung der wesentlichen Belastung (Schwellenwert 0,25 € / Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinden/Gemeindeverbände). Der Schwellenwert zu einer wesentlichen Belastung bezogen auf 18 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner NRW (Drs.13/4424, S. 14) beträgt rund 4,5 Mio. €. Ein Belastungsausgleich gem. § 2 Abs. 5 Konnex AG erfolgt daher nicht.

02.03.2021

Entschließungsantrag

der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Weiterbildung in NRW stärken und zukunftsfest aufstellen – Novellierung des Weiterbildungsgesetzes (WbG) auf den Weg bringen

zu dem Gesetzentwurf „Gesetz zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG-Weiterentwicklungsgesetz)“

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/12755

I. Ausgangslage

Lebensbegleitendes Lernen gewinnt in unserer Gesellschaft immer mehr an Bedeutung. Es ist Chance und Herausforderung zugleich, sowohl in persönlicher als auch in beruflicher Hinsicht.

Der immer schneller erfolgende Wandel, ob im beruflichen, technischen, familiären oder sozialen Bereich, fordert einen immer schnelleren und umfassenderen Lernprozess des Menschen. Stets verändern sich die Lebensumstände. Auch durch die fortschreitende Digitalisierung wandeln sich die persönlichen, gesellschaftlichen aber auch beruflichen Anforderungen. Alte Vorgehensweisen werden häufiger ersetzt oder verändert, sodass flexible Anpassungen, insbesondere an die Qualifikationen der Berufstätigen, notwendig sind. Aber auch die gesellschaftlichen Begebenheiten sind stets im Wandel. Aus diesem Grund sind Weiterbildungsangebote eine notwendige Voraussetzung und wichtiger Baustein, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Persönliche Ressourcen können gestärkt und entwickelt werden. Bildung für Nachhaltige Entwicklung, kulturelle und Gesundheitsbildung gehören dazu. Ein wesentlicher und zu stärkender Aspekt ist das Angebot der Politischen Bildung, um umfassende Teilhabe und Gestaltung im demokratischen Diskurs zu ermöglichen und mit entsprechendem Wissen auf extreme Meinungsströmungen angemessen reagieren zu können.

Schnellebige Entwicklungen erfordern schnelle Antworten. Das Angebot zum Lebensbegleitenden Lernen war für unsere Gesellschaft nie so wichtig wie heute. So wundert es nicht, dass sich der Begriff des Lebensbegleitenden Lernens zu einem der am häufigsten verwendeten Begrifflichkeiten in den deutschen berufs- und bildungspolitischen Debatten entwickelt hat. Menschen leben im Durchschnitt länger, woraus sich eine längere Lebens- und Berufsphase ergibt. Durch die vielfältigen und anspruchsvollen Herausforderungen ist es von zentraler Bedeutung Menschen Chancen zu eröffnen. Auch hier kommt dem Weiterbildungssektor eine wichtige Schlüsselrolle zu. Er kann auf dem zweiten Bildungsweg einen qualifizierten Einstieg in die Berufswelt möglich machen oder weitere Karriereoptionen eröffnen.

Allen Menschen stehen Chancen zu. Deshalb ist auch die Betonung der Inklusion ein zentrales Anliegen unserer Fraktionen. Die Möglichkeit zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung ist stets im Blick zu behalten.

II. Strukturen für Lebensbegleitendes Lernen sind Daseinsvorsorge

Nordrhein-Westfalen ist Weiterbildungsland, was der Ländervergleich unterstreicht. Eine Stärke der Weiterbildungslandschaft ist ihre Pluralität und das Gewährleisten eines grundversorgenden Angebots zur Weiterbildung, das an den gesellschaftlichen und individuellen Bedarfen orientiert ist. Das Angebot zeichnet sich durch 131 kommunale Volkshochschulen und etwa 320 weitere Bildungsstätten, davon rund 150 anerkannte Familienbildungseinrichtungen, aus. Sie alle tragen dazu bei, die Gesellschaft beim Lebensbegleitenden Lernen zu unterstützen und Perspektiven für den Einzelnen aufzuzeigen. Die hauptamtlichen bzw. hauptberuflichen Erwachsenenbildnerinnen und Erwachsenenbildner sowie die vielen freien Dozentinnen und Dozenten leisten eine unverzichtbare Arbeit in den Volkshochschulen, und allen weiteren durch das Weiterbildungsgesetz anerkannten und in anderer Trägerschaft geförderten Einrichtungen unseres Landes. Eine vielfältige Stärkung der Förderung braucht den breiten Rückhalt des Parlaments.

Um den Weiterbildungssektor zukunftsfähig und zeitgemäß aufzustellen, sehen die Fraktionen von CDU, FDP, SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN die Notwendigkeit einer Novelle des Weiterbildungsgesetzes (WbG), um den Herausforderungen an die Weiterbildung Rechnung zu tragen und bringen diese hiermit als gemeinsame parlamentarische Initiative in den Landtag Nordrhein-Westfalen ein.

III. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Individuelle, familiäre, gesellschaftliche, berufliche und soziale Lebensumstände befinden sich stets im Wandel und bringen neue Anforderungen mit sich.
- Lebensbegleitendes Lernen gewinnt zunehmend an Bedeutung - für nahezu alle Lebensbereiche.
- Die Weiterbildungsinfrastruktur gehört zu Daseinsvorsorge.
- Die Gemeinwohlorientierte Weiterbildung kann helfen, persönliche Kompetenzen zu stärken, den familiären Alltag erfolgreich zu bewältigen und Ressourcen zu entwickeln sowie Qualifikations- und Wissenslücken schließen.
- Die Gemeinwohlorientierten Weiterbildungsangebote können auf aktuelle Bedarfe angepasst werden und bei Lernprozessen unterstützen.
- Die Weiterbildungslandschaft mit all ihren Akteuren in Nordrhein-Westfalen leistet einen enormen Beitrag für die Erwachsenen- und Familienbildung in Nordrhein-Westfalen.

- Um den gemeinwohlorientierten Weiterbildungssektor zukunftsfähig und zeitgemäß aufzustellen, bedarf es einer Anpassung des Weiterbildungsgesetzes (WbG).

Bodo Löttgen
 Matthias Kerkhoff
 Petra Vogt
 Dr. Stefan Nacke
 Raphael Tigges
 Dr. Anette Bunse
 Olaf Lehne

und Fraktion

Thomas Kutschaty
 Sarah Philipp
 Dietmar Bell
 Gabriele Hammelrath

und Fraktion

Christof Rasche
 Henning Höne
 Angela Freimuth
 Lorenz Deutsch
 Daniela Beihl

und Fraktion

Josefine Paul
 Verena Schäffer
 Mehrdad Mostofizadeh
 Sigrid Beer

und Fraktion

- TOP 7 -

Verschiedenes