

**Expertengremium
Neuorganisation der Landeszentrale
für politische Bildung NRW**

Abschlussbericht

Präambel

Die politische Bildungsarbeit im Dienst des demokratischen Verfassungsstaats steht aufgrund von strukturellen Veränderungen in der Gesellschaft und deren öffentlichen Debatten sowie einer immer größeren Bedeutung von Social Media und aufgrund von Versuchen, die politische Bildung in der Demokratie durch extremistische Positionen und populistische Strategien zu beeinflussen, vor großen Herausforderungen. Zugleich ergeben sich neue Möglichkeiten und Chancen, denn das Interesse an Politik und politischer Bildung und damit der Bedarf steigen nach jüngsten Studien und Wahlbeobachtungen enorm.

Einsetzung und Auftrag des Expertengremiums

Vor diesem Hintergrund wird im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung von Nordrhein-Westfalen folgende Zielvorgabe formuliert:

„Die Landeszentrale für politische Bildung werden wir strukturell und inhaltlich stärken und unabhängiger machen. Ein Gremium mit Personen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft soll aktuelle Themen aus dem wissenschaftlichen Diskurs und den öffentlichen Debatten aufgreifen und die Arbeit der Landeszentrale mit innovativen Ansätzen unterstützen.“ (Z. 4527ff.)

Der Hauptausschuss des Landtags von Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner 25. Sitzung am 18.04.2024 im Rahmen einer Sachverständigenanhörung unter dem Titel „Keine Entmachtung der Landeszentrale für politische Bildung!“ mit den organisatorischen inhaltlichen Aspekten einer wirksamen politischen Bildungsarbeit beschäftigt und dabei mit Hilfe der eingeladenen Sachverständigen auch die Praxis in anderen Bundesländern einbezogen.¹

In der Sitzung des Hauptausschusses vom 20.06.2024 konkretisierte die zuständige Staatssekretärin Gonca Türkeli-Dehnert die weitere Vorgehensweise: „Wir werden zeitnah einen ergebnisoffenen Prozess starten, um den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag von CDU und Grünen zu erfüllen. Der sieht nämlich vor, die Landeszentrale für politische Bildung strukturell und inhaltlich zu stärken und unabhängiger zu machen. Uns ist wichtig, dass die Landeszentrale für politische Bildung, die bislang tatsächlich eine Gruppe innerhalb des Hauses ist, noch selbständiger zu machen. Dafür werden wir auf unabhängigen, externen Sachverstand zurückgreifen und ein Expertengremium einberufen. [...] Das Gremium soll möglichst schnell seine Arbeit aufnehmen. Der Arbeitsauftrag des Expertengremiums wird lauten: Welche organisatorischen Rahmenbedingungen sollten zur Erreichung des im Koalitionsvertrag genannten Ziels verändert werden?“

Daraufhin wurden als Mitglieder des Expertengremiums berufen: Prof. Dr. Winfried Kluth, Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht an der Martin Luther Universität Halle-Wittenberg als Vorsitzender sowie Dr. Helle Becker, Geschäftsführerin von Transfer für Bildung e.V./Fachstelle politische Bildung, Lukas Gundling, Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder, Prof. Dr. Meron Mendel, Direktor der Bildungsstätte Anne Frank, und Prof. Dr. Andreas Zick, Direktor des Institutes für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) und der Konfliktakademie an der Universität Bielefeld, als weitere Mitglieder.

¹ Landtag NRW, APr 18/552.

Der Auftrag des Expertengremiums wurde durch den folgenden Fragenkatalog konkretisiert:

- 1) Angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen und dem Druck, unter dem die Demokratie auch hier in Nordrhein-Westfalen steht, wäre eine schnelle Umorganisation der Landeszentrale nicht wünschenswert?**
- 2) Wie kann eine neue Organisation der Landeszentrale so gestaltet werden, dass ihre Handlungsfähigkeit ohne Unterbrechung in inhaltlicher, ablauforganisatorischer und personeller Hinsicht gewährleistet ist?**
- 3) Welche Empfehlungen können Sie geben – sowohl für den Veränderungsprozess als auch dauerhaft –, dass die Landeszentrale frei von parteipolitischen Einflüssen bleibt?**
- 4) Welche organisatorischen Rahmenbedingungen sollten zur Erreichung des im KoAV genannten Ziels (s. o.) verändert werden?**

Welche Vorteile/Nachteile werden bei einer Herauslösung der LpB aus dem MKW und eine Eingliederung in eine andere Organisationseinheit gesehen? Gibt es ein Modell aus einem anderen Bundesland, das ein Vorbild sein könnte?

Welches Modell könnte eine Empfehlung des Expertengremiums sein? Welches Modell würde die größtmögliche Unabhängigkeit der Landeszentrale garantieren?

Welche Organisationsmerkmale der LpB haben sich bewährt und sind daher im Rahmen einer Fortentwicklung weiterhin zu gewährleisten?

Welche Organisationsmerkmale müssten im Rahmen einer rechtlichen Verselbständigung angepasst werden, damit die LpB handlungsfähig bleibt? Ist z.B. ein Referat einzurichten, das klassische Z-Aufgaben übernimmt oder könnte dies durch vorhandene Strukturen übernommen werden? Inwiefern könnten hier andere Organisationsmodelle anderer Bundesländer Vorbild sein?

Welche organisatorisch-personellen Veränderungen sind vorzunehmen im Aufbau der Landeszentrale? Braucht es eine zusätzliche Leitungsstelle oberhalb der aktuellen Struktur? Wäre diese auf Zeit zu besetzen? Was wären Vor- und Nachteile? Braucht es eine ständige Vertretung, die nicht auf Zeit zu wählen/besetzen ist?

Braucht die Landeszentrale künftig eine Art Kuratorium?

Mit welchen Personen aus welchen Kreisen sollte dies besetzt sein?

Welche Gesamtgröße wird als arbeitsfähig angesehen? Welche Aufgaben und Befugnisse sollten dem Gremium zukommen? In welchem Turnus sollte es tagen?

5) **Welche Hinweise zur inhaltlichen Arbeit der Landeszentrale kann das Gremium geben?**

Wäre eine engere Anbindung der politischen Bildungsarbeit mit der Arbeit des Landtags wünschenswert?

Inwiefern sollte eine Organisationsstruktur der LpB den Fokus auf neue/andere Zielgruppen widerspiegeln? Sehen Sie hier Handlungsbedarf?

Wie könnte die Zusammenarbeit der Landeszentrale mit der Stabsstelle „Prävention gegen Antisemitismus, politischen und religiösen Extremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit“ im MKW gesichert werden?“

Vorgehensweise des Expertengremiums

Nach einem Auftakttreffen in Präsenz in Düsseldorf am 04.11.2024, bei dem die Planung der Arbeit und eine erste Verständigung zur Vorgehensweise und den zentralen inhaltlichen Fragen im Vordergrund standen, haben sich die Mitglieder des Expertengremiums in vier Videokonferenzen zu weiteren Beratungen getroffen.

In der dritten Sitzung am 20.01.2025 wurden vier Personen zu einem übersandten Fragenkatalog angehört: die aktuelle Leitung der Landeszentrale NRW Dr. Guido Hitze und Prof. Dr. Andreas Kost, die Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung NRW Iris Witt sowie der Leiter des Fachgebiets Erwachsenenbildung / Politische Bildung an der Universität Duisburg-Essen, Prof. Dr. Helmut Bremer. Zudem wurde die Leiterin der Stabsstelle „Prävention gegen Antisemitismus, politischen und religiösen Extremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit“ im MKW, Rana Aydin-Kandler, in der Sitzung am 28.02.2025 angehört.

Das Expertengremium hat seine Beratungen zudem auf Analysen und die fachliche Expertise der Mitglieder gestützt. Frau Dr. Becker hat zu diesem Zweck Informationen von maßgeblichen Akteuren in anderen Ländern und in NRW eingeholt und mit den anderen Mitgliedern geteilt. Auf diese Weise konnte auf eine sowohl wissenschaftlich als auch empirisch fundierte Grundlage für die Beratungen zurückgegriffen werden. Anzumerken ist zugleich, dass die Arbeit des Expertengremiums in einem knapp bemessenen zeitlichen und kapazitären Rahmen durchgeführt werden musste.

Bestandsaufnahme zu den Organisationsmodellen in den Ländern

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Organisationsrechtsform der Landeszentralen für politische Bildung ist aus mehreren Gründen für die Aufgabenwahrnehmung von erheblicher Relevanz. Dabei sind die folgenden Aspekte hervorzuheben:

- Gebot der „Überparteilichkeit“

Diese Anforderung folgt aus dem Verfassungsrecht und dem dort verankerten

Grundsatz der Parteiengleichheit des Art. 21 Abs. 1 GG.² Das Bundesverfassungsgericht hat diesen für den Bereich der politischen Bildung noch weiter gefasst und auf das gesamte Spektrum politischer Meinungen erweitert. Dazu führt das Gericht in seiner sog. „Löw-Entscheidung“ aus:

„Eingebunden in einen Bildungsauftrag ist diese auch nicht von vornherein darauf verwiesen, alle im Rahmen von Art. 5 Absatz 1 GG geschützten Meinungen formal gleich zu behandeln; vielmehr kann sie insoweit auch wertende Unterscheidungen treffen, hat dabei aber **Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz** zu wahren. Hierbei können insbesondere Kriterien wie Qualität und Repräsentativität eine maßgebliche Rolle spielen; insofern ist es der Bundeszentrale für politische Bildung nicht grundsätzlich verwehrt, Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums und solche, die von der Wissenschaft nicht ernst genommen werden, nicht zu berücksichtigen, sie als solche zu bezeichnen und sich demgegenüber auf die Präsentation von Hauptströmungen zu konzentrieren.“³

Dieser Maßstab kommt am besten im **Begriff der Überparteilichkeit** zum Ausdruck, den auch die meisten gesetzlichen Regelungen zu den Landeszentralen für politische Bildung verwenden.

- Fachliche Eigenständigkeit der Landeszentrale:

Diese ergibt sich daraus, dass es sich bei politischer Bildung nicht um die Ausführung von Gesetzen im engeren Sinne, sondern um eine fachspezifisch geprägte Aufgabe handelt, für deren Ausführung es ausreichender fachlicher Spielräume bedarf.⁴ Da die erforderliche fachliche Expertise nur beim Personal der Einrichtung vorhanden ist, müssen die Weisungsrechte begrenzt werden.

- Größe/Aufgabenspektrum der Organisationseinheit:

Die Organisationseinheit muss personell und sachlich angemessen ausgestattet sein. Das Betätigungsfeld muss der Aufgabe entsprechen und deren Entwicklungen angepasst werden.

- Haushalt/Finanzierung der Landeszentrale:

Es muss eine aufgabenangemessene Finanzierung gewährleistet sein.

Es gilt somit in besonderer Weise der Grundsatz „organization matters“ auch und vor allem hinsichtlich der inhaltlichen Aspekte der zugewiesenen Aufgabe.

² Siehe OVG Münster, NJW 2024, 778 und vertiefend Kluth, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen, DÖV 2018, 1035 ff. Zur Parteiengleichheit Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 105. EL August 2024, GG Art. 21 Rn. 296 ff. Zur Neutralitätspflicht Duygu Dişçi, Der Grundsatz politischer Neutralität, 2019.

³ BVerfG, NJW 2011, 511 (512).

⁴ Ähnlich wie bei der Eigenständigkeit der Schulen und der pädagogischen Eigenverantwortung der Lehrkräfte im Schulrecht, siehe §§ 3, 57 SchulG NRW.

Um herauszufinden, welche Organisationsform am besten geeignet ist, hat sich das Expertengremium mit den verschiedenen Organisationsformen und ihrer Eignung für die Umsetzung der genannten Vorgaben näher befasst. Dabei wurden auch empirische Befunde maßgeblich berücksichtigt.

Organisationsstrukturen der Landeszentralen für politische Bildung in den Ländern

Das Expertengremium hat sich bei der Analyse der Organisationsmodelle insbesondere auf die Ausarbeitung seines Mitglieds Lukas Gundling gestützt, die einen gründlichen Überblick zu den gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern vermittelt.⁵ Danach ergibt sich – hier leicht vereinfacht dargestellt – das folgende Bild:

Das klassische organisationsrechtliche Modell der Landeszentralen für politische Bildung ist dadurch charakterisiert, dass diese im Bereich der Exekutive angesiedelt sind.⁶ Der überwiegende Teil der Landeszentralen ist im Geschäftsbereich eines Ministeriums eingerichtet (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) oder direkt beim Ministerpräsidenten bzw. der Staatskanzlei (Bremen, Hessen und Thüringen). In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind die Landeszentralen beim Landtag bzw. der Landtagsverwaltung verortet. In Schleswig-Holstein besteht zudem die Besonderheit, dass der Landtag einen Beauftragten für politische Bildung wählt, der die Landeszentrale leitet.

Um die Überparteilichkeit und eine gewisse Unabhängigkeit der Arbeit abzusichern wird mit der Ausnahme von Nordrhein-Westfalen in allen Ländern ein Kuratorium, ein Beirat oder ähnliches Gremium mit einer Beratungs- und Aufsichtsfunktion vorgesehen.

Als starke Beratungs- und Aufsichtsgremien können die Organisationsmodelle in den folgenden Bundesländern eingeordnet werden:

- (1) Baden-Württemberg (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes der Landeszentrale im Einvernehmen mit dem Kuratorium, Benehmen bei der Bestellung des Direktors / der Direktorin),
- (2) Bayern (Billigung der Arbeitsschwerpunkte und Beschlüsse über wesentliche Angelegenheiten der Landeszentrale, Benehmen bei der Bestellung des Direktors / der Direktorin),
- (3) Niedersachsen (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte, Aufstellung des Haushaltsplans, Ernennung des Direktors / der Direktorin und die Bestellung der Mitglieder des Fachbeirats bedürfen das Einvernehmen; Zustimmung bei Abweichungen von Empfehlungen des Fachbeirats),
- (4) Sachsen-Anhalt (Einvernehmen bei Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und des Haushaltsplanes)
- (5) Schleswig-Holstein (Einvernehmen bei Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und des Haushaltsplanes, Vorschläge für die Besetzung des/der Landesbeauftragten)

⁵ Gundling, Rechtliche Ausgestaltung der Landeszentralen für politische Bildung im Vergleich, Zeitschrift für Landesverfassungsrecht 2020, 120 ff., 2021, 117 f.

⁶ Das gilt auch für die Bundeszentrale für politische Bildung, die als Bundesoberbehörde durch einen Organisationserlass errichtet wurde und dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zugeordnet ist.

Mit durchgreifenden aber weniger weitreichenden Kompetenzen ausgestattet sind die Organe in

- (1) Berlin (Befassung der Landeszentrale mit Sachverständigen kann verlangt werden, aber Einvernehmen bei der Bestellung des Direktors / der Direktorin),
- (2) Bremen (beratend und auskunftsberechtigt; Einvernehmen bei der Bestellung des Direktors / der Direktorin),
- (3) Hessen (Haushalt und Publikationen müssen vorgelegt werden),
- (4) Mecklenburg-Vorpommern (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte),
- (5) Sachsen (Benehmen beim Arbeits- und Haushaltsplan; kann fachliche Beschlüsse fassen, die durch den Leiter / der Leiterin umzusetzen sind),

Schwächer ist die Stellung der Beratungs- und Aufsichtsorgane demgegenüber in den folgenden Ländern:

- (1) Brandenburg (lediglich beratend und auskunftsberechtigt),
- (2) Hamburg (beratend und auskunftsberechtigt)
- (3) Rheinland-Pfalz (Mitwirkung an der mittel- und langfristigen Zielsetzung)
- (4) Saarland (beratend, kann Empfehlungen aussprechen und Sachverständige hören) und
- (5) Thüringen (Mitwirkung an der mittel- und langfristigen Zielsetzung).

Zur Absicherung der Überparteilichkeit wird in den meisten Ländern im Kuratorium oder Beirat eine Mitgliedschaft von Vertreterinnen/Vertretern aller Landtagsfraktionen vorgeschrieben. Die Größe der Gremien ist aber unterschiedlich und damit auch der Repräsentationsmodus (entweder ein Sitz für jede Fraktion oder eine Abstufung nach Größe). In mehreren Ländern sind auch Sachverständige Mitglieder der Gremien. Diesbezüglich kann zwischen drei Formen der Sachverständigenauswahl unterschieden werden.

- (1) Auswahl durch die in den Gremien vertretenen Abgeordneten/Fraktionen in Bayern, Rheinland-Pfalz und, Schleswig-Holstein
- (2) Auswahl durch weitere gesellschaftliche Akteure in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein
- (3) Auswahl durch den/die zuständige/n Minister/-in in Bremen, Niedersachsen und Sachsen.

Auch in Größe und Struktur unterscheiden sich die Einrichtungen erheblich. Insoweit wird wegen der vielen Unterschiede hier auf eine detaillierte Darstellung verzichtet und nur darauf hingewiesen, dass durch eine direkte Eingliederung in die Ministerialverwaltung, wie sie in NRW in Gestalt einer Gruppe erfolgt ist, die Größe deutlich begrenzt wird, während bei nicht-rechtsfähigen Anstalten bei einem Ministerium ein deutlich größerer Personalbestand realisiert werden kann. Das gilt auch für das Beauftragtenmodell. Weiter ist zu beobachten, dass mehrere Länder neben einer zentralen Stelle auch Außenstellen eingerichtet haben. Von der Größe sind auch der Finanzierungsumfang und das Aufgabenspektrum abhängig.

Beurteilung des Status quo in Nordrhein-Westfalen

Die Organisation der LpB in NRW als Gruppe im Ministerium für Kultur und Wissenschaft und ohne Unterstützung durch ein Kuratorium oder einen Beirat sowie ohne Außenstellen stellt im Ländervergleich die Variante mit der geringsten Eigenständigkeit dar.

Auch fällt auf, dass die mit der Organisation als Gruppe verbundenen Restriktionen in Bezug auf die Größe⁷ dazu führen, dass im Verhältnis zur Größe des Landes von der relativ kleinsten Organisationseinheit gesprochen werden kann. Es fehlt auch an expliziten organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zur Absicherung der Überparteilichkeit sowie der inhaltlichen Eigenständigkeit der politischen Bildungsarbeit.

Die negative Lagebeurteilung spiegelt sich auch in dem Auftrag des Koalitionsvertrags wider, wenn es dort heißt, dass man die Landeszentrale strukturell und inhaltlich stärken und unabhängiger machen werde.

Herausarbeitung von Beurteilungskriterien

Das Expertengremium hat sich intensiv mit den Kriterien beschäftigt, mit deren Hilfe die Zielvorgabe aus dem Koalitionsvertrag, die politische Bildungsarbeit strukturell und inhaltlich zu stärken und unabhängiger zu machen, beurteilt und nachhaltig umgesetzt werden kann.

Ausgangspunkt war dabei die Feststellung, dass für eine erfolgreiche politische Bildungsarbeit vor allem das Vertrauen in die Institution Landeszentrale für politische Bildung abgesichert und möglichst gestärkt werden sollte. Es muss darum gehen, durch entsprechende Absicherungen der organisatorischen und persönlichen Unabhängigkeit bzw. Überparteilichkeit der Zentrale und ihres Leitungspersonals dafür eine dauerhafte Grundlage zu schaffen.

Zu diesem Zweck ist es nach Ansicht des Expertengremiums erforderlich, entsprechende Vorkehrungen auf folgenden Ebenen zu treffen und gesetzlich zu verankern:

1. Organisatorische Absicherung der langfristigen Eigenständigkeit der Landeszentrale

Die politische Bildungsarbeit muss als auf das demokratische Gemeinwesen bezogener Selbstzweck verfasst und erkennbar sein und darf nicht als Instrument eines politischen Richtungskampfes instrumentalisiert werden. Das gelingt nur, wenn die Landeszentrale aus der Ministerialhierarchie mit ihrer Weisungsgebundenheit herausgelöst und rechtlich jedenfalls so weit verselbständigt wird, dass parteipolitisch motivierte Einflussnahmen deutlich sichtbar verhindert werden.

Erforderlich ist als Mindestanforderung eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die in Bezug auf den Inhalt der politischen Bildungsarbeit keinen fachlichen Weisungen unterliegt.⁸

Diese Struktur sollte gesetzlich verankert sein und sie muss es auch sein, soweit von den üblichen Strukturen der Weisungshierarchie abgewichen wird, da diese als Ausnahme von der Regel durch den Gesetzgeber legitimiert und begründet werden muss. Zudem ist nur dadurch abgesichert, dass die politische Bildung nicht zum Gegenstand von politischen Verhandlungen in Koalitionsverträgen usw. wird.

⁷ Es handelt sich dabei nicht um eine formalrechtliche Restriktion, sondern eher um eine organisationspraktische Folge aus der Organisationspraxis.

⁸ Kluth, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen, DÖV 2018, 1035 (1042).

2. Innerorganisatorische Absicherung der Überparteilichkeit

Neben der fachlichen Unabhängigkeit findet sich in vielen Ländern auch eine gesonderte Absicherung der Überparteilichkeit dadurch, dass die im Landtag vertretenen Fraktionen in ein Gremium der Landeszentrale eingebunden werden, vornehmlich in ein Kuratorium mit einer „Bewahrungsfunktion“. Diese Absicherung durch Mitwirkung wird teilweise durch Proporzmodelle und teilweise durch gleichberechtigte Beteiligung der Fraktionen (je ein/e Vertreter/in) in diesem Gremium verwirklicht. Für das zweite Modell spricht, dass das Gremium kleiner ausgestaltet werden kann und damit die Arbeitsfähigkeit erhöht wird.

Man kann aber auch den Standpunkt einnehmen, dass die Überparteilichkeit durch die Einbeziehung von Sachverständigen und Vertretern/Vertreterinnen der Zivilgesellschaft abgesichert werden kann. Zudem ist auch ein Mischmodell denkbar und in einigen Ländern vorgesehen. Das Expertengremium hält eine drittelparitätische Besetzung durch Fraktionsvertreter/-vertreterinnen, Sachverständige und Vertreter/Vertreterinnen der Zivilgesellschaft für die beste Lösung, weil auf diese Weise auch der bildungspolitische Sachverstand eingebunden wird und nicht alleine die parteipolitische Expertise. Zugleich ist dadurch die zivilgesellschaftliche politische Bildungsarbeit in einem Organ verankert.

3. Absicherung der personellen Unabhängigkeit und Überparteilichkeit

Die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit sollte sich auch in der Unabhängigkeit des Leitungspersonals niederschlagen, zumal wenn dieser keinen Weisungen unterliegt und dadurch über größere Gestaltungsspielräume verfügt. Abgesichert werden kann die personelle Unabhängigkeit vor allem durch ein Beauftragtenmodell, bei dem der Leiter bzw. die Leiterin durch den Landtag mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit für einen wahlperiodenübergreifenden Zeitraum (idealerweise 8 Jahre) bestellt wird.

4. Finanzielle Absicherung der Bildungsarbeit

Die organisatorische und personelle Unabhängigkeit sollte schließlich durch eine ausreichende finanzielle Absicherung ergänzt werden. Auch dieses Ziel kann durch eine Verortung der Landeszentrale beim Landtag und die Verhandlung eines eigenen Haushaltstitels besser erreicht werden als im Rahmen eines Ressorthaushalts.

Das Expertengremium kommt zu dem Ergebnis, dass diesen Kriterien am besten ein Beauftragtenmodell entspricht, wie es derzeit im Land Schleswig-Holstein umgesetzt worden ist, allerdings mit einer kürzeren Bestellungsperiode als hier vorgeschlagen.

Im Folgenden wird deshalb dieses Modell besonders hinsichtlich seiner gesetzlichen Konkretisierung in den Blick genommen.

Konkretisierung des empfohlenen Übergangs zu einem Beauftragtenmodell

Organisatorisch-strukturelle Merkmale des Beauftragtenmodells

Vorab ist anzumerken, dass es derzeit in Deutschland in zwei Bundesländern bei den Landtagen verortete Einrichtungen für politische Bildung gibt, die sich allerdings in ihrer rechtlichen Ausgestaltung wesentlich unterscheiden. Während in Baden-Württemberg eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit einem Direktor beim Landtag durch einen Organisationserlass errichtet wurde, hat sich das Land Schleswig-Holstein für eine gesetzliche Regelung eines Beauftragten für politische Bildung entschieden, der organisatorisch ebenfalls bei der Landtagsverwaltung angegliedert ist. Das Modell Baden-Württemberg erfüllt wegen der fehlenden gesetzlichen Absicherung nicht alle Anforderungen des Expertengremiums und wird deshalb an dieser Stelle nur zum Vergleich herangezogen, während sich die Untersuchung auf das Beauftragtenmodell konzentriert.

Das Beauftragtenmodell ist in Schleswig-Holstein durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Es ist in einer gesetzlichen Regelung verankert, die Status und Aufgaben der/des Landesbeauftragten für politische Bildung regelt.
- Der/die Landesbeauftragte ist beim Präsidenten des Landtags angesiedelt und unterliegt dessen Dienstaufsicht.
- Sie/er wird vom Landtag auf Vorschlag der Fraktionen im Landtag ohne Aussprache für eine Legislaturperiode mit einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Landtages gewählt und wird anschließend durch den Landtagspräsidenten zum Beamten auf Zeit ernannt. Er/sie darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören.
- Der/die Landesbeauftragte ist in der Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen; dies gilt auch für seine/ihre Äußerungskompetenz und für die Mitarbeitenden, die auf seinen/ihren Vorschlag beschäftigt und über den Haushaltsplan des Landtags finanziert werden und deren weisungsbefugter Vorgesetzter er/sie ist.
- Es ist die Einrichtung eines Kuratoriums vorgeschrieben, in dem neben den Fraktionen des Landtags (gleichberechtigt) auch Vertreter/-innen der Zivilgesellschaft und Wissenschaft als Sachverständige vertreten sind und dem eine Vorschlags-, Beratungs- und Aufsichtsfunktion zukommt.

Aus der Sicht des Expertengremiums setzt dieses Modell bereits wichtige Kriterien zur nachhaltigen Sicherung der Überparteilichkeit und Unabhängigkeit der politischen Bildungsarbeit um. Im Fall der Amtszeit wird abweichend eine Laufzeit von acht statt, wie in Schleswig-Holstein, sechs Jahre empfohlen. Das Expertengremium geht davon aus, dass dies der Aufgabenbreite der Aufgaben einer Landeszentrale in NRW besser entspricht.

Das Expertengremium schlägt deshalb vor, das Beauftragtenmodell in einigen Details weiterzuentwickeln und im Land Nordrhein-Westfalen umzusetzen.

Gründe für die Empfehlung des Beauftragtenmodells

Durch das Beauftragtenmodell wird die Überparteilichkeit und fachliche Unabhängigkeit gegenüber der bisherigen strikten Einbindung in die Ministerialverwaltung deutlich erhöht und dies wird auch von außen sichtbar. Der/die Beauftragte ist direkt dem Parlament verantwortlich und keinen fachlichen Weisungen unterworfen.

Dem Expertengremium ist bewusst, dass Erfolg und Qualität der Arbeit damit nicht automatisch garantiert sind, da es auch bei einem solchen Modell auf die Eignung und das Engagement der Leitungspersonen ankommt. Deshalb ist auch ein fachlich stark und plural besetztes Kuratorium von großer Bedeutung.

Vorschläge zur näheren Ausgestaltung

Es wird die folgende Ausgestaltung vorgeschlagen:

- Das Amt der oder des Landesbeauftragten für politische Bildung Nordrhein-Westfalen mit organisatorischer Angliederung an den Landtag („beim Landtag“ und nicht Teil des Landtagsverwaltung) muss gesetzlich begründet werden, weil es sich um eine Sonderform der personellen demokratischen Legitimation außerhalb der üblichen Legitimationsskette in der Ministerialverwaltung handelt.
- Das Findungs- und Vorschlagsrecht für die Besetzung des Amtes der oder des Landesbeauftragten sollte einem Kuratorium zugewiesen werden.
- Die durch das Kuratorium vorgeschlagene Person sollte durch den Landtag mit einem Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder gewählt und abberufen werden können.
- Es sollten die folgenden Aufgaben zugewiesen und wahrgenommen werden:

Die oder der Landesbeauftragte sollte die Aufgabe einer Landeszentrale für politische Bildung wahrnehmen. Dazu gehört im Einzelnen:

1. durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, und alle Menschen in Nordrhein-Westfalen zu motivieren und zu befähigen, mündig, kritisch, aktiv und unter Beachtung der demokratischen Werte am politischen Leben teilzunehmen. Leitend ist die Achtung des Grundgesetzes und der Menschenrechte sowie die Verwirklichung und Entwicklung eines geeinten Europas. Zu den demokratischen Werten zählt insbesondere Gerechtigkeit, Solidarität und Achtung religiöser und kultureller Werte sowie die Gleichberechtigung der Geschlechter.
2. in Kooperation mit Dritten, insbesondere mit den Trägern der politischen Bildung sowie den Trägern der außerschulischen politischen Jugendbildung, den Schulen und Hochschulen sowie den an der politischen Bildung beteiligten Behörden, dazu

beizutragen, eine umfassende und nachhaltige Angebotsvielfalt im Bereich der politischen Bildung zu fördern. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit mit anderen Landesbeauftragten, wie Antisemitismusbeauftragte, wünschenswert,

3. Impulsgeber, Dienstleistungs-, Koordinierungs- und Vernetzungsstelle für die Akteure im Bereich der politischen Bildungsarbeit zu sein,
 4. die Landesregierung und den Landtag in Grundsatzangelegenheiten der politischen Bildung zu beraten,
 5. das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Zuständigkeitsbereich auch gegenüber Trägern und Einrichtungen der politischen Bildung in anderen Bundesländern zu vertreten.
- Das Expertengremium spricht sich zudem für eine Aufgabenbündelung aus, die auch Förderaufgaben und die Einbindung der jetzigen Stabstelle „Prävention gegen Antisemitismus, politischen und religiösen Extremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit“ einschließt. Diesen Vorschlag macht das Expertengremium weniger aufgrund administrativer Gründe, sondern aufgrund der strategischen Bedeutung und als wichtige Bedingungen zur Weiterentwicklung der Fachlichkeit sowie einer breiteren und gezielteren Zielgruppenansprache.
 - Die Wahl der/des Beauftragten erfolgt durch den Landtag für eine Amtszeit von acht Jahren mit qualifizierter Mehrheit; Sie/er erhält den Status als Wahlbeamter auf Zeit. Es besteht die Möglichkeit der Wiederwahl und -bestellung.
 - Die Regelung der Finanzen der/des Landesbeauftragten wird in einem eigenen Haushaltstitel vorgenommen (Einzelplan).
 - Es soll ein Kuratorium eingerichtet werden, in dem neben den Fraktionen des Landtags auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaft als Sachverständige vertreten sein sollen. Außerdem soll dem Kuratorium eine Vorschlags-, Beratungs- und Aufsichtsfunktion zukommen. Die Mitglieder des Kuratoriums werden durch den Landtag berufen.

(1) Die Überparteilichkeit der Tätigkeit der oder des Landesbeauftragten wird durch ein Kuratorium sichergestellt. Die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes der oder des Landesbeauftragten erfolgen im Einvernehmen mit dem Kuratorium. Es hat das Recht, jederzeit von dem oder der Landesbeauftragten Auskünfte über dessen Tätigkeit und andere Fragen aus seinem Zuständigkeitsbereich zu erhalten.

(2) Das Kuratorium setzt sich zu einem Drittel aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der im Landtag vertretenen Fraktionen sowie zu zwei Dritteln aus vom Landtag zu wählenden sachverständigen Personen sowie Vertreterinnen und Vertretern von Einrichtungen oder Verbänden, die mit Fragen der politischen Bildung befasst sind, zusammen.

(3) Das Kuratorium wählt aus seiner Mitte eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter und gibt sich eine Geschäftsordnung.

(4) Das Kuratorium tritt mindestens zweimal jährlich zu einer ordentlichen Sitzung zusammen. Auf Antrag von wenigstens drei Mitgliedern muss es zu einer außerordentlichen Sitzung zusammentreten. Die oder der Vorsitzende beruft die Sitzung ein und leitet sie. Sie oder er stellt die Tagesordnung auf.

(5) Das Kuratorium kann den im Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretenen Fraktionen bis zu drei Vorschläge für die Wahl der oder des Landesbeauftragten zuleiten. Absatz 6 Satz 1 findet auf die Vorbereitung der Wahlvorschläge keine Anwendung.

(6) Der oder die Landesbeauftragte sowie seine Stellvertreterin oder sein Stellvertreter nehmen mit Antrags- und Rederecht ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Kuratoriums teil. Das Kuratorium kann Vertreterinnen oder Vertreter der Verwaltung sowie weitere Persönlichkeiten als Beraterinnen und Berater zu seinen Sitzungen hinzuziehen.

- Das Expertengremium spricht sich für eine Einbindung der bisherigen Stabsstelle „Prävention gegen Antisemitismus, politischen und religiösen Extremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit“ in die LpB aus:

Die Stabsstelle ist bislang nicht der Landeszentrale zugeordnet, sondern arbeitet eigenständig in enger Zuordnung zur Leitungsebene des Ministeriums. Dies wird u.a. mit der Nähe zur Prävention und dem eher administrativen Charakter ihrer Arbeit begründet. Das Expertengremium vertritt die Ansicht, dass, auch wenn Teile der Präventionsarbeit besondere Aufgaben umfassen, Ziele des „Integrierten Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“ NRW vom 10.05.2016, insbesondere in den Themenfeldern Rechtsextremismus und Rassismus sowie antidemokratische Erscheinungsformen, nicht von politischer Bildung zu trennen sind. Um eine bessere Zusammenarbeit von Präventionsarbeit und politischer Bildung zu gewährleisten, sollte die Stabsstelle deshalb in die LpB integriert werden. Die bisherige gute Zusammenarbeit mit den anderen Bereichen der Ministerialverwaltung wird dadurch nicht gefährdet.

- Das Expertengremium ist der Ansicht, dass die finanzielle Förderung von Maßnahmen politischer Bildung Dritter zu den Aufgaben der Landeszentrale gehört. Es hält die aktuelle Förderzuständigkeit für ungeeignet.

Die Aufteilung der Förderaufgaben auf Landeszentrale und Bezirksregierungen erschwert es der LpB, wichtige strategische Aufgaben, wie Koordination, Kooperation und fachliche Weiterentwicklung politischer Bildung gemeinsam mit den Trägern, insbesondere für eine breitere und gezieltere Zielgruppenansprache, umzusetzen. Das Expertengremium geht von einem subsidiären Selbstverständnis der Landeszentrale aus, wobei der Förderzuständigkeit eine zentrale Funktion zukommt, die durch diese bzw. den Beauftragten direkt wahrgenommen werden sollte.

- Es muss eine aufgabenangemessene finanzielle und personelle Ausstattung vorgesehen werden. Angemessen sind u.a. eigene Organisationseinheiten für Querschnitts- (Zentralabteilung) und für Förderaufgaben.

Ausgestaltung der Übergangsphase

Es besteht ein erhebliches Interesse, die Reformziele zeitnah und ohne eine spürbare Unterbrechung der politischen Bildungsarbeit umzusetzen. Dies kommt bereits in der zweiten Frage der Aufgabenstellung zum Ausdruck.

Das Expertengremium schlägt vor diesem Hintergrund eine zweistufige Vorgehensweise vor:

In einer ersten Stufe könnte die bisherige „Gruppe“ im MKW im Wege der Abordnung in den Bereich der Landtagsverwaltung „verschoben“ werden, was die Bereitschaft zur Aufnahme durch die Landtagsverwaltung voraussetzt.

Damit wäre zunächst durch die Herausnahme aus einem politisch geführten Ressort ähnlich wie im Modell des Landes Baden-Württemberg die Überparteilichkeit stärker abgesichert.

Parallel dazu müsste ein Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für das Beauftragtenmodell initiiert werden, möglichst durch eine fraktionsübergreifende Gesetzesinitiative. So könnte die neue Organisationsstruktur geschaffen und zunächst das Kuratorium besetzt und arbeitsfähig gemacht werden. Dieses könnte dann einen Personalvorschlag zur Wahl der oder des Landesbeauftragten unterbreiten. Nach dessen Wahl und Bestellung könnten sodann die übrige Organisationsstruktur aufgebaut werden.

Das Gesetzgebungsverfahren könnte im Laufe des Jahres 2025 abgeschlossen werden.

Beantwortung der Fragen

Die an das Expertengremium gerichteten Fragen können somit folgendermaßen beantwortet werden:

1. Eine schnelle Umorganisation der Landeszentrale im Laufe des Jahres 2025 ist anzustreben.
2. Ziel sollte die Etablierung eines Beauftragtenmodells nach dem Vorbild des Landes Schleswig-Holstein sein, jedoch mit einigen Modifikationen sowie einer NRW-spezifischen Aufgabenbeschreibung, die in dem Vorschlag erläutert und begründet werden.
3. Es wird die Einrichtung eines Kuratoriums als „Bewahrungsorgan“ mit Vorschlags-, Beratungs- und Kontrollfunktion vorgeschlagen. Es soll durch jeweils einen Vertreter/eine Vertreterin der im Landtag vertretenen Fraktionen sowie die gleiche Zahl von Sachverständigen sowie nochmals die gleiche Zahl von Vertretern/Vertreterinnen der zivilgesellschaftlichen Akteure der politischen Bildung zusammengesetzt werden. Das Kuratorium soll auch das Vorschlagsrecht für die Wahl des oder der Beauftragten durch den Landtag ausüben.

4. Die Stabstelle „Prävention gegen Antisemitismus, politischen und religiösen Extremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit“ sowie die an die Bezirksregierungen ausgelagerten Förderzuständigkeiten sollen der Landeszentrale zugeordnet werden, weil es sich dabei um wichtige Steuerungsinstrumente handelt.
5. Zur zeitnahen Umsetzung soll zunächst die „Gruppe“ im Wege der Abordnung in den Bereich der Landtagsverwaltung verlagert werden. Parallel dazu soll ein Gesetzgebungsverfahren aus der Mitte des Landtags zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für das Beauftragtenmodell initiiert werden und anschließend die Wahl der/des Beauftragten durch das Kuratorium vorbereitet werden.

Düsseldorf, den 17.03.2025

Prof. Dr. Winfried Kluth

Dr. Helle Becker

Lukas Gundling

Prof. Dr. Meron Mendel

Prof. Dr. Andreas Zick