LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

Drucksache **18/21224**

08.09.2026

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Viertes Gesetz zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft in NRW – Gesetz zur Gewährungsleistung und Vereinfachung des Gemeingebrauchs (Gemeingebrauchsgesetz – GGVG NRW)

A Problem

Kommunale Träger (Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände) stellen wegen des damit einhergehenden Haftungsrisikos immer weniger unentgeltliche öffentliche Einrichtungen, wie z. B. Parkbänke oder Schulturnhallen als Sportgelegenheit, zur Verfügung.

B Lösung

Das vorliegende Gesetz löst dies, indem es bei der unentgeltlichen Überlassung von öffentlichen Einrichtungen die Nutzung „auf eigene Gefahr“ regelt. Damit werden die typischen Gefahren einer Einrichtung, die dem allgemeinen Lebensrisiko zugewiesen werden, grundsätzlich in den Verantwortungsbereich des Nutzers überführt. Ferner nimmt das Gesetz Klarstellungen zur Nutzung der freien Landschaft auf eigene Gefahr im Landesnaturschutzgesetz vor.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Die Gesetzesänderung führt zu keinen zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt.

E Zuständigkeit

Federführend zuständig ist der Geschäftsbereich des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten, Internationales sowie Medien und Chefs der Staatskanzlei. Beteiligt sind alle anderen Ressorts.

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

Die vorgesehenen Änderungen führen zu keinen Mehrkosten für kommunale Haushalte.

Datum des Originals: 08.09.2026/Ausgegeben: 10.09.2026

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte sind nicht zu erwarten.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Die Gesetzesänderung führt zu keinen Änderungen in den geschlechterbezogenen Auswirkungen.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Die Gesetzesänderung hat keine negativen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung im Land Nordrhein-Westfalen. Konflikte mit Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen bestehen nicht.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen sind durch die Änderungen des Gesetzes nicht in besonderer Weise betroffen.

K Auswirkungen auf das E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung (E-Government-Check)

Keine.

L Befristung

Eine Befristung des Gesetzes gemäß § 39 GGO ist nicht erforderlich. Es handelt sich um ein reines Änderungsgesetz.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Landesregierung	Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen
Viertes Gesetz zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft in NRW – Gesetz zur Gewährungsleistung und Vereinfachung des Gemeingebrauchs (Gemeingebrauchsgesetz – GGVG NRW)	
Artikel 1 **Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**	**Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)**
Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:	
	§ 8 **Gemeindliche Einrichtungen und Lasten**
	(1) Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.
§ 8 Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:	
„(2) Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben. Die freiwillige Nutzung unentgeltlich bereitgestellter öffentlicher Einrichtungen und Sachen erfolgt auf eigene Gefahr vorbehaltlich einer abweichenden Regelung im Rahmen des Benutzungsrechtsverhältnisses.“	(2) Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben.
	(3) Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht in der Gemeinde wohnen, sind in gleicher Weise berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu benutzen, die in der Gemeinde für Grundbesitzer und Gewerbetreibende bestehen, und verpflichtet, für ihren Grundbesitz oder Gewerbebetrieb im

Gemeindegebiet zu den Gemeindelasten beizutragen.

(4) Diese Vorschriften gelten entsprechend für juristische Personen und für Personenvereinigungen.

Artikel 2
Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Kreisordnung (KrO NRW)
für das Land Nordrhein-Westfalen

§ 6
Einrichtungen und Lasten

(1) Die Kreise schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.

§ 6 Absatz 2 wird durch folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Alle Einwohner eines Kreises sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen des Kreises zu benutzen, und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zum Kreis ergeben. Die freiwillige Nutzung unentgeltlich bereitgestellter öffentlicher Einrichtungen und Sachen erfolgt auf eigene Gefahr vorbehaltlich einer abweichenden Regelung im Rahmen des Benutzungsrechtsverhältnisses.“

(2) Alle Einwohner eines Kreises sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen des Kreises zu benutzen, und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zum Kreis ergeben.

(3) Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht im Kreis wohnen, sind in gleicher Weise berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu benutzen, die im Kreis für Grundbesitzer und Gewerbetreibende bestehen und verpflichtet, für ihren Grundbesitz oder Gewerbebetrieb im Gebiet des Kreises zu den Lasten des Kreises beizutragen.

(4) Diese Vorschriften gelten entsprechend für juristische Personen und Personenvereinigungen.

Artikel 3
Änderung der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO)

§ 4
Rechte der Einwohner

§ 4 Nummer 2 wird durch die folgende Nummer 2 ersetzt:

„2. die öffentlichen Einrichtungen des Landschaftsverbandes im Rahmen des geltenden Rechts zu benutzen; die freiwillige Nutzung unentgeltlich bereitgestellter öffentlicher Einrichtungen und Sachen erfolgt auf eigene Gefahr vorbehaltlich einer abweichenden Regelung im Rahmen des Benutzungsrechtsverhältnisses.“

Die Einwohner der Mitgliedskörperschaften sind berechtigt,

1. an der Vertretung und Verwaltung des Landschaftsverbandes nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes teilzunehmen,

2. die öffentlichen Einrichtungen des Landschaftsverbandes nach Maßgabe der für diese bestehenden Bestimmungen zu benutzen.

Artikel 4
Änderung des Landesnaturschutzgesetzes

Das Landesnaturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 16 des Gesetzes vom 11. März 2025 (GV. NRW. S. 288) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW)

1. § 57 wird wie folgt geändert:

§ 57
Betretungsbefugnis(zu § 59 des Bundesnaturschutzgesetzes)

a) Vor Absatz 1 wird der folgende Absatz 1 eingefügt:

„(1) Das Betreten im Umfang des § 59 Absatz 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes zum Zwecke der Erholung umfasst in diesem Kapitel das Verweilen an einfachen Einrichtungen, insbesondere auf Sitzgelegenheiten und an Informationstafeln.“

b) Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden zu den Absätzen 2 und 3.

(1) In der freien Landschaft ist das Betreten der privaten Wege und Pfade, der Wirtschaftswege sowie der Feldraine, Böschungen, Öd- und Brachflächen und anderer landwirtschaftlich nicht genutzter Flächen zum Zwecke der Erholung auf eigene Gefahr gestattet, soweit sich nicht aus den Bestimmungen dieses Kapitels oder aus anderen Rechtsvorschriften Abweichungen ergeben. Für das Betreten des Waldes gelten die Vorschriften des Forstrechts.

(2) Absatz 1 gilt sinngemäß für das Radfahren und das Fahren mit Krankenfahrstühlen in der freien Landschaft. Das Radfahren ist jedoch nur auf privaten Straßen und Wegen gestattet.

§ 63
Freigabe der Ufer

2. Nach § 63 Absatz 1 Satz 2 wird der folgende Satz eingefügt:

„Die Nutzung geschieht auf eigene Gefahr soweit dies nicht bereits durch § 60 Absatz 1 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmt ist.“

(1) Sind Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere Gebietskörperschaften Eigentümer oder Besitzer von Ufergrundstücken, so sind sie verpflichtet, diese für das Betreten im Umfang des § 59 Absatz 1 und 2 zum Zwecke der Erholung in angemessenem Umfang herzurichten und freizugeben. Dies gilt nicht, soweit die Freigabe mit der öffentlichen Zweckbestimmung der Fläche unvereinbar ist.

(2) Im Übrigen kann die untere Naturschutzbehörde im Benehmen mit der zuständigen Wasserbehörde die Freigabe von Uferstreifen in angemessenem Umfang über die §§ 57 bis 60 hinaus anordnen und die Beseitigung tatsächlicher Hindernisse für das freie Betreten und Begehen verlangen.

(3) Absatz 2 gilt auch für die Freigabe von Durchgängen zu Gewässern, die in anderer zumutbarer Weise nicht erreicht werden können.

Artikel 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil der Begründung

Am 4. Dezember 2025 haben der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder die föderale Modernisierungsagenda beschlossen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat darüber hinaus am 3. Februar 2026 ein zweites Entlastungspaket beschlossen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, Staat und Verwaltung in Deutschland grundlegend zu erneuern, Bürokratie abzubauen, Verfahren zu beschleunigen und staatliche Strukturen effizienter zu gestalten. Ein Leitthema ist, weniger Bürokratie zu schaffen und bestehende zu verschlanken. Aufgabe ist dabei u.a., Pflichten für die Wirtschaft zu reduzieren und diese dadurch zu entlasten. Die vorliegend umgesetzte Maßnahme gehört zu dem Teilpaket, mit dem effiziente und resiliente staatliche Strukturen durch die Schaffung von Modellen und Spielräumen realisiert und Maßnahmen aus der föderalen Modernisierungsagenda und dem Zweiten Entlastungspaket umgesetzt werden sollen.

Mit diesem Gesetz soll nicht von überbordender Bürokratie, sondern von überbordenden Haftungserwartungen entlastet werden. Konkret soll das Haftungsrisiko bei der unentgeltlichen Überlassung von öffentlichen Einrichtungen an die Bevölkerung und bei der Gewährung von Gemeingebrauch reduziert und Rechtssicherheit geschaffen werden. Hierdurch wird ein entsprechendes, gesellschaftlich gewünschtes Verhalten gefördert und scheitert nicht an regulatorischen Vorgaben. Damit wird einer Entwicklung entgegengewirkt, dass Städte und Gemeinden in den letzten Jahren die Nutzung von Parks oder Schulhöfen als Sportgelegenheit oder Teichen als Schwimmgelegenheiten untersagt und Parkbänke abgebaut haben, um hohen Haftungsrisiken zu entgehen.

Dem Land kommt hierzu, da eine Sperrwirkung durch Bundesrecht nicht besteht, eine Gesetzgebungskompetenz zu, Art. 70 Abs. 1 GG.

B Besonderer Teil der Begründung

Zu Artikel 1

Artikel 1 regelt, dass die Nutzung von kommunalen öffentlichen Einrichtungen, die freiwillig und unentgeltlich genutzt werden, auf eigene Gefahr erfolgt.

Das betrifft die öffentlichen Sachen, deren Nutzung für jedermann zugänglich ist ebenso wie öffentliche Einrichtungen, bei denen die Benutzung an eine vorherige Zulassung geknüpft ist und gleichgültig, ob das Benutzungsrechtsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet ist. Der Vorbehalt abweichender Regelungen ermöglicht es Gemeinden, eigenständige Regelungen zu treffen.

Der Tatbestand des „Handelns auf eigene Gefahr“ ist erfüllt, wenn sich jemand in eine Situation drohender Eigengefährdung begibt, obwohl er die besonderen Umstände kennt, die für ihn eine konkrete Gefahrenlage begründen. In einem Schadensfall kann solches Verhalten grundsätzlich auch durch Gesetz in den Verantwortungsbereich des Nutzers überführt und bereits die Verkehrssicherungspflicht des Verantwortlichen (Haftung dem Grunde nach) auf mit der Nutzung verbundene atypische Gefahren beschränkt werden (vgl. BGH, Urteil vom 2. Oktober 2012 – VI ZR 311/11).

Zu den typischen Gefahren einer Einrichtung, die dem allgemeinen Lebensrisiko zugewiesen werden und gegen die die Gemeinde grundsätzlich nicht sichern muss, zählen solche, die bei einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung aus ihrer Natur bzw. ihrem ordnungsgemäßen Betrieb unter Beachtung der jeweiligen Zweckbestimmung ergeben (Oberlandesgericht Saarbrücken, Urteil vom 16. März 2017 – 4 U 126/16 –, juris, Rn. 25). Es bleibt damit grundsätzlich bei den allgemeinen Verkehrssicherungspflichten bei dem Betrieb von Installationen sowie der Geltung von allgemeinen zumutbaren Sicherheitsstandards, wie sie etwa in DIN-Normen zum Ausdruck kommen (vgl. Burgi, DVBl. 2026, 516, 525; vgl. auch LT-Drucksache 17/13556, S. 5 zum Landeswassergesetz). Welche Gefahren einrichtungstypisch sind, ist im Einzelfall zu beurteilen. Bei solchen Einrichtungen, bei denen der Schutz von sie benutzenden Personen zum ordnungsgemäßen Betrieb gehört, ist damit der zentrale Regelungsgehalt des Gesetzes, dass dem Verkehr die Erwartung und das Erfordernis einer erhöhten Vorsicht bei der Nutzung solcher Einrichtungen vor Augen geführt wird. Zudem wird klargestellt, dass Schadensfälle außerhalb der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten im Bereich des Lebensrisikos liegen. Damit einhergehend wird die Verkehrserwartung an die Benutzung öffentlicher Einrichtungen beeinflusst, dass sie für bestehende Verkehrssicherungspflichten auf das erforderliche Mindestmaß an Verkehrssicherung abgesenkt wird. Für Einrichtungen, bei deren Betrieb oder Bewirtschaftung ohnehin keine Verkehrserwartung zum Schutz von Menschen besteht, etwa weil deren Übernahme unverhältnismäßig wäre (BGH, Urteil vom 2. Oktober 2012 – VI ZR 311/11 –, juris, Rn. 21), hat die Regelung im Wesentlichen klarstellende Funktion. Auch insoweit wird jedoch dem Verkehr die Bedeutung der Übernahme eigener Verantwortung verdeutlicht. Insoweit unterscheidet sich die Regelung auch grundsätzlich von einem aufgestellten „Handeln auf eigene Gefahr“-Schild (Burgi, DVBl. 2026, 516, 518).

Im Hinblick auf die atypischen Gefahren, d.h. solche, deren man sich nicht typischerweise versehen muss (vgl. Oberlandesgericht Saarbrücken, Urteil vom 30. November 2017 – 4 U 19/17 –, juris, Rn. 54), besteht keine Haftungserleichterung. Die aufgrund der Regelung faktisch geänderte Verkehrserwartung kann aber im Rahmen des – dann eher anzunehmenden – Mitverschuldens Beachtung finden (§ 254 BGB). Für das Vorliegen einer atypischen Gefahr trägt der Geschädigte die Beweislast (Oberlandesgericht Saarbrücken, Urteil vom 16. März 2017 – 4 U 126/16 –, juris, Rn. 25 f.).

Da eine solche Regelung die Haftung dem Grunde nach bereits ausschließt und es in diesem Falle gar nicht erst zur Amtshaftung kommen würde, ist die Regelungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das Bürgerliche Recht (§ 839 BGB) hier nicht einschlägig, sondern es kommt für die Kompetenzverteilung darauf an, ob für die jeweilige Materie, in der die Risikozuweisung greifen soll, die Gesetzgebungskompetenz beim Land liegt. Dies ist hier der Fall, da die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalverfassungsrecht – wozu die Regelung der Nutzung kommunaler Einrichtungen und den Kommunen zugewiesener öffentlicher Sachen gehört – bei den Ländern liegt, Artikel 70 Absatz 1 GG (vgl. Burgi, DVBl. 2026, 516, 526). Mit der Regelung wird primär der Umfang und die Bedingungen der Nutzung der Einrichtung bzw. Sache geregelt. Soweit die Regelung Auswirkungen auf die Verkehrssicherungspflichten hat, sind diese lediglich faktische Folge einer durch dieses Gesetz bewirkten geänderten Verkehrserwartung.

Zu Artikel 2

Artikel 2 erstreckt die Reduzierung der Verkehrssicherungspflicht auch auf die freiwillige und unentgeltliche Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Sachen der Kreise.

Zu Artikel 3

Artikel 3 erstreckt die Reduzierung der Verkehrssicherungspflicht auch auf die freiwillige und unentgeltliche Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Sachen der Landschaftsverbände.

Zu Artikel 4

Die Regelung in § 57 Abs. 1 LNatSchG dient der Klarstellung: Der Begriff des Betretens in Kapitel 6 umfasst auch das Verweilen an einfachen Einrichtungen, insbesondere auf Sitzgelegenheiten und an Informationstafeln und bezieht sich auf sämtliche Formen der Betretungsbefugnis, die in Kapitel 6 angesprochen werden, so auch z. B. das Betreten von Ufergrundstücken nach § 63 LNatSchG.

Ziffer 2 regelt, dass die Nutzung der nach Satz § 63 Absatz 1 LNatSchG hergerichteten Ufergrundstücke auf eigene Gefahr geschieht. Die betrifft jedoch nur den Anwendungsbereich der Vorschrift, der nicht bereits durch § 60 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erfasst ist, z. B. für Ufergrundstücke, die sich nicht in der freien Landschaft befinden (vgl. zum Bundesnaturschutzgesetz: Kraft, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2025, § 62 Rn. 5 mwN).

Zu Artikel 5

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten