

12.03.2026

# Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (Landesantidiskriminierungsgesetz Nordrhein-Westfalen – LADG NRW)**

## A Problem

Im Bereich des Antidiskriminierungsrechts bestehen trotz gesetzgeberischer Tätigkeit in der Vergangenheit auf Bundes- und Landesebene immer noch Schutzlücken, insbesondere im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Zwar hat der Bundesgesetzgeber bereits im Jahr 2006 vier europäische Richtlinien (RL) in deutsches Recht umgesetzt, namentlich die

- „Antirassismusrichtlinie“ (2000/43/EG),
- die „Rahmenrichtlinie Beschäftigung“ (2000/78/EG),
- die „Gender-Richtlinie“ (2006/54/EG) und
- die „Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt“ (2004/113/EG).

Die Umsetzung erfolgte durch Erlass des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich des AGG auf die Felder der Erwerbstätigkeit und des Privatrechtsverkehrs, sodass es einen vergleichbaren Diskriminierungsschutz bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, u.a. durch die Landesverwaltung, beim staatlichen Bildungswesen oder bei den Sicherheitsbehörden bisher nicht oder nur in Ansätzen vermittelt durch das AGG gibt.

Zwar sehen sowohl Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz als auch die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Diskriminierungsverbote gerade für den öffentlichen Bereich vor. Konkrete Regelungen zu deren Ausgestaltung, wie sie in den europäischen Richtlinien geregelt sind, wie etwa zur Beteiligung von Verbänden, zur Beweislast, zum Schutz vor Viktimisierung und zur Festlegung von Sanktionen existieren im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben jedoch bis heute nicht.

Der Landesgesetzgeber ist gehalten, insbesondere für die Bereiche, die in seine alleinige Zuständigkeit fallen, umfassende Regelungen für den Diskriminierungsschutz zu schaffen und Lücken zu schließen. Derartige Lücken bestehen namentlich dort, wo Diskriminierungsschutz im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Rede steht. Während das AGG für die Bereiche des Arbeitslebens sowie Teile des Zivilrechtsverkehrs umfassende Regelungen über Diskriminierungsverbote, Rechtsschutz unter punktuelltem Einschluss von Antidiskriminierungsverbänden und Vorschriften über die Einrichtung einer

Datum des Originals: 10.03.2026/Ausgegeben: 13.03.2026

Antidiskriminierungsstelle des Bundes enthält, fehlt es an derartigen Elementen des Diskriminierungsschutzes weitgehend, sofern es um hoheitliches Handeln des Landes oder die durch dieses zumindest mittelbar oder unmittelbar veranlasste Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geht. Das Landesrecht enthält bisher lediglich einige bereichsbezogene Regelungen gegen Diskriminierung, z.B. im Landesgleichstellungsgesetz (LGG), dem Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BGG NRW) oder auch in § 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIIntG), bietet damit jedoch bislang keinen umfassenden und wirksamen Schutz, der es allen Personen ermöglicht, sich gegen Diskriminierungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Wehr zu setzen und entsprechende Ansprüche geltend zu machen.

## **B Lösung**

Es wird ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG NRW) eingeführt, das ein umfängliches Diskriminierungsverbot im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände) unter Einschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten und einer spezifischen Verbändebeteiligung vorsieht, einen verbesserten Zugang zu Instrumenten des Diskriminierungsschutzes schafft, eine Antidiskriminierungsstelle des Landes etabliert sowie die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt als Leitprinzip verankert.

## **C Alternativen**

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes unter Hinnahme von Lücken im Diskriminierungs- und Benachteiligungsschutz, insbesondere gegenüber staatlichen Akteuren.

## **D Kosten**

Das Gesetz wirkt sich wie folgt auf den Landeshaushalt aus:

### **Schadensersatz und Entschädigung, Kosten von Abhilfe und Folgenbeseitigung**

Öffentliche Stellen können schadensersatz- oder – mit Blick auf immaterielle Diskriminierungsschäden – entschädigungspflichtig (Schmerzensgeld) werden, wenn sie durch ihr Handeln Bürgerinnen und Bürger diskriminieren und die Betroffenen daraus resultierende Ansprüche nach dem LADG geltend machen. Ebenso können Kosten für die Erfüllung von Ansprüchen auf Abhilfe oder Folgenbeseitigung entstehen. Hinsichtlich des Gesamtvolumens der zu erwartenden Ansprüche bestehen prognostisch erhebliche Quantifizierungsschwierigkeiten; eine große Anzahl von Schadensersatz- und Entschädigungsklagen ist indes nicht zu erwarten.

Bereits im Jahr 2020 ist im Land Berlin das LADG Berlin mit einer ähnlichen Schadensersatzregelung in Kraft getreten. Eine Klagewelle ist dort ausgeblieben. Im „Folgebericht zur Umsetzung des Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) in der Berliner Verwaltung“ aus dem Jahr 2023 für den Berichtszeitraum 1. Januar 2022 bis 1. Dezember 2022 berichtet die Senatorin für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung von 17 anhängigen Klageverfahren. Auch in Nordrhein-Westfalen dürfte nach Inkrafttreten des Gesetzes keine Klagewelle zu erwarten sein. Zunächst ist der Schadensersatzanspruch gegenüber dem Abhilfeanspruch nachrangig ausgestaltet; nur dann, wenn Abhilfe gegen die fortbestehenden Folgen eines diskriminierenden Verhaltens nicht mehr möglich oder der oder dem Betroffenen nicht zuzumuten ist, greifen monetäre Ersatzleistungen. Auch im LADG NRW ist zudem die Obliegenheit Betroffener zur Geltendmachung des Primärrechtsschutzes (etwa: Rechtsschutz durch Widerspruch gegen einen diskriminierenden Verwaltungsakt) ausdrücklich normiert. Zudem sind sämtliche Abwehr- und Ersatzansprüche nach

dem LADG NRW gegenüber Ansprüchen aus dem AGG subsidiär ausgestaltet; das LADG NRW kommt mithin nicht zum Zuge, wenn wegen desselben Lebenssachverhalts bereits ein Anspruch nach dem AGG besteht. Einem Großteil diskriminierenden öffentlich-rechtlichen Handelns kann im Übrigen vor Entstehung eines Schadens begegnet werden, indem frühzeitig auf rechtmäßiges Handeln hingewirkt wird.

Einen Orientierungspunkt zur Höhe der durch Gerichte künftig festzusetzenden Schadensersatzverpflichtungen gibt die Rechtsprechung zum AGG, das unter anderem derartige Verpflichtungen im zivilrechtlichen Bereich zum Gegenstand hat. Der Konfliktlage nach können dabei diejenigen Fälle für die Einschätzung des nach dem LADG zu erwartenden Anspruchsumfangs herangezogen werden, die sich auf so genannte Massengeschäfte beziehen. Dabei werden regelmäßig Schadensersatzverpflichtungen innerhalb einer Spanne von 300,00 bis 1.000,00 Euro festgesetzt. Nur in besonders schwerwiegenden Diskriminierungsfällen gehen die Gerichte über den Betrag von 1.000,00 Euro – dann auch teilweise sehr deutlich – hinaus.

Mit Blick auf Verpflichtungen zur Schaffung von Abhilfe oder zur Beseitigung der Folgen einer Diskriminierung, Belästigung oder Maßregelung können Kosten insoweit entstehen, als die Leistung von Abhilfe oder die Beseitigung von Diskriminierungsfolgen einen finanziell messbaren Aufwand auslöst. Dieser dürfte regelmäßig jedoch gering sein, da Abhilfe vielfach in innerbehördlichen organisatorischen Veränderungen bestehen wird. Eine Quantifizierung erscheint insoweit kaum möglich. Im Falle der gerichtlichen Geltendmachung von Abhilfe-, Folgenbeseitigungs-, Schadensersatz- oder Schmerzensgeldansprüchen gegen das Land Nordrhein-Westfalen sind zusätzlich Gerichts- und Prozesskosten zu erwarten, die sich nach dem zuvor Gesagten aber ebenfalls in Grenzen halten dürften.

Innerhalb der Staatsorganisation des Landes Nordrhein-Westfalen bestimmt sich die haushalterische Erfüllungsverantwortlichkeit gegenüber Abhilfe-, Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs-, Schadensersatz- und Schmerzensgeldansprüchen nach allgemeinen Grundsätzen nach dem Ressortprinzip; berechnete Ansprüche werden von demjenigen Geschäftsbereich bedient, in dem sie entstanden sind.

### **Errichtung einer Antidiskriminierungsstelle**

Die Errichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle erfolgt innerhalb der Organisationshoheit des für Antidiskriminierung zuständigen Ministeriums. Etwaige Mehrbelastungen werden aus bereiten Haushaltsmitteln und Stellen getragen.

### **Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt**

Zusätzliche Ausgaben entstehen für die Fort- und Weiterbildung in Diversity-Kompetenz. Die Kostenhöhe wird sich dabei nach der Ausgestaltung der angebotenen Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen richten.

Die Pflicht zur Prüfung der Aufbau- und Ablauforganisation und Geschäftsprozesse hinsichtlich struktureller Diskriminierungsgefährdungen anlässlich einer Untersuchung verursacht keine zusätzlichen Kosten. Eine ohnehin durchgeführte Untersuchung wird lediglich durch einen Prüfaspekt ergänzt.

### **E Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration. Beteiligt sind das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern, das Ministerium der Justiz, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung und das Ministerium für Schule und Bildung.

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

Keine. Auf Gemeinden und Gemeindeverbände findet das Gesetz keine Anwendung.

**G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und privaten Haushalte**

Keine.

**H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes**

Das Gesetz eröffnet zusätzliche Möglichkeiten der Abwehr und ggf. Liquidation erlittener Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts oder der Geschlechtsidentität, soweit diese Diskriminierungen aus der Sphäre der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Person der oder des Diskriminierenden herrühren.

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

Keine.

**J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen**

Menschen mit Behinderungen werden über das Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen hinaus zusätzliche Möglichkeiten der Abwehr und ggf. Liquidation erlittener Diskriminierungen eröffnet, soweit diese Diskriminierungen aus der Sphäre der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Person der oder des Diskriminierenden herrühren.

**K Auswirkungen auf die Themen des E-Governments und der Digitalisierung von Staat und Verwaltung**

Keine.

## **Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (Landesantidiskriminierungsgesetz – LADG NRW)**

### **Abschnitt 1 Allgemeiner Teil**

#### **§ 1 Ziele**

Ziele dieses Gesetzes sind die Vermeidung von Diskriminierungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Land Nordrhein-Westfalen und die Förderung von Chancengleichheit sowie einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt.

#### **§ 2 Geltungsbereich**

(1) Dieses Gesetz gilt vorbehaltlich des § 3 für alle öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen. Für die Gerichte, die Behörden der Staatsanwaltschaft sowie den Verfassungsgerichtshof und den Landtag gilt es nur, soweit diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Für den Westdeutschen Rundfunk Köln und die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen gilt § 2 Satz 6 des Inklusionsgrundsatzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442), das zuletzt durch Gesetz vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 414) geändert worden ist, entsprechend.

(2) Soweit das Land Nordrhein-Westfalen unmittelbar oder mittelbar Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt oder gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Artikel 91e des Grundgesetzes betreibt, soll es darauf hinwirken, dass die Ziele des § 1 auch von diesen beachtet werden. Eine Verpflichtung zur rechtlichen oder tatsächlichen Durchsetzung dieser Ziele besteht hierdurch nicht, auch nicht im Falle einer Mehrheitsbeteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen.

(3) Die Geltung von Vorschriften, die der Gleichstellung von Frauen und Männern dienen, wird durch dieses Gesetz nicht berührt. Ebenso bleibt die Geltung spezieller landesrechtlicher Antidiskriminierungsvorschriften, insbesondere des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 16. Dezember 2003 (GV. NRW. S. 766) in der jeweils geltenden Fassung, unberührt.

#### **§ 3 Ausnahmen vom Geltungsbereich**

(1) Dieses Gesetz gilt nicht für Gemeinden und Gemeindeverbände, auch wenn sie im Rahmen einer Organleihe nach Maßgabe des Landesorganisationsgesetzes vom 10. Juli 1962 (GV. NW. S. 421), das zuletzt durch Gesetz vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 646) geändert worden ist, als untere staatliche Verwaltungsbehörden staatliche Aufgaben wahrnehmen. Es gilt außerdem nicht für Sparkassen, die Sparkassen- und Giroverbände, die LBS Landesbausparkasse NordWest, Unternehmen, die auf eine Beendigung ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet sind, einschließlich ihrer Beteiligungen, Beteiligungen der NRW.BANK im Rahmen ihres Förderauftrages, Versorgungswerke der verkammerten Berufe sowie für Anstalten in privatrechtlicher Trägerschaft, insbesondere Börsen, sowie ihre Träger.

(2) Dieses Gesetz findet aufgrund vorrangigen Bundesrechts keine Anwendung auf die Anbahnung, Durchführung und Beendigung öffentlicher-rechtlicher Dienstverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse im Sinne des § 6 Absatz 1 des Allgemeinen

Gleichbehandlungsgesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414) geändert worden ist, im Folgenden AGG, der in § 2 Absatz 1 benannten öffentlichen Stellen.

## **Abschnitt 2** **Diskriminierungsverbote und Verantwortlichkeiten**

### **§ 4** **Diskriminierungsverbot**

- (1) Diskriminierungen, diskriminierende Belästigungen und Maßregelungen sind verboten.
- (2) Eine Diskriminierung liegt vor, wenn jemand durch eine andere Person insbesondere wegen antisemitischer, antiziganistischer oder rassistischer Zuschreibungen, des Geschlechts, der geschlechtlichen Identität, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Lebensalters, der sexuellen Orientierung, der Elternschaft oder der familiären Fürsorgeverantwortung im Sinne des § 3 Absatz 1 AGG benachteiligt wird. Dabei ist es unerheblich, ob der Anknüpfungspunkt für die Benachteiligung in der benachteiligten Person selbst oder einer mit ihr verwandten oder ihr persönlich nahestehenden Person liegt. Es ist ebenfalls unerheblich, ob die Benachteiligung auf dem Verhalten der diskriminierenden Person selbst oder einem von ihr zurechenbar veranlassten maschinellen oder automatisierten Vorgang beruht.
- (3) Die Anweisung zu einer Diskriminierung gilt ebenfalls als Benachteiligung.
- (4) Eine Diskriminierung erfolgt mittelbar, wenn dem äußeren Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahrensweisen aus Sicht eines objektiven Dritten geeignet sind, gerade Personen mit Diskriminierungsmerkmal zu benachteiligen.
- (5) Eine Diskriminierung ist mehrdimensional, wenn einer betroffenen Person mehrere Diskriminierungsmerkmale zugleich zugeschrieben werden (Mehrfachdiskriminierung) oder sich aus dem Zusammenwirken mehrerer solcher Merkmale eine spezifische Zuschreibung eigener Art ergibt (intersektionale Diskriminierung).
- (6) Diskriminierende Belästigungen sind unerwünschte Verhaltensweisen Dritter, die ursächlich oder im Zusammenhang mit einem Diskriminierungsmerkmal die Würde der von ihnen betroffenen Person verletzen oder dies bezwecken. Das ist insbesondere der Fall, soweit sie zu Lasten der betroffenen Person ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld schaffen.
- (7) Diskriminierende sexuelle Belästigungen liegen unter den Voraussetzungen des Absatzes 6 Satz 1 vor, wenn Dritte die Würde der betroffenen Person durch ein unerwünschtes, sexuell bestimmtes Verhalten, insbesondere durch Körperkontakt, Bemerkungen sexuellen Inhalts, das Zeigen pornographischer Darstellungen oder die Aufforderung zu sexuellen Handlungen verletzen oder dies bezwecken.
- (8) Eine Maßregelung liegt vor, wenn eine natürliche Person wegen der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Gesetz oder wegen der Weigerung, eine gegen dieses Gesetz verstößende Anweisung auszuführen, benachteiligt wird. Gleiches gilt für die Benachteiligung einer Person, die eine andere Person bei der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Gesetz unterstützt. Die Zurückweisung oder Duldung diskriminierender Verhaltensweisen durch die betroffene oder eine diese bei der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Gesetz

unterstützende natürliche Person darf nicht als Grundlage für Entscheidungen herangezogen werden, die diese Personen berühren.

## **§ 5 Rechtfertigung**

(1) Benachteiligungen im Sinne von § 4 Absatz 2 und 3 sind gerechtfertigt und deshalb keine Diskriminierung, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgen und die angewandten Mittel zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sind.

(2) Benachteiligungen im Sinne des § 4 Absatz 4 sind nur gerechtfertigt, wenn die Vorschriften, Kriterien oder Verfahrensweisen ein rechtmäßiges Ziel verfolgen und sie sich zur Erreichung dieses Ziels als geeignet, erforderlich und angemessen erweisen.

(3) Absatz 1 gilt für Benachteiligungen nach § 4 Absatz 5 mit der Maßgabe, dass die Rechtfertigungsmaßstäbe sich auf alle Gründe erstrecken müssen, auf denen die Benachteiligung beruht.

(4) Benachteiligungen im Sinne des § 4 Absatz 2 bis 5 sind auch gerechtfertigt, wenn durch geeignete und angemessene Maßnahmen Nachteile strukturell benachteiligter Personen verhindert, beseitigt, gemildert oder ausgeglichen werden sollen (positive Maßnahmen).

## **§ 6 Verantwortlichkeit**

(1) Die Verantwortlichkeit für Verstöße gegen das Diskriminierungs-, Belästigungs- und Maßregelungsverbot des § 4 trifft unter Beachtung des § 3 Absatz 1 die juristische Person des öffentlichen Rechts, die Anstellungskörperschaft der gegen § 4 verstoßende Person ist oder in deren Namen oder Auftrag die gegen § 4 verstoßende Person gehandelt hat. Voraussetzung ist, dass die Diskriminierung mindestens bei Gelegenheit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgt. Im Falle einer Beleihe trifft die Verantwortlichkeit die Belehene oder den Belehenden, soweit die Beleihe stattfindet.

(2) Haften nach Absatz 1 für denselben Sachverhalt verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts, so haften sie gesamtschuldnerisch, sofern dies nicht nach der Natur des geltend gemachten Anspruchs ausgeschlossen ist.

(3) In den Fällen des § 2 Absatz 2 gilt Absatz 1 nur, wenn ein etwaiges Hinwirkungsgebot verletzt wurde.

## **Abschnitt 3 Rechtsfolgen, Rechtsschutz**

### **§ 7 Abhilfe, Schadensersatz, Entschädigung**

(1) Solange bei einem Verstoß gegen die in § 4 Absatz 1 normierten Verbote die Auswirkungen des Verstoßes zu Lasten der diskriminierten Person noch andauern und Abhilfe noch möglich und der Person zumutbar ist, sind die nach § 4 verantwortliche Person und die nach § 6 verantwortliche öffentliche Stelle zur sofortigen Einstellung der Diskriminierung und zur Veranlassung angemessener Maßnahmen zur Abhilfe verpflichtet.

(2) Bei einem Verstoß gegen die in § 4 Absatz 1 normierten Verbote ist die nach § 6 verantwortliche öffentliche Stelle verpflichtet, der diskriminierten oder unterstützenden Person den hierdurch entstehenden Schaden zu ersetzen, sofern keine Abhilfe nach Absatz 1 erfolgt. Die Geltendmachung eines Anspruchs nach Satz 1 ist ausgeschlossen, wenn es die anspruchsberechtigte Person vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Einlegung eines Rechtsbehelfs abzuwenden.

(3) Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann die diskriminierte Person eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Bei der Bestimmung des Umfangs dieses Schadens kann das Gericht berücksichtigen, ob eine besondere Erscheinungsform der Diskriminierung im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 bis 7 vorliegt.

(4) Die Verjährungsfrist für Ansprüche nach den Absätzen 1 bis 3 beträgt ein Jahr. Die Frist beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und die anspruchsberechtigte Person von den Anspruch begründenden Umständen und der zum Ausgleich verpflichteten öffentlichen Stelle Kenntnis erlangt hat oder ohne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen. Im Übrigen finden die Vorschriften des Buches 1 Abschnitt 5 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend Anwendung. § 213 des Bürgerlichen Gesetzbuches ist dabei mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Ansprüche aus den Absätzen 2 und 3 an die Stelle des Anspruchs aus Absatz 1 oder eines anderweitigen öffentlich-rechtlichen Abwehr- oder Unterlassungsanspruchs aus Anlass der Diskriminierung treten.

(5) Ansprüche nach den Absätzen 1 bis 3 sind ausgeschlossen, soweit wegen desselben Sachverhalts ein Anspruch nach dem AGG besteht.

## **§ 8 Beweislast**

Wenn im Streitfall die eine Partei Indizien beweist, die eine Diskriminierung, Belästigung oder Maßregelung nach § 4 vermuten lassen, trägt die andere Partei die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung vorgelegen hat.

## **Abschnitt 4 Tätigkeit von Antidiskriminierungsverbänden**

### **§ 9 Unterstützungsberechtigung, Unterstützungsleistungen**

(1) Von Diskriminierung betroffene natürliche Personen können nach den Vorschriften dieses Abschnitts Unterstützungsleistungen durch Antidiskriminierungsverbände in Anspruch nehmen.

(2) Antidiskriminierungsverbände sind als gemeinnützig anerkannte Personenzusammenschlüsse, die nicht gewerbsmäßig entsprechend ihrer Satzung oder ihrer sonstigen Grundordnung die besonderen Interessen von benachteiligten Personen oder Personengruppen nach Maßgabe von § 4 wahrnehmen. Auch Zusammenschlüsse von mindestens sieben solcher Verbände (Dachverbände) dürfen die Aufgaben und Rechte nach den folgenden Regelungen wahrnehmen.

(3) Antidiskriminierungsverbände können Benachteiligte bei der Durchsetzung ihrer Rechte nach § 7 unterstützen und im Rahmen ihres Satzungszwecks die Besorgung von Rechtsangelegenheiten Benachteiligter übernehmen. Die Befugnis zu einer Beistandschaft in gerichtlichen Verfahren richtet sich nach den geltenden Verfahrensordnungen.

(4) Besondere Befugnisse von Verbänden nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(5) Die Betätigung als unterstützungsberechtigter Antidiskriminierungsverband kann für das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen untersagt werden, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 nicht oder nicht mehr vorliegen oder die Verbände beziehungsweise bei Dachverbänden ihre Mitgliedsverbände aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit keine Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten und dieser Mangel auch nach Beanstandung nicht beseitigt wird. Zuständig für die Untersagung sowie die Beanstandung ist das jeweils für Antidiskriminierung zuständige Ministerium; soweit die Untersagung Zuständigkeiten anderer oberster Landesbehörden berührt, ist mit diesen Einvernehmen herzustellen.

## **§ 10 Beanstandungsrecht**

Antidiskriminierungsverbände sind berechtigt, Verstöße gegen § 4 gegenüber der nach § 6 verantwortlichen öffentlichen Stelle zu beanstanden. Die öffentliche Stelle unterrichtet das für Antidiskriminierung zuständige Ministerium über den Ausgang des Beanstandungsverfahrens. Das Beanstandungsverfahren ist für die Verbände kostenfrei.

## **Abschnitt 5 Positive Maßnahmen**

### **§ 11 Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt**

(1) Die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung sind als durchgängige Leitprinzipien bei allen Maßnahmen öffentlicher Stellen zu berücksichtigen.

(2) Die öffentlichen Stellen beziehen bei Untersuchungen ihrer Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihrer Geschäftsprozesse auch die Untersuchung auf Diversitätssensibilität und strukturelle Diskriminierungsgefährdungen mit ein und implementieren geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes.

(3) Die Erfüllung dieser Obliegenheiten ist besondere Aufgabe der Dienstkräfte mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion.

(4) Die Ministerien wirken darauf hin, dass in den Fortbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen aller Beschäftigten des Landes die Diversity-Kompetenz einschließlich der antidiskriminierungs-, landesgleichstellungs-, teilhabe- und integrationsrechtlichen Grundlagen sowie die Grundsätze der Inklusion berücksichtigt werden.

## **§ 12 Antidiskriminierungsstelle**

Das jeweils für Antidiskriminierung zuständige Ministerium errichtet innerhalb seiner Organisationshoheit und unbeschadet der Zuständigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Landesantidiskriminierungsstelle und stellt ihr die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige personelle, finanzielle und sachliche Ausstattung zur Verfügung. Die Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle umfassen insbesondere

1. die Sensibilisierung der Allgemeinheit und der in § 2 genannten Stellen, soweit dieses Gesetz auf sie Anwendung findet, über von Diskriminierungen ausgehende Gefahren,
2. die Erarbeitung von Vorschlägen für Präventionsmaßnahmen einschließlich der Veröffentlichung eigener Stellungnahmen,
3. die Identifizierung von Risikofaktoren für strukturelle Diskriminierungen einschließlich der Erarbeitung von Vorschlägen zu deren Abbau,
4. Initiierung und Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu Diskriminierungen und ihren Ursachen und Folgen,
5. die Sammlung verfügbarer Gleichbehandlungsdaten sowie
6. die Kooperation mit anderen Stellen oder Organisationseinheiten des Landes, deren Aufgabenbereich die Prävention von Diskriminierung umfasst.

## **Abschnitt 6 Schlussbestimmungen**

### **§ 13 Evaluation**

Die Landesregierung überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes unter Mitwirkung der Wissenschaft und von Antidiskriminierungsverbänden.

### **§ 14 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A Allgemeiner Teil

#### Regelungsbedarfe

Diskriminierung verletzt die Menschenwürde und Menschenrechte, behindert gesellschaftliche Teilhabe und ist eine potenzielle Gefährdung für den sozialen Zusammenhalt in demokratischen Gesellschaften.

Im Jahre 2006 wurde als eine erforderliche Umsetzung des europäischen Rechts das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Deutschland eingeführt. Mit dem AGG hat der Bundesgesetzgeber vier europäische Richtlinien (RL) in deutsches Recht umgesetzt:

- „Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG)“  
Zweck der sogenannten Antirassismusrichtlinie ist die Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen oder jener, die wegen der ethnischen Herkunft erfolgt sind.
- „Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG)“  
Mit der Rahmenrichtlinie Beschäftigung verfolgt die EU das Ziel, einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf zu schaffen.
- „Gender-Richtlinie“ (2006/54/EG)  
Die sogenannte Gender-Richtlinie bezieht sich auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.
- Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt (2004/113/EG)  
Die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb der Arbeitswelt dient der Schaffung eines Rahmens für die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Diskriminierungen beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.

Diese europäischen Richtlinien geben in ihrem jeweiligen Geltungsbereich Definitionen für die unterschiedlichen Arten von Diskriminierung vor und verpflichten u.a. zu wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen bei Verstößen gegen das Gleichbehandlungsgebot sowie zur Beweiserleichterung für die Betroffenen. Sie enthalten somit ein – weitgehend übereinstimmendes – Instrumentarium zur Durchsetzung der Diskriminierungsverbote, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs, der im Fall der RL 2000/78/EG nur die Erwerbstätigkeit, bei RL 2006/54/EG darüber hinaus die betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit, bei RL 2004/113/EG (nur) die Bereitstellung (bestimmter) Güter und Dienstleistungen und bei RL 2000/43/EG alle in § 2 Absatz 1 AGG genannten Bereiche umfasst.

Da sich die Geltung des AGG jedoch nur auf die Erwerbstätigkeit und den Privatrechtsverkehr beschränkt, fehlt es an einem ähnlichen Schutzniveau für den öffentlichen Bereich in Deutschland. So ist das AGG beispielsweise weder auf das öffentlich-rechtlich organisierte Bildungswesen noch auf öffentlich-rechtliches Handeln im Bereich der Daseinsvorsorge anwendbar. Dies folgt im Bereich der schulischen Bildung bereits aus der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Auch die europäischen Richtlinienvorgaben etwa zur Beteiligung von

Verbänden beim Rechtsschutz, zur Beweislast, zum Schutz vor Viktimisierung und zur Festlegung von Sanktionen bedürfen – im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit – einer Implementierung durch die Länder in eigener Initiative.

Gleiches gilt für zwei weitere EU-Richtlinien aus dem Jahr 2024, RL 2024/1499 sowie RL 2024/1500 über Standards für Gleichbehandlungsstellen, die die Ausführungen zu Gleichbehandlungsstellen aus den RL 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU ergänzen bzw. ersetzen. Die damit seitens der EU festgelegten Standards für Gleichbehandlung- bzw. Antidiskriminierungsstellen sollen zumindest für jene Bereiche, die in die Länderzuständigkeit fallen, umgesetzt werden.

Bereits anlässlich des Beitritts zur bundesweiten Koalition gegen Diskriminierung im Jahre 2019 hat sich Nordrhein-Westfalen dazu verpflichtet, seine Maßnahmen gegen Diskriminierung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit auszuweiten. Auch der Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen für 2022 – 2027 (Koalitionsvereinbarung von CDU und Grünen) beinhaltet als Zielperspektive die Schaffung landesgesetzlicher Regelungen zum Abbau von Diskriminierung und zur Stärkung von Menschen, die von Diskriminierungen betroffen sind.

### **Hintergrund und Kontext der Regelungen**

Die Regelungen dieses Gesetzes schließen bestehende Schutzlücken des AGG und gewährleisten einen effektiven Schutz gegen Diskriminierung.

Diskriminierung hat vielfältige und weitreichende negative Auswirkungen auf Individuen und Gesellschaften und kann sich in verschiedenen Lebensbereichen manifestieren. Direkte Auswirkungen hat Diskriminierung auf die mentale und körperliche Gesundheit (vgl. DeZim, 2023: Rassismus und seine Symptome, [https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user\\_upload/Demo\\_FIS/publikation\\_pdf/FA-5824.pdf](https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5824.pdf)), die Beschäftigung, das soziale Engagement, die Integration, die Bildung, die Lebensumstände und soziale Interaktion von Betroffenen. Auch die individuellen Folgen von – in vielen Fällen regelmäßig wiederkehrenden bzw. alltäglichen und dabei unter Umständen biografisch lang andauernden – Benachteiligungen sind durch Untersuchungen dokumentiert (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_diskriminierungserfahrungen\\_in\\_deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6)). Wiederholte Diskriminierungen können zu sozialer Ausgrenzung und Isolation der Betroffenen führen. Auch wenn belegt ist, dass bestimmte Gruppen ein höheres Risiko haben, diskriminiert zu werden, so kann doch jeder Mensch im Laufe des Lebens Benachteiligungen erfahren. Dem entspricht, dass laut Studien ein großer Anteil der Befragten dem Thema Antidiskriminierung eine wichtige Bedeutung zumessen (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2023: Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/diskriminierung-in-der-einwanderungsgesellschaft>).

Ein wirksamer Schutz vor Benachteiligung im Rahmen landesgesetzlicher Regelungen ist essentiell, um individuelle Rechte Einzelner zu schützen, die soziale Gerechtigkeit zu fördern, das Vertrauen in den (Rechts-)Staat zu erhöhen und die Demokratie zu stärken. Ausweislich des Demokratieberichts zur Lage der politischen Bildung in Nordrhein-Westfalen 2021, S. 51, <https://www.politische-bildung.nrw.de/wir-partner/projekte/demokratiebericht>, erkennen 94 % der befragten Menschen in Nordrhein-Westfalen beim Vorgehen gegen Rassismus, Antisemitismus und jede Form von Extremismus relevanten Verbesserungsbedarf.

Der Gesetzentwurf sieht daher die Möglichkeit vor, gegen ungerechtfertigte Benachteiligungen durch öffentliche Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände) vorzugehen. Studien aus den vergangenen Jahren belegen die Verbreitung von Benachteiligung gerade auch im Bereich öffentlicher Verwaltungstätigkeit (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_diskriminierungserfahrungen\\_in\\_deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6)). Das Gesetzgebungsvorhaben zielt darauf ab, dass betroffene Personen Benachteiligung wirksam entgegentreten können. Bereits bestehende landesrechtliche Regelungen aus dem Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrecht wie etwa das Landesgleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LGG), das Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BGG) oder das Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIIntG) bleiben dabei unangetastet, hier enthaltene Diskriminierungsverbote und Verfahrensvorschriften bestehen fort.

Ferner findet dieses Gesetz durch einen ausdrücklich normierten Ausschluss – mit Ausnahme der positiven Maßnahmen des 5. Abschnitts – keine Anwendung auf die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse und die privatrechtlich ausgestalteten Beschäftigungsverhältnisse der Angestellten im öffentlichen Dienst. Auf diese Bereiche finden weiterhin die Regelungen des AGG (vgl. § 24 AGG) Anwendung. Auch Gemeinden und Gemeindeverbände sind vom Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht erfasst.

### **Inhalt und Wirkungsweise der Regelungen**

Dieses Gesetz schützt alle Personen vor Diskriminierungen im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Handelns des Landes Nordrhein-Westfalen. In verschiedenen Bereichen, die in der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes liegen und damit nicht durch das bundesgesetzliche AGG geregelt werden können, besteht in Nordrhein-Westfalen noch kein effektiver, rechtlich verankerter Diskriminierungsschutz. Dies betrifft vor allem den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden und das staatliche Bildungswesen, also z.B. Diskriminierung in Schulen. Auch der Jahresbericht 2022 der Beratungsstellen für Antidiskriminierungsarbeit Nordrhein-Westfalen (ADA NRW) weist aus, dass mehr als die Hälfte der Diskriminierungsfälle in den Bereichen Sicherheitsbehörden und Bildungswesen stattfinden (vgl. Jahresbericht S.18, <https://www.fachportal.ada.nrw/de/details/jahresbericht-2022-ada-nrw.html>). Vor diesem Hintergrund hat der Landtag Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 9. Oktober 2024 den Antrag „Gedenken an die Opfer des 7. Oktober – Jüdisches Leben weltweit schützen – Antisemitismus konsequent bekämpfen“ (Landtags-Drucksache 18/10874 Neudruck) angenommen, mit dem unter anderem die Einführung eines Antidiskriminierungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen erbeten wird.

Der aufgrund von Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) im Zusammenspiel mit europäischem Recht zu gewährleistende Diskriminierungsschutz wird damit der rechtlich stabilen Form eines Gesetzes zugeführt. Hierdurch konkretisieren sich die Pflichten der nordrhein-westfälischen Verwaltung (mit Ausnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände), so dass sowohl Bürgerinnen und Bürger wie auch die Dienstkräfte Rechts- und Anwendungssicherheit gewinnen. Durch dieses Gesetz wird Klarheit über die rechtlichen Konsequenzen diskriminierender Handlungen geschaffen: Für die Stärkung einer diskriminierungssensiblen Gesellschaft braucht es sowohl die Normierung der Rechte der von Diskriminierung betroffenen Personen als auch die Normierung der Rechte der von einer Diskriminierungsbeschwerde betroffenen Menschen. Dieses Gesetz enthält ein umfängliches Diskriminierungsverbot im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände), es schafft einen verbesserten Zugang zu Instrumenten

des Diskriminierungsschutzes und verankert als Leitprinzip die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt.

Dieses Gesetz soll es ermöglichen, ein möglichst breites Spektrum an potentiellen Diskriminierungstatbeständen zu erfassen. Dies wird durch die Etablierung eines offenen, nicht abschließenden Kataloges von Diskriminierungsmerkmalen in § 4 Absatz 2 erreicht. Ausdrücklich erwähnt werden dabei insbesondere solche Diskriminierungsmerkmale, die bereits in anderen Rechtsvorschriften des Antidiskriminierungsrechts ihren Niederschlag gefunden haben. Darüber hinaus werden die Merkmale des Antisemitismus in Gestalt der antisemitischen Zuschreibung, des Merkmals der Elternschaft und desjenigen der familiären Fürsorgeverantwortung ausdrücklich benannt; gerade mit Blick auf den seit Oktober 2023 auch in Nordrhein-Westfalen verstärkt grassierenden Antisemitismus erscheint eine ausdrückliche Aufnahme dieses Diskriminierungsmerkmals in den wenngleich offenen Katalog dringend geboten. Der in Gestalt eines offenen Katalogs gewählte Ansatz begründet indes auch jenseits der ausdrücklich enumerierten Diskriminierungsmerkmale eine Offenheit für künftige, noch nicht absehbare (gesellschaftliche) Entwicklungen sowie für diskriminierende Anknüpfungspunkte, die im Merkmalskatalog (noch) nicht erfasst sind.

Zudem wird der Nachweis diskriminierenden Verhaltens erleichtert, indem für Gegenstände, die im Zivilrechtswege geltend zu machen sind (Schadensersatz und Schmerzensgeld), eine vom allgemeinen Prinzip abweichende Beweislastregel verankert wird. Diese entspricht vollumfänglich der bereits gegenwärtig in § 22 AGG niedergelegten Regelung und folgt dem durch den EuGH entwickelten Gedanken, dass in Diskriminierungsfällen eine (zumindest teilweise) Verlagerung der Beweislast auf die beklagte Partei zur wirksamen Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erforderlich ist (vgl. nur EuGH [C-127/92](#), Slg. 1993, I-5535 = SAE 1995, 45 – Enderby; [C-400/93](#), Slg. 1995, I-1275 = SAE 1996, 265, 268 – Royal Copenhagen). Die vorgesehene Beweislastregel erfordert von der klagenden, eine Diskriminierung behauptenden Partei lediglich den Beweis von Indizien, die eine Benachteiligung wegen eines in diesem Gesetz genannten Grundes vermuten lassen. Gelingt der Indizienbeweis, trägt der andere Teil die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung vorgelegen hat. Die Beweislast wird insoweit also umgekehrt.

Den von Diskriminierung Betroffenen stehen zugleich Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung, so dass die Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung auch faktisch, gegebenenfalls im Zusammenspiel mit der Beweislastregelung, durchsetzbar sind. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn wegen desselben Lebenssachverhalts bereits Ansprüche nach dem AGG bestehen, was insbesondere im rechtserheblichen Kontakt der Bevölkerung oder allgemein außenstehender Dritter mit privatrechtlich organisierten Gesellschaften der Fall sein kann. Zweck dieses Gesetzes ist nämlich vorrangig das Schließen vom AGG belassener Lücken im Diskriminierungsschutz.

Durch die ausdrückliche Normierung eines gesetzlichen Abhilfe- und Folgenbeseitigungsanspruchs wird Betroffenen zunächst die Möglichkeit eröffnet, fortdauernde Folgewirkungen erlittener Diskriminierungen abzuwehren, soweit rechtlich und tatsächlich die Möglichkeit der (Wieder-)Herstellung eines diskriminierungsfreien Zustands besteht. Anderweitige öffentlich-rechtliche Abwehr- und Unterlassungsansprüche werden demgegenüber nicht ausdrücklich normiert, da ihre Existenz nach den allgemeinen Regeln als selbstverständlich vorausgesetzt wird und ein zentrales Element des in diesem Gesetz vorgesehenen Vorrangs des Primärrechtsschutzes gegen diskriminierende Verhaltensweisen darstellt. Durch die Statuierung eines zwar gegenüber den vorgenannten Anspruchsgrundlagen subsidiären, allerdings verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruchs für Betroffene wird schließlich die Pflicht der Verwaltung, diskriminierungsfrei zu handeln, flankiert. Soweit auch Immaterialschäden als

Folgen einer Diskriminierung in Rede stehen, sind entsprechende Ansprüche hingegen nicht subsidiär gegenüber Abhilfe- oder Folgenbeseitigungsansprüchen ausgestaltet.

Antidiskriminierungsverbände können unter Beachtung gewisser Anforderungen an ihre organisatorische Verfasstheit Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen. Sie erhalten zu diesem Zweck die Möglichkeit, das Verhalten einer öffentlichen Stelle (außergerichtlich) zu beanstanden; ferner können sie im Rahmen des geltenden Prozessrechts als Beistände in gerichtlichen Verfahren agieren oder Rechtsangelegenheiten Betroffener (außergerichtlich) besorgen.

Im fünften Abschnitt enthält das Gesetz Maßnahmen in Bezug auf die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und geht damit gestaltend über das im zweiten Abschnitt geregelte Diskriminierungsverbot hinaus. Dabei sieht der Abschnitt auch die Errichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Landes vor. Die Stelle wird beim jeweils für Antidiskriminierung zuständigen Ministerium errichtet. Ihr Aufgabenprofil orientiert sich an der übergreifenden fachlich-wissenschaftlichen Begleitung der Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Zu den Aufgaben der Stelle gehören dabei etwa die Identifizierung diskriminierungsanfälliger Strukturen und die Entwicklung von Vorschlägen zu Prävention und Abbau struktureller Diskriminierungen.

Dieses Gesetz trägt darüber hinaus dazu bei, Teilhabe und Integration zu erleichtern, indem ein Umfeld geschaffen wird, in dem Diversität gefördert, gleiche Chancen garantiert und Diskriminierung missbilligt wird. In Zeiten dringend benötigter Fachkräfteeinwanderung ist die Förderung von Maßnahmen, die zu einem attraktiven und von Chancengleichheit geprägten Umfeld beitragen, zentral. Auch in Bezug auf die Standortattraktivität für Unternehmen und die Zuwanderung einzelner Fachkräfte kommt dem große Bedeutung zu. Effektiver Schutz vor Diskriminierung kann nachweislich zu einer höheren Identifikation mit dem Arbeitgeber führen, die Fluktuation senken und die Produktivität steigern. Studien zu den Gründen der Abwanderung ausländischer Fachkräfte belegen, dass ein großer Anteil der Befragten eine fehlende soziale Integration monierte. Von Fachkräften aus außereuropäischen Ländern erklärten etwa zwei Drittel, in Deutschland Diskriminierung aufgrund ihrer Herkunft erfahren zu haben (vgl. Vorstudie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit, Abschlussbericht, Oktober 2022; <https://www.iaw.edu/arbeitsmaerkte-und-soziale-sicherung-abgeschlossen/vorstudie-zur-abwanderung-von-auslaendischen-fachkraeften.html>). Auch für die Landesverwaltung bietet sich so die Chance, zu einem attraktiveren Arbeitgeber für alle Bevölkerungsgruppen zu werden.

Hinsichtlich der Hochschulen ist zu beachten, dass Teil 10 des Hochschulgesetzes sowie § 67a des Kunsthochschulgesetzes, beide in der Fassung des gegenwärtig im Landtag Nordrhein-Westfalen beratenen Hochschulstärkungsgesetzes vom 25. November 2025, LT-Drs. 18/16798, *leges speciales* gegenüber diesem Gesetz darstellen.

## **B Besonderer Teil**

### **Zu § 1 (Ziele)**

Dieses Gesetz verfolgt die Zielsetzung, Diskriminierungen seitens der Landesverwaltung wirkungsvoll entgegenzuwirken oder sie zu beseitigen und das Vertrauen in die Behörden zu stärken. Dabei soll der Zugang aller Menschen zu gleichen Lebenschancen gefördert werden. Das erfordert, dass keine Benachteiligung, Herabwürdigung und/oder Ausgrenzung aufgrund bestimmter Zuschreibungen erfolgt. Dadurch wird das Vertrauen zwischen der Bürgerschaft und der Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalens weiter gestärkt.

Nordrhein-Westfalen ist durch seine plurale Gesellschaft gekennzeichnet. Dabei ist jeder Mensch einzigartig und unterschiedlich. Das vorliegende Gesetz zielt auf die Förderung einer Kultur der Wertschätzung und des Respektes dieser gesellschaftlichen Vielfalt ab. Dadurch, dass die öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen Respekt und Wertschätzung aller anerkennen, leisten sie noch mehr als zuvor einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Während das AGG des Bundes dem Schutz vor Benachteiligung von Beschäftigten sowie im Zivilrechtsverkehr dient, soll das vorliegende Landesgesetz Benachteiligungen von Menschen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben der in § 2 Absatz 1 genannten öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen aus den in § 4 genannten Gründen entgegenwirken.

### **Zu § 2 (Geltungsbereich)**

Der in § 2 geregelte Geltungsbereich ist weit gefasst. Eine Beschränkung der Geltung des Gesetzes auf bestimmte Lebensbereiche erfolgt nicht, da auch die verfassungs- und unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote, deren Durchsetzung das Gesetz bezweckt, für die Gesamtheit des Handelns des Landes Nordrhein-Westfalen gelten. Dennoch ist zu beachten, dass dieses Gesetz nicht für die Bereiche gilt, in denen das AGG als das dem Landesrecht vorrangige Bundesrecht Anwendung findet. Ebenso erfasst der Anwendungsbereich weder Gemeinden noch Gemeindeverbände; das folgt unmittelbar aus deren fehlender Erwähnung in der Vorschrift.

### **Zu Absatz 1**

Nach Absatz 1 Satz 1 erstreckt sich der Geltungsbereich des Gesetzes auf alle öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen. Umfasst ist damit namentlich die unmittelbare Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens nach § 2 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG NRW). Landesbehörden in diesem Sinne sind insbesondere die obersten Landesbehörden, die Landesmittelbehörden und die unteren Landesbehörden gemäß §§ 6 ff. LOG NRW.

Zudem entfaltet das Gesetz Geltung für die landesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften und für landeseigene Anstalten sowie Stiftungen. Darunter fallen beispielsweise Hochschulen und Fachhochschulen, die Landesanstalt für Medien oder die Kunststiftung NRW. Hinsichtlich der Hochschulen ist jedoch zu beachten, dass Teil 10 des Hochschulgesetzes sowie § 67a des Kunsthochschulgesetzes, beide in der Fassung des gegenwärtig im Landtag Nordrhein-Westfalen beratenen Hochschulstärkungsgesetzes vom 25. November 2025, LT-Drs. 18/16798, *leges speciales* gegenüber diesem Gesetz darstellen.

Der Geltungsbereich umfasst ferner – unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich normierten Unabhängigkeit – den Landesrechnungshof und die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit oder den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Das Gesetz gilt überdies auch für die Gerichte, die Behörden der Staatsanwaltschaft und den

Verfassungsgerichtshof, jedoch nur, soweit diese Verwaltungsaufgaben außerhalb ihrer justiziellen Tätigkeiten wahrnehmen. Soweit nichtrichterliches Personal Aufgaben wahrnimmt, bei denen es seine Entscheidungen unabhängig trifft, liegt demgegenüber keine Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe vor; dies betrifft namentlich die Tätigkeit von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern nach § 9 des Rechtspflegergesetzes, wonach Rechtspfleger innerhalb der ihnen übertragenen Geschäfte „als selbständige Organe der Rechtspflege in sachlicher Unabhängigkeit tätig“ werden. Soweit das FamFG also bestimmte Aufgaben der Rechtspflegerin oder dem Rechtspfleger zuweist, handelt diese oder dieser zwar nichtrichterlich, aber funktional wie ein unabhängiges Entscheidungsorgan. Beispiele: Festsetzung der Betreuervergütung nach § 292 FamFG oder Nachlasspflegschaft nach §§ 1960 BGB, 342 ff. FamFG.

Die Anwendbarkeit dieses Gesetzes auf den Westdeutschen Rundfunk (WDR) und die Landesanstalt für Medien (LfM) ist nach Satz 3 eingeschränkt. Als Anstalt des öffentlichen Rechts kann sich der WDR selbst auf eine Grundrechtsträgerschaft nach Artikel 5 Absatz 1 GG berufen; durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsferne ist er dem staatlichen Zugriff entzogen und genießt sowohl weitreichende Programm- als auch Personalautonomie. Jedenfalls zum Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen hatte das OLG Köln (Urteil vom 19. November 2009 – 6 K 2032/08 = ZUM-RD 2010, 174) entschieden, dass der WDR „wohl [sic] eine öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Absatz 1 Satz 1 IFG NRW“ ist, da er der Rechtsaufsicht der Landesregierung unterstehe. Das Gericht hat jedoch dabei als dem Staat zurechenbare Verwaltungstätigkeit des WDR nur den „Bereich des Gebühreneinzugs und der Vergabe von Sendezeit an Dritte“ angesehen, insbesondere der journalistisch-redaktionelle Bereich sei keine Verwaltungstätigkeit und der WDR daher in diesem Bereich keine „öffentliche Stelle“ im Sinne des IFG. Die LfM, die wie der WDR ebenfalls als Anstalt des öffentlichen Rechts staatsfern ausgestaltet ist, erlässt Verwaltungsakte und nimmt insofern Verwaltungstätigkeit wahr. Das medienrechtlich ausgestaltete Verwaltungshandeln ist jedoch in wesentlichen Aufgaben an Gremienentscheidungen rückgebunden, für die Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind und die durch eine gesetzlich vorgesehene plurale Besetzung mit gesellschaftlich relevanten Gruppen eine aktive gesetzgeberische Entscheidung zur Sicherung von Vielfalt darstellen. Ein überlagerndes Diskriminierungsverbot im vorgeschlagenen Sinne würde diesem gesetzlich determinierten System widersprechen.

Soweit Gemeinden und Gemeindeverbände ihrerseits Antidiskriminierungsvorschriften für ihre Zuständigkeitsbereiche und die Tätigkeit ihrer Verwaltungsbehörden erlassen möchten, steht ihnen dies aufgrund ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und der daraus folgenden Satzungshoheit grundsätzlich frei. Einer Einbeziehung der kommunalen Ebene in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes bedurfte es deshalb nicht.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 stellt zunächst klar, dass privatrechtlich geführte Beteiligungsunternehmen des Landes Nordrhein-Westfalen keine öffentlichen Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 sind. Ihre Handlungen nach außen sind privatrechtlicher und nicht öffentlich-rechtlicher Natur. Das Diskriminierungsverbot des § 4 kann bei etwaigen Diskriminierungen durch diese nicht unmittelbar angewendet werden. Absatz 2 Satz 1 beinhaltet daher einen grundsätzlichen Handlungsanstoß an die Vertreterinnen und Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen dahingehend, dass diese im Falle von Beteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts und an Personengesellschaften ungeachtet des Ausmaßes bzw. der Quantität des Beteiligungsumfanges darauf hinwirken sollen, dass die Ziele dieses Gesetzes beachtet werden.

Satz 2 dient demgegenüber dem Zweck, eine Verdichtung eines etwaigen Hinwirkungsgebots in einen Sicherstellungsauftrag für Fälle von Mehrheitsbeteiligungen zu vermeiden.

Kein Teil der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung sind schließlich gemeinsame Einrichtungen von Bund und Ländern gemäß Artikel 91e Absatz 1 GG, etwa die Jobcenter. Sie sind daher vom Geltungsbereich des Absatzes 1 ausgenommen. Für sie gilt vielmehr das Vorstehende sinngemäß.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 Satz 1 stellt sicher, dass Vorschriften zur Gleichstellung von Frauen und Männern durch dieses Gesetz nicht berührt werden. In Bezug auf die Diskriminierung speziell von Frauen gilt verfassungsrechtlich nicht nur ein Diskriminierungsverbot, sondern auch das Gleichstellungsgebot aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG. Dieses geht über ein bloßes Gebot der Gleichbehandlung hinaus und kann mitunter anderenfalls nicht rechtfertigungsfähige Benachteiligungen Einzelner rechtfertigen (vgl. § 5 Absatz 4). Satz 1 spricht überdies von Vorschriften; dieser Begriff ist weit zu verstehen. Er umfasst neben den ohnehin nach allgemeinen Regeln zu beachtenden höherrangigen oder spezielleren Rechtsnormen mitunter auch solche Normierungen, die im Rang unter diesem Gesetz stehen. Dies leitet sich aus dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag an den Staat ab; dem Gleichstellungsauftrag soll weitestgehende praktische Wirkung zukommen. Nachrangige Normen müssen dabei jedoch solche sein, die für das gesamte Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen gelten, also regelmäßig Rechtsverordnungen der Landesregierung oder einzelner Ressorts. Nachrangige Vorschriften anderer Normgeber werden ebenso wie bloßes Binnenrecht der Verwaltung durch die gewählte Formulierung nicht einbezogen.

Satz 2 stellt klar, dass dieses Gesetz die Anwendung sonstiger gesetzlicher Vorschriften zu Diskriminierungsverboten oder Geboten zur Gleichbehandlung und der zu ihrer Durchsetzung bestehenden Verfahrensvorschriften nicht berührt. Dies betrifft insbesondere die Vorschriften des LGG und des BGG NRW oder die gesondert normierten Diskriminierungsverbote bzw. Antidiskriminierungsgebote anderer Gesetze (z.B. § 2 Absatz 6 Nummer 5 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – SchulG). Dieses Gesetz orientiert sich dabei an der bewährten Regelung des § 2 Absatz 3 AGG und stellt insoweit keine vollständige und abschließende Regelung des Schutzes vor Diskriminierungen dar.

Für Fälle einer Anspruchskonkurrenz zwischen Ansprüchen aus diesem Gesetz und spezialgesetzlichen landesrechtlichen Diskriminierungsverboten gelten die jeweiligen Regelungen deshalb unabhängig voneinander im Wege der Gesetzeskonkurrenz fort (Meistbegünstigungsprinzip). Gerade die Diskriminierungsverbote des BGG weisen einen größeren Anwendungsbereich auf und gelten nach § 1 Absatz 2 BGG i.V.m. § 2 Inklusionsgrundsatzgesetz Nordrhein-Westfalen – IGG) verbindlich auch für Gemeinden und Gemeindeverbände, das Landesantidiskriminierungsgesetz jedoch nicht. Wiese das Landesantidiskriminierungsgesetz auf Landesebene abschließenden Charakter auf, könnten sich zum Beispiel Betroffene mit Behinderung lediglich auf dieses Gesetz berufen, was eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition in Nordrhein-Westfalen zur Folge hätte, da Ansprüche gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht mehr bestünden. Umgekehrt sieht das BGG zugleich aber weniger weitreichende Rechtsfolgen als dieses Gesetz vor; Ansprüche insbesondere auf Schmerzensgeld regelt es nicht. Um auch insoweit eine Schlechterstellung von Personen mit Behinderung zu vermeiden, stellt die schlichte Gesetzeskonkurrenz sicher, dass Betroffene sich im Rahmen der jeweiligen Anwendungsreichweite sowohl auf das Landesantidiskriminierungsgesetz als auch das BGG berufen können. Ein Rekurs auf die materiell weiterreichenden Ansprüche nach diesem Gesetz ist sodann lediglich innerhalb von dessen Anwendungsbereich (§§ 2, 3) möglich – außerhalb desselben, etwa gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden – greifen nur Ansprüche aus dem BGG. Dies gilt sinngemäß für die übrigen antidiskriminierungsrechtlichen Fachgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (z.B. LGG, TIntG).

### **Zu § 3 (Ausnahmen vom Geltungsbereich)**

#### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift sieht eine Reihe von Ausnahmen vom Anwendungsbereich vor. Dies gilt zunächst für Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese sind zwar bereits nach § 2 nicht vom Geltungsbereich umfasst, da sie keine öffentlichen Stellen des Landes sind. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn sie im Wege der Organleihe als unmittelbare Landesverwaltung agierten (als untere staatliche Verwaltungsbehörden oder als Leitungen der Kreispolizeibehörden). Diese Konstellation wird aus Gründen der Rechtssicherheit durch Absatz 1 Satz 1 ausgenommen. Denn die Wahrnehmung dieser Aufgaben lässt sich personalwirtschaftlich und organisatorisch kaum von den übrigen kreiskommunalen Verwaltungsaufgaben abgrenzen. Bei den in Absatz 1 Satz 2 enumerierten Rechtspersonen handelt es sich zwar um öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1; Hintergrund der normierten Bereichsausnahmen ist jedoch die Überlegung, dass es bei der Tätigkeit der vom Anwendungsbereich ausgenommenen Rechtspersonen regelmäßig nicht zu einem Handeln im unmittelbaren Außenverhältnis zur Bevölkerung kommt, ein solches Handeln bereits vom AGG erfasst wird oder sonstige Gründe für eine solche Ausnahme sprechen. Nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst sind insoweit die Sparkassen und Sparkassenverbände, die Giroverbände, die LBS Landesbausparkasse NordWest, Unternehmen, die auf eine Beendigung ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet sind einschließlich ihrer Beteiligungen, Beteiligungen der NRW.BANK im Rahmen ihres Förderauftrages, Versorgungswerke der verkammerten Berufe und Anstalten in privatrechtlicher Trägerschaft, insbesondere Börsen, sowie ihre Träger.

Die Errichtung von Sparkassen ist kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit, die Sparkassentätigkeit ist zudem umfassend von § 2 Absatz 1 Nummer 8 AGG erfasst. Die Sparkassenverbände als spezialgesetzlich geregelter kommunalrechtlicher Zusammenschluss setzen sich aus kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie in Ausprägung der Selbstverwaltungshoheit von diesen gegründeten Anstalten zusammen. Aus den gleichen Gründen wird auch die LBS Landesbausparkasse NordWest als Spezialinstitut für Wohnungsfinanzierung und Immobilien in Trägerschaft der Sparkassenverbände RSGV, SVWL, SVN sowie der NordLB und der Landesbank Berlin vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst. Mit Blick auf ihre Eigenschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen und eben gerade nicht als landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen gilt auch für die berufsständischen Versorgungseinrichtungen der freien Berufe dieses Gesetz nicht. Weiterhin sind ebenfalls Anstalten in privatrechtlicher Trägerschaft ausgenommen, da kein Durchgriff seitens des Landes auf diese möglich ist. Eine Aufsicht über diese Anstalten erfolgt regelmäßig auf Grundlage von bundes- und europarechtlichen Regelungen. Schließlich werden Unternehmen, die auf Aufgabe ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet sind und die NRW.BANK im Rahmen ihres Förderauftrags ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen: Hinsichtlich von Unternehmen mit dem Ziel der Aufgabe der Geschäftstätigkeit folgt das aus der Erwägung, deren kapital-schonenden Rückbau nicht zu gefährden; hinsichtlich juristischer Personen des Privatrechts, die durch die NRW.BANK gefördert werden, könnten die anderenfalls bestehenden Hinwirkungspflichten des Landes den spezifischen öffentlichen Förderauftrag der NRW.BANK zumindest erschweren.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 klammert insbesondere mit Blick auf den Vorrang des § 24 AGG die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse und die Beschäftigungsverhältnisse aus dem sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes aus. Dies gilt auch für Auswahlverfahren beim Zugang zum Beamtenverhältnis bzw. zu einem öffentlichen Amt. In einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Nordrhein-Westfalen stehen die in § 24 AGG genannten Personengruppen, insbesondere die Beamtinnen und Beamten sowie die Richterinnen und Richter.

Für Beschäftigungsverhältnisse handelt es sich dabei durchweg um eine deklaratorische Regelung, da diese aufgrund ihrer privatrechtlichen Ausgestaltung ohnehin dem Anwendungsbereich des AGG unterliegen (§ 6 Absatz 1 AGG). Für Teile des Beamtenrechts entfaltet die Regelung hingegen konstitutive Wirkung: Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (lediglich) auf die Statusrechte und -pflichten der Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter und Richterinnen in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. In den letztgenannten Bereichen bliebe mithin Raum für ein Tätigwerden der Länder. Durch die Ausklammerung des Beamtenrechts aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes verzichtet der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verbleibenden Spielraums auf eine eigene Regelung. Damit soll verhindert werden, dass für unterschiedliche Teilbereiche des Beamtenrechts unterschiedliche Regelungen zum Diskriminierungsschutz gelten. Zudem sollen sowohl für Angestellte als auch für Beamtinnen und Beamte weiterhin dieselben Regeln gelten – nämlich diejenigen des AGG. Die bestehenden Regelungen des vor der Föderalismusreform II in Kraft getretenen AGG, die in Gestalt des § 24 AGG auch die dem Land nunmehr an sich kompetenzrechtlich zugänglichen Bereiche des Beamtenrechts betreffen, gelten nach den Artikeln 125a Absatz 1, 125b Absatz 1 GG deshalb weiterhin als Bundesrecht fort.

Die Beamtinnen und Beamten sowie Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen werden nach diesem Gesetz jedoch im Außenverhältnis verpflichtet und unterliegen insoweit dem Diskriminierungsverbot des § 4, wenngleich eine unmittelbare Außenhaftung der Beamtinnen und Beamten und Beschäftigten wegen Artikel 34 GG nicht in Betracht kommt. Die Anwendung dieses Gesetzes soll sich zusammenfassend demnach nicht auf das Binnenverhältnis (Beamtenrecht sowie das Recht der beim Land Nordrhein-Westfalen angestellten Dienstkräfte) erstrecken; vielmehr ist es Ziel dieses Gesetzes, die Bevölkerung im Außenverhältnis vor Diskriminierungen zu schützen.

#### **Zu § 4 (Diskriminierungsverbot)**

Der Regelungsstruktur dieses Gesetzes liegt eine Zweiteilung zu Grunde: Auf der ersten Ebene stellt sich die Frage, welches Verhalten natürlicher Personen als Diskriminierung zu bewerten ist. Auf einer weiteren Ebene folgt sodann die haftungsrechtliche Überleitung der Verantwortlichkeit von der handelnden, duldenden oder unterlassenden natürlichen Person auf die juristische Person des öffentlichen Rechts, der das Verhalten der oder des Einzelnen zuzurechnen sein muss, um ihr Einstehenmüssen für die Folgen einer Diskriminierung zu begründen, sei es, indem sie deren Fortgang zu unterbinden gehalten ist, sei es, indem sie Schadensersatzpflichtig gestellt wird. § 4 beinhaltet die Kernvorschriften der ersten Ebene; er legt vorbehaltlich von Rechtfertigungsregelungen für aus Diskriminierungen folgende Benachteiligungen (§ 5) fest, unter welchen Voraussetzungen überhaupt von einer Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes gesprochen werden kann. Dabei bezieht die Vorschrift auch die Belästigungen (Absatz 6 und 7) sowie die Maßregelungen (Absatz 8) als diskriminierungsnahe Phänomene mit ein, wenngleich mit Blick auf den vergleichsweise engen Menschenwürdebezug dieser Phänomene unter Verzicht auf eine Rechtfertigungsfähigkeit.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 enthält ein umfassendes Diskriminierungsverbot, das sich als zentraler Anknüpfungspunkt in weiteren Vorschriften dieses Gesetzes spiegelt, so etwa bei der prozessualen Beweislastregelung (§ 8) oder bei Ansprüchen auf Abhilfe, Folgenbeseitigung oder Schadensersatz (§ 7). Die Vorschrift umfasst ferner ein Verbot von Belästigungen und Maßregelungen. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot oder das Verbot von Belästigungen oder Maßregelungen liegt dem Grunde nach vor, wenn nach den nachfolgenden Absätzen materiell eine Diskriminierung, Belästigung oder Maßregelung anzunehmen ist und die für diese

verantwortliche Person oder Personenmehrheit bestimmt werden kann. Ein Verstoß gegen die normierten Verbote hat vorbehaltlich einer Rechtfertigung von Benachteiligungen nach § 5 dann die materielle Anspruchsberechtigung Betroffener nach anderen Vorschriften dieses Gesetzes zur Folge.

### Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt, unter welchen Voraussetzungen von einer Diskriminierung die Rede sein kann. Dabei begreift Absatz 2 Satz 1 i.V.m. Satz 3 Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes als spezifisches Verhalten einer (natürlichen) Person, das eine andere natürliche Person aus spezifischen Gründen (in Satz 1 ausdrücklich genannte Diskriminierungsmerkmale oder ungeschriebene Diskriminierungsmerkmale), die wie bei § 3 Absatz 1 Satz 1 AGG objektiv vorliegen müssen, im Vergleich zu anderen natürlichen Personen in vergleichbarer Lage ohne sachlichen Grund ungünstiger behandelt oder schlechter stellt, also benachteiligt. Der Begriff der Diskriminierung wird mithin im tradierten Sinne und ebenso wie in § 3 AGG als Benachteiligung begriffen, die aus objektiver Sicht an bestimmte – auch nur vorgestellte oder nichtexistierende – Eigenschaften oder Verhaltensweisen einer anderen Person anknüpft.

Ein diskriminierendes Verhalten ist in jedem Handeln, Dulden oder Unterlassen zu erblicken, das an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpft. Der Anknüpfung an Verhaltensweisen natürlicher Personen liegt dabei die Überlegung zu Grunde, dass es mit Blick auf Diskriminierungen nicht auf (gesellschafts-)rechtliche Konstruktionen ankommen kann, denen zwar volle Rechtssubjektivität zukommt, die aber nicht im natürlichen Sinne handlungsfähig sind. Diskriminierung ist – auch wenn dieses Gesetz sie aus objektivem Sichtwinkel zu bestimmen sucht – in erster Linie ein der Vorstellungswelt der oder des Diskriminierenden innewohnendes Motiv. Zu derartigen Motiven und Vorstellungswelten sind jedoch nur Subjekte fähig, die über natürliche Handlungsfähigkeit und mithin über ein eigenes Bewusstsein verfügen. Deshalb muss der Diskriminierungsbegriff voraussetzen, dass Diskriminierungen stets auf natürlich handlungsfähige Subjekte zurückgeführt werden können. Dies gilt auch gegenüber struktureller Diskriminierung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass spezifische Prozesse, Verfahrensweisen oder sonstige Abläufe diskriminierend ausgestaltet sind (vgl. Absatz 4); auch in jenem Falle ist die Ausgestaltung der maßgebenden Abläufe ursächlich auf die Motiv- und Vorstellungslage einer oder mehrerer natürlicher Personen zurückzuführen. Sinngemäß gilt das Gleiche für die Programmierung, das Ingangsetzen und die Anwendung maschineller oder automatisierter Vorgänge, auch über maschinelle Zwischenstufen hinweg (Beispiel: Training einer künstlichen Intelligenz). Vor diesem Hintergrund stellt Satz 3 derartige Vorgänge den menschlichen Verhaltensweisen gleich, sofern sie von einer natürlichen Person zurechenbar veranlasst wurden, mithin gerade auf deren Verhalten zurückgeführt werden können. Nicht ohne Grund spricht schließlich der angloamerikanische Rechtskreis im Zusammenhang mit zivilrechtlicher Durchgriffshaftung im Falle als besonders gravierend bewerteter Pflichtverletzungen hinter einer Kapitalgesellschaft stehender natürlicher Personen von „*lifting the corporate veil*“ (den Schleier der Gesellschaft lüften) – einen derartigen „Schleier“ aus ideellen oder gar automatisierten Strukturen darf es aufgrund der hohen Bedeutung der Vermeidung von Benachteiligungen einzelner Menschen oder ganzer Gruppen aus apokryphen Gründen auch innerhalb des Diskriminierungsbegriffes nicht geben.

Betroffene oder Betroffener einer Diskriminierung kann ebenfalls nur eine andere natürliche Person sein; eine Einbeziehung juristischer Personen bleibt außer Betracht. Eine Diskriminierung kann nur vorliegen, wenn sie sich auf spezifische Gründe stützt, die in Satz 1 nicht abschließend enumeriert sind (Diskriminierungsmerkmale). Ob ein derartiger spezifischer Grund die Benachteiligung einer anderen natürlichen Person getragen hat, ist nicht nach deren subjektiver Vorstellung und Motivlage, sondern nach den allgemeinen Regeln wie bei § 3 Absatz 1 AGG aus objektiver Sicht zu bestimmen. Obgleich der Diskriminierungsbegriff in Vorstellungen einzelner Handlungssubjekte wurzelt, bedarf er im Interesse einer gleichmäßigen und für

das Recht handhabbaren Ausgestaltung der Objektivierung. Dabei sind Vorstellungen und Motive der diskriminierenden als auch der diskriminierten Person nur insoweit beachtlich, als sie Rückschlüsse auf die objektive Lage zulassen. Dies hat folgenden Hintergrund:

Ansätze eines Diskriminierungsbegriffs, die sich ausschließlich an Rollenzuweisungen aus der Vorstellungswelt der Person der oder des Diskriminierenden orientierten, überantworten es allein deren Perspektive, Rollen zu definieren (vgl. Baer, in: Mangold/Payandeh, Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 5 Rdnr. 83). Mit anderen Worten: Die für eine Diskriminierung verantwortliche Person legte dann nach ihrem subjektiven Dafürhalten fest, worin Gründe für die benachteiligende Ungleichbehandlung einer anderen natürlichen Person bestehen oder nicht bestehen. Die Diskriminierungskategorien und Diskriminierungsmerkmale würden allein anhand der subjektiven Sichtweise des Diskriminierenden bestimmt. Dem steht aber entgegen, dass es durchaus möglich ist, typisierbare Kategorien von Vorstellungen gesellschaftlich übergreifend – mithin objektiv – zu erkennen und zu bündeln sowie daraus resultierende Benachteiligungen Diskriminierungsbetroffener quantitativ wie qualitativ zu erfassen. Es darf danach gerade nicht in das Belieben des oder der Diskriminierungsverantwortlichen gestellt werden, zu bestimmen, worin eine Diskriminierung letztlich besteht.

Umgekehrt führt auch eine Verwendung rein subjektiver Merkmale aus der Perspektive der oder des Diskriminierten ebenfalls nicht zu einer befriedigenden Lösung: Eine Anknüpfung ausschließlich an die selbst gewählte Perspektive des Diskriminierungsoffers liefe Gefahr, einer gewissen Beliebigkeit bei der Rechtsanwendung Türen zu öffnen. Vor allem aber böte eine allein auf die subjektive Lage der Diskriminierungsbetroffenen abstellende Ausgestaltung des Diskriminierungsbegriffs auch Einfallstore für rechtsmissbräuchlich vorgetragene oder nur scheinbare Diskriminierungserfahrungen (Putativdiskriminierungen). So könnte etwa die Behauptung, in der subjektiven Eigenschaft als „Reichsbürgerin“ oder „Reichsbürger“ diskriminiert worden zu sein, ebensowenig aus dem Kontext subjektiver Diskriminierungserfahrungen ausgeschlossen werden wie gänzlich frei erfundene Anknüpfungspunkte, etwa als „Haustierliebhaberin“ oder „Haustierliebhaber“ oder „Benutzende oder Benutzender des öffentlichen Personennahverkehrs“, um einige ausnehmend überzogene Beispiele zu benennen. Eine rein subjektive, auf die Vorstellungen der Adressaten abstellende Betrachtungsweise des Diskriminierungsbegriffs scheidet daher als taugliche Ausgestaltung desselben ebenfalls aus.

Schließlich erfordert der Diskriminierungsbegriff eine Benachteiligung der diskriminierten Person gegenüber Personen in vergleichbarer Lage, aber ohne Diskriminierungsmerkmal oder Diskriminierungsmerkmale. Insoweit nimmt dieses Gesetz Bezug auf die *de lege lata* geltende und in der Praxis handhabbare Begriffsbestimmung einer (unmittelbaren) Benachteiligung aus § 3 Absatz 1 Satz 1 AGG. Maßgebend ist, ob die diskriminierte Person eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Die Benachteiligung der diskriminierten Person muss also ursächlich auf einem oder mehreren oder einer spezifischen Verkettung von Diskriminierungsmerkmalen beruhen. Bevorzugungen sind mithin vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgeschlossen. Dies entspringt der Annahme, dass Begünstigungen sich weder auf die einzelne Person noch auf das gesamtgesellschaftliche Klima in vergleichbarer Weise nachteilig auswirken wie Belastungen. Begünstigungen einzelner Personen sind zwar ebenfalls geeignet, Ungleichbehandlungen hervorzubringen; zur rechtlichen Bewertung jener besteht allerdings bereits ein umfassendes Instrumentarium, so dass es einer Aufnahme von Bevorzugungen in den Diskriminierungsbegriff dieses Gesetzes nicht bedarf. Insbesondere Artikel 3 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 1 GG halten ein gleichheitsrechtliches Instrumentarium bereit, das – insbesondere mit Blick auf den Wortlaut des Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG – den Begriff der Bevorzugung im Zuge von Ungleichbehandlungen sogar ausdrücklich enthält.

Satz 1 postuliert schließlich einen nicht abschließenden Katalog von Diskriminierungsmerkmalen. Die Wahl eines offenen Katalogs von Diskriminierungsmerkmalen beruht auf einer Orientierung am Unionsrecht (Artikel 21 EU-GrCh). Ein offener Katalog bietet den Vorteil, dass das Antidiskriminierungsrecht flexibel auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren kann, ohne dafür auf eine erneute Überarbeitung durch den Gesetzgeber angewiesen zu sein. Somit können Gerichte und Rechtsanwendende geänderten Realitäten unmittelbar Rechnung tragen. Bislang nicht berücksichtigte Diskriminierungsformen, die erst im Laufe der Zeit als solche identifiziert werden, können leichter aufgenommen und berücksichtigt werden. Ein offener Katalog kann überdies potenziell eine größere Zahl Menschen und Gruppen schützen, da er nicht auf eine bestimmte Liste von Diskriminierungsmerkmalen beschränkt ist. Unterschieden zwischen benannten und unbenannten Diskriminierungsmerkmalen dürfte in der praktischen Anwendung dieses Gesetzes im Übrigen allenfalls im Beweisrecht (§ 8) Bedeutung zukommen.

Ausdrücklich in den Katalog aufgenommen wurden insbesondere diejenigen Diskriminierungsmerkmale, die überwiegend bereits in anderen Rechtsvorschriften etabliert sind, etwa in § 1 AGG oder auch in Artikel 21 Absatz 1 EU-GrCh. Es handelt sich weitgehend um sogenannte personengebundene Merkmale, das heißt solche, die die oder der Einzelne nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten ändern kann. Dies erleichtert die Bildung von Analogien im Zuge der Herleitung unbenannter Merkmale.

Eine Besonderheit stellt insoweit die ausdrückliche Hervorhebung der antisemitischen Zuschreibung dar, da dieses Diskriminierungsmerkmal bisher nur vereinzelt in den Katalogen anderer Fachgesetze benannt ist. Unter einer antisemitischen Zuschreibung ist eine Diskriminierung zu verstehen, die sich an der Zugehörigkeit einer Person oder Gruppe zum Judentum orientiert und häufig auch in verdeckter Form auftritt, etwa in Gestalt vermeintlicher Kritik am Staat Israel oder dem Zionismus, also der (politischen) Idee eines jüdischen Staates. Als Maßstab für antisemitische Zuschreibungen kann die Arbeitsdefinition der *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) dienen, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich intendiert ist. Antisemitismus ist hiernach eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein. Die einleitende Erwähnung des Antisemitismus trägt dem Umstand Rechnung, dass sich in Folge des terroristischen Überfalls der Terrorgruppe Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 die Zahl antisemitisch motivierter Ereignisse und Übergriffe in Nordrhein-Westfalen drastisch erhöht hat. So erfasste die Melde- und Informationsstelle Antisemitismus RIAS NRW im Jahr 2024 940 antisemitische Vorfälle, was einer Steigerung von 42 Prozent im Vergleich zum Vorjahr 2023 entspricht (664 Vorfälle). Satz 1 spricht in diesem Rahmen von antisemitischer Zuschreibung; dies trägt dem Umstand Rechnung, dass durch das Abheben auf die Fremdzuschreibung einer vermeintlichen Eigenschaft die Anwendungsbreite des Diskriminierungsschutzes gegenüber Antisemitismus nochmals vergrößert werden kann; einbezogen werden können auf diese Weise etwa auch Personen, die jüdische Personen unterstützen, ohne selbst jüdischen Glaubens zu sein.

Unter einer antiziganistischen Zuschreibung ist die Unterstellung bestimmter, negativ bewerteter Eigenschaften oder Verhaltensweisen gegenüber Sinti und Roma allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe zu verstehen, etwa die pauschale Verbindung mit „abweichendem (z. B. kriminellen) Verhalten“ oder mit angeblichen Lebensweisen, die als unvereinbar mit denen der Mehrheitsbevölkerung dargestellt werden. Diese Form der Zuschreibung konstruiert Sinti und Roma als vermutete Gefährdung und ist Ausdruck eines spezifischen antiziganistischen Rassismus. Insoweit ist das Merkmal der antiziganistischen Zuschreibung als *lex specialis* gegenüber der rassistischen Zuschreibung zu bereifen. Abweichend von Artikel

21 Absatz 1 EU-GrCh, § 1 AGG und Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG verwendet Satz 1 das Merkmal der rassistischen Zuschreibung an Stelle der „Rasse“. Dies soll dem Umstand Rechnung tragen, dass „Menschenrassen“ wissenschaftlich nachgewiesen nicht existieren und mithin eine durch eine diskriminierende Person vorgenommene Zuordnung einer anderen Person zu einer „Rasse“ stets eine Fremdzuschreibung ist. Durch die Verwendung der Fremdzuschreibung müssen sich Betroffene zudem selbst nicht mehr einer bestimmten „Rasse“ zuordnen und damit eine essentialistische Eigenzuschreibung vornehmen, wenn sie eine Diskriminierung geltend machen wollen. Für den Begriffsinhalt des Merkmals gelten im Übrigen die zu § 1 AGG, Artikel 21 EU-GrCh entwickelten Grundsätze.

Das Geschlecht bezieht sich auf den Unterschied zwischen Frauen und Männern sowie Menschen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung im biologischen Sinne. Demgegenüber geht es bei der geschlechtlichen Identität um die Frage, ob sich ein Mensch selbst mit dem ihm zugewiesenen Geschlecht identifiziert, mithin ob es ihn passend und ausreichend beschreibt. Die ethnische Herkunft bezieht sich auf die Abstammung von Angehörigen eines bestimmten Volkes. Es geht namentlich darum, dass gesellschaftliche Gruppen benachteiligt werden, die „durch eine Gemeinsamkeit der Staatsangehörigkeit, Religion, Sprache, kultureller und traditioneller Herkunft und Lebensumgebung gekennzeichnet sind“, wie etwa die Roma. Die soziale Herkunft betrifft die soziale Stellung der Vorfahren. Religion wie Weltanschauung beinhalten eine umfassende Deutung der Welt und der menschlichen Existenz, aus der sich Anforderungen für das menschliche Leben ableiten lassen. Sie enthalten Auffassungen von ausreichender Triftigkeit, Ernsthaftigkeit, Kohäsion und Wichtigkeit. Aus einer Religion oder Weltanschauung ergeben sich für die oder den Gläubigen bindende Verpflichtungen, von denen sie oder er ohne schwere Gewissensnot nicht abweichen kann. Ob eine Religion oder Weltanschauung vorliegt, hängt nicht allein vom Selbstverständnis, sondern auch von objektiven Kriterien ab. Eine Behinderung setzt physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen von Dauer voraus, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren die Betroffenen an der vollen und wirksamen Teilhabe am Leben, gleichberechtigt mit anderen, hindern können. Das Merkmal des Lebensalters bezieht sich auf jedes Lebensalter und kann damit etwa auch Kindern zu Gute kommen. Bei der sexuellen Orientierung geht es um die sexuelle Ausrichtung im Sinne einer Vorliebe für Menschen gleichen oder anderen Geschlechts als Sexualpartnerin oder Sexualpartner. Vor allem Eltern sind in bestimmten Kontexten (etwa im Erwerbsleben) vielfach von Diskriminierung betroffen; Elternschaft ist als das verbindliche Fürsorgeverhältnis zu einem im Haushalt lebenden Kind zu begreifen. Diskriminierung richtet sich insoweit nicht nach dem Sorgerecht oder der rechtlichen Elternschaft, sondern bezieht sich auf die zugeschriebene Fürsorgeverantwortung. Schließlich enthält der Katalog der Diskriminierungsmerkmale ausdrücklich noch das Merkmal der familiären Fürsorgeverantwortung. Dieses Merkmal erfasst die Fürsorgeverantwortung innerhalb der Familie, des Haushalts oder verbindlicher familienähnlicher Strukturen, etwa für Kinder oder alte Menschen sowie sonstige pflegende Personen im familiären oder familienähnlichen Umfeld. Das Merkmal steht zudem in Zusammenhang mit der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Erstreckung des Begriffsinhalts auch auf lediglich familienähnliche Strukturen umfasst Fürsorge- und Pflegeverantwortung im persönlichen Nahumfeld, die nicht familienrechtlich abgesichert sind, aber faktisch bestehen (z.B. bei Wahlverwandten oder Patchwork-Familien). Besondere Bedeutung hat die definitorische Öffnung im Hinblick auf Bezugspersonen von LGBTQIA\*, denen familiäre Bindungen aufgrund von Diskriminierung vielfach noch immer rechtlich und/oder emotional verwehrt oder erschwert werden. Diese Betroffenenengruppe soll daher ebenfalls vom Diskriminierungsschutz des LADG umfasst werden.

Unbenannte Diskriminierungsmerkmale schließlich können etwa – in Anlehnung an die ausdrücklich genannten, in der Regel personengebundenen Merkmale – die Hautfarbe, genetische Merkmale, die Sprache, das Vorliegen einer chronischen oder einer psychischen

Erkrankung, die politische oder sonstige Anschauung, die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, das Vermögen oder die Geburt sein.

Satz 2 erweitert den Diskriminierungsbegriff des Satzes 1 auf eine besondere Erscheinungsform der Diskriminierung, die sog. assoziierte Diskriminierung. In der Rechtssache *Coleman* (Urteil vom 17. Juli 2008, C-303/06 – juris, Leitsatz 2.) hat der EuGH für Recht erkannt, dass die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG und im entschiedenen Fall im Speziellen das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung auch die Benachteiligungen von Menschen umfassen, die selbst keine Behinderung aufweisen, jedoch mit einem Menschen mit Behinderung in Verbindung gebracht werden. Daraus ist in der Folge der Grundgedanke abgeleitet worden, den Diskriminierungsschutz auch auf solche Personen zu erstrecken, die isoliert betrachtet nicht aufgrund von Diskriminierungsmerkmalen benachteiligt werden würden, dieses Schicksal indes infolge ihres Näheverhältnisses zu einer Person erleiden, die derartige Benachteiligungen erfährt.

Einen Sonderfall der Diskriminierung stellt überdies die von Satz 3 erfasste zurechenbare Veranlassung eines maschinellen oder automatisierten Vorgangs dar. Diese Variante erfasst Konstellationen, in denen es zu Ausgrenzungen bei der Verwendung automatisierter Systeme, insbesondere von Algorithmen oder künstlicher Intelligenz kommt. In der Regel dürfte insoweit zugleich ein Fall der mittelbaren Diskriminierung nach Absatz 4 vorliegen. Während es bei der Verwendung von Algorithmen typischerweise noch eine enge Kausalbeziehung zwischen Veranlasserin oder Veranlasser und dem rein binär ablaufenden Entscheidungsbaum des Algorithmus geben dürfte, eine diskriminierend wirkende Programmierung, Ausgestaltung oder Steuerung des Algorithmus sich mithin noch in einer engen Nähebeziehung zur veranlassenden natürlichen Person befinden dürfte, liegen die Dinge bei der Verwendung künstlicher Intelligenz komplizierter. Unterstellend, dass künstliche Intelligenz bereits gegenwärtig oder zumindest in naher Zukunft zum Treffen originär eigenständiger Entscheidungen in der Lage ist oder sein wird, bedarf es zur Feststellung diskriminierend veranlasster maschineller Praktiken insoweit eines Rückgriffs auf das sogenannte Training der künstlichen Intelligenz. Dieses wird jedenfalls im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch ganz überwiegend unter Mithilfe natürlicher Personen durchgeführt. Die Veranlasserschaft einer oder mehrerer natürlicher Personen durch Introjektion Diskriminierungen begünstigender Trainingsinhalte vermag sodann noch als rechtserhebliches Verhalten im Sinne des Satzes 1 bewertet zu werden. Sofern künstliche Intelligenzen sich wechselseitig selbst trainieren sollten, bedarf es in diesem Zusammenhang der Rückführung auf die zuletzt kausal geleisteten Beiträge natürlicher Personen.

Derartige kausal geleistete Beiträge können auch in einem Unterlassen bestehen, sofern die untätig Bleibenden eine Rechtspflicht zum Handeln trifft. Eine solche Rechtspflicht kann sich dabei auch aus den Vorschriften des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) ergeben, insbesondere soweit der Bund diese im Jahr 2008 mittels Zustimmungsgesetz in Bundesrecht transformiert hat. Da es für die Annahme einer Diskriminierung nach diesem Gesetz unerheblich ist, ob eine Benachteiligung auf dem Verhalten der diskriminierenden Person selbst oder auf einem ihr zurechenbaren, auch maschinellen oder automatisierten Vorgang beruht, kann auch das Unterlassen der barrierefreien Ausgestaltung von Verfahren diskriminierend wirken. Barrierefreie Verfahren, einschließlich der barrierefreien Kommunikation sowie der digitalen Barrierefreiheit, sind im Lichte der UN-BRK als objektiv notwendige Vorkehrungen zu verstehen, um eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Das Unterlassen solcher Vorkehrungen kann eine zurechenbare Benachteiligung begründen und damit eine Diskriminierung darstellen. Dies gilt insbesondere für das Unterlassen angemessener Vorkehrungen im Sinne des Artikels 2 der UN-BRK, etwa bei fehlender Barrierefreiheit oder der Nichtbereitstellung erforderlicher Hilfsmittel, sofern objektiv zumutbare Anpassungen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung unterlassen werden.

**Zu Absatz 3**

Nach Absatz 3 gilt als Benachteiligung auch die Anweisung zu einer Diskriminierung. Der Begriff der Anweisung impliziert, dass die handelnde Person gegenüber dem Diskriminierungsopfer eine Weisungsbefugnis ausüben kann, wobei eine faktische Vormachtstellung ausreichend ist. Gerade das bestehende Unter-Überordnungs-Verhältnis muss ausgenutzt werden. Auch insoweit kommt es auf ein Verschulden, etwa eine bestimmte Absicht, nicht an. Die oder der Handelnde muss sich nicht der Verbotswidrigkeit ihres oder seines Tuns bewusst sein. Der Norm kommt insbesondere dann Bedeutung zu, wenn die angewiesene Person der Anweisung nicht nachkommt; in diesem Fall wird der Schutz vor Benachteiligungen vorverlagert. Obwohl an sich unmittelbar kein Diskriminierungsopfer vorhanden ist, greift die Haftungsüberleitung des § 6 ein und löst zu Gunsten der potentiell benachteiligten Person die Rechtsfolgen des § 7 aus.

**Zu Absatz 4**

Absatz 4 definiert die mittelbare Diskriminierung. Sie erfasst dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die zunächst scheinbar für alle gleichermaßen gelten, in ihrem Effekt sich aber auf bestimmte Personengruppen stärker benachteiligend auswirken als auf andere. Als maßgebend für die Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung erweist sich dabei eine genaue Bestimmung des zu Grunde liegenden Diskriminierungsmerkmals. Für diese Wertung bedarf es daher einer Beantwortung der Frage, ob ein spezifisches, in der Regel personengebundenes Diskriminierungsmerkmal quantitativ gehäuft auftritt und daraus eine Benachteiligung gerade für die Trägerinnen und Träger dieses Merkmals folgt.

Der erforderliche unterschiedliche Effekt auf die Merkmalsträgerinnen und Merkmalsträger wurde in der unionsrechtlichen Rechtsprechung bisher nicht genau quantifiziert, doch soll es ausreichen, wenn anzunehmen ist, dass eine Regelung eine wesentlich größere Gruppe von Merkmalsträgerinnen und Merkmalsträgern betrifft. Es genügt dabei, die benachteiligende Wirkung plausibel zu machen („benachteiligen können“), wozu Statistiken eingesetzt werden können, aber nicht müssen. Insofern mag ein Beispiel aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz der Veranschaulichung dienen, selbst wenn die genannte Konstellation unter der Geltung dieses Gesetzes mit Blick auf § 3 Absatz 1 (keine Einbeziehung auf die Anbahnung, Durchführung oder Beendigung öffentlich-rechtlicher Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisse bezogener Diskriminierungen) außerhalb des Anwendungsbereichs liegt: Mittelbare Diskriminierung kann etwa vorliegen, sofern Teilzeitbeschäftigte in einem Betrieb ohne sachlichen Grund kein Weihnachtsgeld erhalten. Darin kann eine mittelbare Benachteiligung von Frauen liegen, denn bei Teilzeitbeschäftigten handelt es sich statistisch in den meisten Betrieben mehrheitlich um Frauen. Zudem können sich auch Personen auf eine mittelbare Diskriminierung berufen, die selbst nicht Trägerinnen oder Träger eines Diskriminierungsmerkmals, aber gleichwohl von den diskriminierenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren betroffen sind. Im vorgenannten Beispiel beträfe dies in betroffenen Betrieben tätige Männer oder sich keinem oder einem anderen Geschlecht zuordnende Personen, die ebenfalls kein Weihnachtsgeld erhalten. Ein Anwendungsfall von Absatz 4 kann darüber hinaus eine Diskriminierung sein, die auf dem Einsatz digitaler Instrumente, wie Algorithmen oder künstlicher Intelligenz, beruht.

**Zu Absatz 5**

Absatz 5 bezieht Phänomene mehrdimensionaler Diskriminierung ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Diskriminierungsschutzes ein. Zwar erfasst bereits die Begriffsbestimmung der Diskriminierung nach Absatz 2 Satz 1 auch mehrdimensionale Diskriminierungen, so dass es einer selbständigen Regelung derselben aus Rechtsgründen an sich nicht bedürfte; Mehrdimensionalität einer Diskriminierung begründet jedoch höhere Anforderungen an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen und kann Bedeutung für die Bestimmung der Höhe eines Nichtvermögensschadens oder Schmerzensgeldes (§ 7 Absatz 3 Satz 2) erlangen. Eine

Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen nach § 5 Absatz 3 ist insoweit nämlich nur dann möglich, wenn sämtliche Merkmale der Ungleichbehandlung aufgrund von mehrdimensionaler Diskriminierung in die Betrachtung mit einbezogen werden, da es insoweit nicht hinreicht, die Rechtfertigung nur am Maßstab eines einzelnen Diskriminierungsmerkmals zu prüfen.

Mehrfachdiskriminierung bedeutet dabei, dass mehrere Diskriminierungsmerkmale auf eine Person zutreffen und sich mitunter wechselseitig verstärken. Mehrfachdiskriminierung kann dabei sukzessiv oder kumulativ auftreten. Sukzessive Mehrfachdiskriminierung bedeutet, dass eine Person aufgrund mehrerer Diskriminierungsmerkmale diskriminiert wird und diese Diskriminierungen unabhängig voneinander zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein homosexueller Mann, der einer ethnischen Minderheit angehört, in manchen Situationen wegen seiner sexuellen Orientierung und in anderen wegen seiner ethnischen Herkunft diskriminiert wird. Von kumulativer Mehrfachdiskriminierung ist hingegen die Rede, wenn eine Person in einer Situation aufgrund mehrerer Diskriminierungsmerkmale zugleich ungleich behandelt wird. Als Anwendungsbeispiel mag insofern die Lage eines schwarzen Menschen im fortgeschrittenen Rentenalter dienen, dem die Anmietung einer Veranstaltungsstätte des Landes für eine von ihm organisierte Veranstaltung verwehrt wird, weil die Verwaltung davon ausgeht, dass sowohl Mieter schwarzer Hautfarbe als auch solche hohen Lebensalters ein hohes Kostenausfallrisiko bergen. Insoweit liegt eine doppelte Diskriminierung vor: aufgrund rassistischer Zuschreibung und des Alters. Die verschiedenen Formen der Diskriminierung können bei der Mehrfachdiskriminierung nebeneinanderstehen und unabhängig voneinander betrachtet werden.

Die intersektionale Diskriminierung bezeichnet demgegenüber das Zusammenwirken unterschiedlicher Diskriminierungsmerkmale im Sinne einer wechselseitigen Beeinflussung, die eine untrennbare Verknüpfung der Dimensionen mit möglicherweise spezifischen, diskriminierungsverstärkenden Effekten zur Folge hat. Als Beispiel mag insoweit zunächst die Lage eines sehbehinderten alten Menschen dienen, der sowohl wegen seiner Sehbehinderung als auch wegen seines hohen Lebensalters diskriminiert werden könnte. Diese Art der Diskriminierung stellt jedoch zugleich auch aus objektiver Sicht eine spezifisch eigenständige und weitergehende Art von Diskriminierung dar: Sie reicht dabei über die Lage alter Menschen ohne Sehbehinderung sowie jüngerer Menschen mit Sehbehinderung hinaus. Anders formuliert: Die Diskriminierung geschieht in dieser Konstellation gerade im Hinblick auf die spezifische Dimension als „alter Mensch mit Sehbehinderung“. Beide Dimensionen sind dabei untrennbar miteinander verknüpft. Ebenso verhält es sich im Fall einer lesbischen schwarzen Frau mit geringem Einkommen. Insoweit könnte es zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts kommen, zum anderen aufgrund der Hautfarbe (rassistische Zuschreibung). Zusätzlich kann die finanzielle Situation der Frau Grund für eine Diskriminierung sein. Die Kombination dieser Dimensionen vermag wiederum zu einer eigenständigen, spezifischen Art von Diskriminierung zu führen: Diese Art von Diskriminierung entspricht weder der Lage einer weißen lesbischen Frau noch derjenigen einer weißen heterosexuellen Frau. Ebenso wenig reflektiert sie die Situation einer schwarzen lesbischen Frau mit hohem Einkommen oder einer weißen lesbischen Frau mit geringem Einkommen. Vielmehr sind die verschiedenen möglichen Diskriminierungsmerkmale (Rassismus, Klassismus/Vermögen und sexuelle Orientierung/Identität) wiederum nicht mehr sachgerecht voneinander zu trennen; insbesondere kann nicht festgestellt werden, ob eines der Diskriminierungsmerkmale allein, ihre Summe oder ihr wechselseitiges Zusammenwirken die konkrete Benachteiligung ausgelöst hat.

### **Zu Absatz 6**

Absatz 6 etabliert die Belästigung als spezielle Form der Diskriminierung (diskriminierende Belästigung). Abweichend von den übrigen Erscheinungsformen von Diskriminierung

erweisen sich Belästigungen nicht nach § 5 rechtfertigungsfähig, da sie neben der Benachteiligung der betroffenen natürlichen Person in besonderem Maße zusätzlich den Menschenwürdegehalt der Existenz der Betroffenen angreifen. Es handelt sich damit um eine spezielle Erscheinungsform eines Persönlichkeitsrechtseingriffs durch Diskriminierung mit spezifisch eigenem, weitergehendem Gehalt, die erweiternd neben die in den Absätzen 2 bis 5 geregelten Formen tritt. Voraussetzung dafür, dass einer Belästigung Diskriminierungscharakter zukommt, ist die Verletzung der Würde der betroffenen Person durch unerwünschte Verhaltensweisen, insbesondere durch das Schaffen eines von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen und Beleidigungen gekennzeichneten Umfeldes.

#### **Zu Absatz 7**

Absatz 7 normiert die diskriminierende sexuelle Belästigung als Sonderfall der diskriminierenden Belästigung nach Absatz 6. Es gelten die gleichen Maßstäbe wie ebendort. In Ermangelung einer entsprechenden Regelung im Landesgleichstellungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ist die Definition der sexuellen Belästigung § 12 des Landesgleichstellungsgesetzes des Landes Berlin entnommen. Die Aufzählung möglicher sexuell bestimmter Verhaltensweisen erfasst typische Fälle, erweist sich aber nicht als abschließend. Darüber hinaus umfasst der Anwendungsbereich erst recht Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 ff. StGB). Wie bei der Belästigung nach Absatz 6 ist das durch die in Absatz 7 enumerierten Verhaltensweisen geschaffene feindliche Umfeld nur ein Beispiel („insbesondere“) dafür, wann von einer Würdeverletzung ausgegangen werden kann. Auch insoweit kann schließlich eine einzelne Handlung bereits ausreichen, ohne dass es einer Wiederholungsgefahr bedarf. Diskriminierende Belästigungen und diskriminierende sexuelle Belästigungen sind dann als Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe (§ 1) anzusehen, wenn sie zumindest bei Gelegenheit der Dienstausübung geschehen (§ 6 Absatz 1 Satz 2). Beide Formen der Belästigung sind bereits verwirklicht, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Eine Rechtfertigung nach § 5 bleibt auch insoweit außer Betracht.

#### **Zu Absatz 8**

Die Regelung orientiert sich an Artikel 9 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 10 der Richtlinie 2004/113/EG, die auf der Erwägung beruhen, dass ein angemessener Schutz vor Viktimisierung Voraussetzung für eine effektive Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ist. Die Vorschrift entspricht dem in § 16 AGG enthaltenen Grundsatz, dass Beschäftigte nicht wegen der Inanspruchnahme ihrer Rechte aus dem AGG (z.B. der Geltendmachung von Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüchen) benachteiligt werden dürfen und überträgt ihn auf jede Inanspruchnahme dieses Gesetzes. Der Begriff der Benachteiligung umfasst jede Schlechterstellung gegenüber dem Status quo und kann etwa im Vorenthalten von Vorteilen, aber auch in der Schaffung eines feindlichen Umfeldes durch systematisches Mobbing liegen. Wie in § 16 AGG gilt dieser Schutz nach Satz 2 auch für die Unterstützung von Personen, die Rechte aus diesem Gesetz in Anspruch nehmen, insbesondere, indem sie Beweismittel beibringen oder sich selbst als Beweispersonen zur Verfügung stellen. Dabei kommen als von einem Dritten angebotene Beweismittel sämtliche Gegenstände des Streng- sowie des Freibeweises nach der ZPO in Betracht, so dass das Maßregelungsverbot den größtmöglichen Umfang im Hinblick auf die Ermöglichung der Unterstützung Betroffener erfährt. Ebenso wird die Weigerung entsprechender Personen, eine rechtswidrige Anweisung auszuführen, erfasst. Sanktionen, die gegen das Maßregelungsverbot verstoßen, sind rechtswidrig.

Satz 3 stellt klar, dass keine rechtlichen oder tatsächlichen Folgen gleich welcher Art daraus abgeleitet werden dürfen, ob eine Diskriminierung geduldet oder zurückgewiesen wird, ob andere Personen unterstützt oder Aussagen als Zeuginnen oder Zeugen gemacht werden. Eine Diskriminierung wird geduldet, wenn die oder der Betroffene sie widerspruchlos hinnimmt; mit dem Argument, es könne keine Diskriminierung vorgelegen haben, da sich die oder der Betroffene nicht zu einer solchen verhalten habe, dürfen sodann keine rechtlichen oder

tatsächlichen Veranlassungen getroffen werden, die insbesondere zu Lasten der oder des Betroffenen an die Hinnahme anknüpfen (so darf etwa eine Verpflichtung einer chronisch kranken Person zu schweren körperlichen Arbeiten nicht aufrechterhalten oder nochmals ausgesprochen werden). Gleiches gilt von Folgen, die an die Zurückweisung einer Diskriminierung geknüpft werden, etwa eine Ermessensausübung zu Ungunsten der oder des Betroffenen in einem Verwaltungsverfahren, sofern die Zurückweisung als apokrypher Umstand in die Ermessensausübung einbezogen wird. Die Vermutungsregelung des § 8 gilt auch in Bezug auf eine Benachteiligung wegen der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Gesetz oder der Weigerung, eine gegen dieses Gesetz verstoßende Anweisung auszuführen.

## **Zu § 5 (Rechtfertigung)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 enthält die zentrale Rechtfertigungsvorschrift für Benachteiligungen im Sinne der Diskriminierungstatbestände des § 4. Die Vorschrift rechtfertigt in ihrem Anwendungsbereich lediglich die auf dem diskriminierenden Verhalten beruhende Benachteiligung, nicht das diskriminierende Verhalten an sich. Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass es keine gerechtfertigten diskriminierenden Verhaltensweisen geben kann, sehr wohl jedoch gerechtfertigte Benachteiligungen, sofern diese aus anderen, von der Rechtsordnung gebilligten Gründen ungeachtet eines möglicherweise hinzutretenden diskriminierenden Verhaltens ausnahmsweise hinzunehmen sind. Die Maßstäbe der Vorschrift gelten grundsätzlich auch für die besonderen Erscheinungsformen von Diskriminierungen nach § 4 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 bis 5, werden aber durch die nachfolgenden Absätze teils spezifisch modifiziert und ergänzt. Belästigungen, sexuelle Belästigungen und Maßregelungen nach § 4 Absatz 6 bis 8 sind mit Blick auf ihre besondere Natur – insbesondere ihren Bezug zur Würde der betroffenen Person – nicht rechtfertigungsfähig.

Benachteiligungen im beschriebenen Sinne sind nach Absatz 1 gerechtfertigt, wenn durch das in Rede stehende Verhalten ein legitimer Zweck verfolgt wird und sie sich zur Erreichung dieses Zwecks als verhältnismäßig erweisen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat – im Kontext der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen – zu Rechtfertigungsmaßstäben ausgeführt: „Differenzierungen bedürfen [...] stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. [...] Die verfassungsrechtlichen Anforderungen [verschärfen sich], je weniger die Merkmale, an die die [...] Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Artikel 3 Absatz 3 GG annähern“ (BVerfG, Beschluss vom 18.07.2012, 1 BvL 16.11 – Grunderwerbsteuer Lebenspartnerschaft –, Rdnr. 30 f.).

Legitime Zwecke (Sachgründe) können sich insoweit insbesondere aus anderen Normen des geltenden Rechts ergeben. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt nach den allgemeinen Regeln im jeweiligen Einzelfall und unter Berücksichtigung insbesondere des Gewichts der Benachteiligung, ihrer Auswirkungen auf die betroffene Person, der mit ihr verfolgten Ziele und ggf. unionsrechtlicher Vorgaben. Diese Anforderungen können im Einzelfall dazu führen, dass eine Rechtfertigung schlechterdings ausgeschlossen ist. Dies gilt vor allem bei Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft oder einer rassistischen Zuschreibung. Im Rahmen der gebotenen Prüfung der Verhältnismäßigkeit, insbesondere derjenigen im engeren Sinne, ist deshalb zu berücksichtigen: Je stärker der Menschenwürdegehalt durch eine Benachteiligung betroffen ist, umso höher sind die Anforderungen an eine Rechtfertigung.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 legt den entsprechenden Rechtfertigungsmaßstab für die mittelbare Diskriminierung im Sinne des § 4 Absatz 4 fest. Die in Rede stehenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahrensweisen sind auf ihr rechtmäßiges Ziel sowie auf ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen. Es gelten die mit Blick auf Absatz 1 genannten Maßstäbe; orientieren sich entsprechende Vorschriften, Kriterien oder Verfahrensweisen an Diskriminierungsmerkmalen mit großer Nähe zum Menschenwürdegehalt, wird auch insofern eine Rechtfertigung außer Betracht zu bleiben haben. So können sich etwa Verfahrensweisen, die nur Menschen einer bestimmten Ethnie berücksichtigen, regelmäßig unter keinem Gesichtspunkt als rechtfertigungsfähig erweisen. Im Übrigen sind die Umstände des Einzelfalls maßgebend.

**Zu Absatz 3**

Absatz 3 bestimmt, dass im Falle mehrdimensionaler Diskriminierung (insbesondere intersektionale und Mehrfachdiskriminierung) die Rechtfertigung für jede einzelne Diskriminierungsdimension gesondert zu prüfen ist. Ist eine Benachteiligung möglicherweise im Hinblick auf eine Diskriminierungsdimension – etwa eine Benachteiligung wegen einer chronischen Krankheit – gerechtfertigt, liegt darin nicht zugleich die Rechtfertigung derselben Benachteiligung wegen einer anderen Dimension wie etwa einer zugleich in Erscheinung tretenden Benachteiligung wegen der Geschlechtsidentität. Die Rechtfertigungsgründe müssen auf alle betroffenen Dimensionen zutreffen. Die Regelung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass nach der Lebensrealität mehrdimensionale Diskriminierungen eher den Regelfall als die Ausnahme darstellen.

**Zu Absatz 4**

Absatz 4 stellt klar, dass die Durchführung positiver Maßnahmen einen legitimen Zweck darstellt. Die Maßnahmen müssen nach objektivem Maßstab geeignet und angemessen sein und bedürfen im konkreten Einzelfall der Abwägung mit Rechtspositionen der von ihnen negativ Betroffenen. Das schließt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einen absoluten Vorrang der zu fördernden Gruppe aus (EuGH, Urteil vom 17. Oktober 1995, C-450/93 – Kalanke).

Unter positiven Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind insbesondere Maßnahmen zur Förderung von Personen zu verstehen, von denen zu besorgen steht, dass ihnen mit Blick auf Diskriminierungsmerkmale im Sinne von § 4 Absatz 2 eine Benachteiligung drohen könnte. Die Regelung stellt deshalb klar, dass eine unterschiedliche Behandlung ungeachtet der sonstigen Rechtfertigungsgründe dann zulässig ist, wenn durch sie potentielle oder bestehende Nachteile wegen eines Diskriminierungsmerkmals nach § 4 Absatz 2 (im Vorfeld) verhindert oder (nachträglich) ausgeglichen werden. Positive Maßnahmen spielen bisher vor allem eine Rolle bei der Förderung von Frauen und Menschen mit Behinderung.

Als positive Maßnahmen sind dabei jedoch nur solche Maßnahmen anzusehen, die sich im Einklang mit den Prinzipien und Bestimmungen einschlägiger europäischer und internationaler Menschenrechtsübereinkommen, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung [Bezeichnung im Original], dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes oder dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen befinden. Insbesondere dürfen sie nicht zur Verstärkung von Isolierung, Segregation, Stereotypisierung, Stigmatisierung oder sonstiger Diskriminierung führen.

**Zu § 6 (Verantwortlichkeit)**

§ 6 bildet das zentrale Element der zweiten Ebene der Regulationsstruktur dieses Gesetzes. Die Vorschrift bestimmt, unter welchen Voraussetzungen es zu einer Überleitung der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit für Diskriminierungen auf die öffentliche Hand kommt. Dabei enthält sie ein abgestuftes Zurechnungssystem, das mit zunehmender Ferne der jeweiligen juristischen Person des öffentlichen Rechts von einem Diskriminierungsgeschehen höhere Anforderungen an die Zurechenbarkeit dieses Geschehens stellt.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 beinhaltet die Grundsatznorm über die haftungsrechtliche Zurechnung des diskriminierenden Verhaltens natürlicher Personen zur öffentlichen Hand. Das Verhalten einer Person, das sich als Diskriminierung, (sexuelle) Belästigung oder Maßregelung darstellt, wird haftungsrechtlich jedenfalls dann der öffentlichen Hand zugerechnet, wenn ein in der Regel beamten- oder sonst beschäftigungsrechtliches Verhältnis zwischen dieser Person und einer juristischen Person des öffentlichen Rechts besteht. Da der Anwendungsbereich dieses Gesetzes im Wesentlichen Landesbehörden umfasst und in Nordrhein-Westfalen das Rechtsträgerprinzip gilt, wird die Zurechnung regelmäßig zum Land Nordrhein-Westfalen in seiner Eigenschaft als Anstellungskörperschaft erfolgen, gleichviel, ob eine Beamtin oder ein Beamter oder eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter diskriminierende Person ist.

Zudem trifft Satz 1 eine Regelung für Verwaltungshelfer oder sonst mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragte Dritte. Verwaltungshelfer handeln in der Regel zumindest im Auftrag einer Behörde, so dass die Haftung auf deren Rechtsträger übergeleitet wird. Auch das Verhalten anderer Dritter – natürlicher Personen – jenseits von Verwaltungshelfern kann nach der Vorschrift eine Haftungsüberleitung auslösen. Dieses Gesetz soll nämlich eine Eigenhaftung privater Dritter oder juristischer Personen des Privatrechts, zu denen diese in einem Anstellungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, nicht begründen, zumal dadurch Anwendungskonkurrenzen mit dem AGG ausgelöst werden könnten. Zudem statuiert dieses Gesetz mit Blick auf Auftragsverhältnisse gerade eine mittels der Übertragung der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe begründete Veranlasserhaftung: Haften soll grundsätzlich dasjenige Rechtssubjekt, das für die Wahrnehmung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe, bei der es zu einer Verletzung des Diskriminierungsverbots kommt, nach den allgemeinen rechtlichen Regeln ohne Rücksicht auf eine etwaige „Auslagerung“ einer Aufgabe zuständig ist. Lagert dieses Rechtssubjekt die Aufgabenwahrnehmung dennoch an private Dritte aus, soll es sich deshalb durch diesen Akt grundsätzlich nicht des Risikos begeben können, für Diskriminierungen durch diejenigen Personen, die für die jeweiligen private Dritten in Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe tätig werden, einstehen zu müssen. Diese Rechtsfolge dürfte überdies die Sorgfalt bei der Auswahl etwaiger Auftragnehmer zu erhöhen geeignet sein. Innerhalb dieses Kanons wird die Haftung der öffentlichen Hand für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Beschäftigte juristischer Personen des Privatrechts oder sonst in deren Namen tätig werdende natürliche Personen allerdings durch Absatz 3 spezialgesetzlich sachgerecht begrenzt, da es der beauftragenden öffentlichen Stelle gegenüber den Beschäftigten oder Tätigwerdenden der jeweiligen juristischen Person des Privatrechts an ihrer eigenen Sphäre vergleichbaren Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten regelmäßig fehlt. Maßstab für eine Haftungsüberleitung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Beschäftigte juristischer Personen des Privatrechts ist deshalb ausschließlich die Einwirkungs- bzw. Hinwirkungsmöglichkeit über Beteiligungsverhältnisse (vgl. § 2 Absatz 2).

Auf eine Haftungsüberleitung für das Verhalten diskriminierender natürlicher Personen auf eine juristische Person des öffentlichen Rechts kann demgegenüber in Konstellationen, in denen das auftragnehmende Rechtssubjekt seinerseits von der beauftragenden öffentlichen Stelle mit hoheitlichen Kompetenzen zur eigenständigen Wahrnehmung ausgestattet worden ist, verzichtet werden. In diesem Falle erschiene es unangemessen, einen anderen – den

beauftragenden – Hoheitsträger für die Versäumnisse der oder des hoheitlich in eigenem Namen handelnden Dritten in Haftung zu nehmen. Im Falle einer Beleihung findet eine Überleitung nach Satz 3 deshalb jedenfalls insoweit nicht statt, wie die Beleihung reicht, da es sich bei Beliehenen in dieser Eigenschaft um natürliche oder juristische Personen des Privatrechts handelt, die kraft des Beleihungsaktes öffentliche Aufgaben im eigenen Namen und mit Hoheitsgewalt ausgestattet wahrnehmen.

Auch innerhalb des so gezogenen Rahmens kommt eine Überleitung der Haftung im Übrigen dann nicht in Betracht, wenn es sich bei der beauftragten Tätigkeit nicht um die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe handelt, sondern um eine solche bloß vorbereitende, nur auf das Verhältnis zum jeweiligen Auftraggeber oder zur jeweiligen Auftraggeberin gerichtete Tätigkeit. Konstellationen, in denen es lediglich um gleichsam binnengerichtete, unterstützende oder ergänzende Tätigkeiten zu Gunsten der öffentlichen Hand geht – wie etwa die Erstellung von Gutachten – scheiden damit aus dem Anwendungsbereich der Haftungsüberleitung aus.

Eine Überleitung der Haftung auf die öffentliche Hand erscheint schließlich unter dem Gesichtspunkt angemessener Lastenverteilung nur vertretbar, wenn das diskriminierende Verhalten im konkreten Einzelfall in einem hinreichenden Zusammenhang mit der Wahrnehmung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe steht. Deshalb verlangt Satz 2, dass sich die Diskriminierung zumindest bei Gelegenheit der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe ereignet haben muss. Dies schließt Exzesse, bei denen eine Person nach den Umständen nicht als Repräsentant der öffentlichen Hand agiert, von der Haftungsüberleitung aus; auch ist das Verhalten entsprechender Personen außerhalb des Dienstes nicht überleitungsfähig.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 nimmt den bei der Anwendung dieses Gesetzes zwar wohl seltenen, aber denklogisch möglichen Sachverhalt in den Blick, dass mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts für eine Diskriminierung nebeneinander haften. Dies kann namentlich dann der Fall sein, wenn eine Diskriminierung von mehreren Personen gemeinschaftlich begangen wurde, deren Anstellungskörperschaften oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts aber auseinanderfallen. Äußern etwa eine Mitarbeitende der staatlichen Umweltverwaltung und ein Mitarbeitender einer beliehenen juristischen Person des öffentlichen Rechts gemeinsam rassistische Bemerkungen zu Lasten einer dritten Person, etwa im Zuge eines Ortstermins zur Überprüfung der Einhaltung umweltrechtlicher Verpflichtungen durch eine Anlagenbetreiberin, wären sowohl das Land Nordrhein-Westfalen als auch die Beliehene für die Diskriminierung haftungsrechtlich verantwortlich. Für diese Konstellation ist deshalb eine gesamtschuldnerische Haftung der haftungsrechtlich verantwortlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorgesehen. Für das Gesamtschuldverhältnis gelten die Regelungen des BGB, insbesondere §§ 421, 426.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 enthält eine Spezialregelung der Haftungsüberleitung für Gestaltungen, in denen die öffentliche Hand juristische Personen des Privatrechts mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragt oder die Erfüllung solcher Aufgaben diesen zur eigenständigen Wahrnehmung überträgt, wie häufig etwa im Bereich der Daseinsvorsorge. Regelmäßig fehlt es der öffentlichen Hand in diesen Gestaltungen an hinreichenden, rechtlich fundierten Einwirkungsmöglichkeiten auf die juristische Person des Privatrechts, die die öffentliche Aufgabe wahrnimmt, und insofern erst recht auf deren Beschäftigte. Gleiches gilt für den Betrieb gemeinsamer Einrichtungen mit dem Bund, bei dem es schon aus kompetenzrechtlichen Gründen an entsprechenden Einwirkungsmöglichkeiten fehlt. Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber juristischen Personen des Privatrechts ergeben sich für die öffentliche Hand insoweit lediglich aus Beteiligungsverhältnissen, gleichviel, ob es sich um eine Mehrheits- oder eine Minderheitsbeteiligung handelt. Derartige Beteiligungsverhältnisse erlauben jedoch keine Einwirkung auf die

jeweils mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe im Einzelfall betrauten natürlichen Personen in einer Weise, die derjenigen gegenüber eigenen Bediensteten einer öffentlichen Stelle vergleichbar erschiene. Vor diesem Hintergrund erschiene es unangemessen, eine Haftung der öffentlichen Hand für jegliche Diskriminierung anzunehmen, die durch Mitarbeitende der juristischen Person des Privatrechts begangen werden. Die Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand sind in diesen Konstellationen regelmäßig auf bloße Hinwirkungsbemühungen beschränkt.

### **Zu § 7 (Abhilfe, Schadensersatz, Entschädigung)**

#### **Zu Absatz 1**

Grundgedanke eines effektiven Diskriminierungsschutzes ist es, Diskriminierungen zunächst dadurch entgegenzutreten, dass sie beseitigt werden oder den durch sie entstandenen Folgen abgeholfen wird. Erst, wenn dies aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich, tunlich oder zumutbar erscheint, sollen vermögensrechtliche Ansprüche zum Zuge kommen. Dies trägt zugleich dem Umstand Rechnung, dass der bundesdeutschen Rechtsordnung und insbesondere dem Staatshaftungsrecht der Grundsatz eines „Dulde und Liquidiere“ wesensfremd ist. Dieses Stufenverhältnis kommt in § 7 auch durch den in Absatz 2 Satz 2 niedergelegten Vorrang des Primärrechtsschutzes gegenüber dem sekundärrechtlichen Anspruch auf Schadensersatz zum Ausdruck. Den von einer Diskriminierung Betroffenen stehen zu diesem Zweck sämtliche primärrechtlichen Anspruchsgrundlagen des öffentlichen Rechts zur Verfügung, auch die nicht ausdrücklich in Absatz 1 genannten (insbesondere allgemeine öffentlich-rechtliche Abwehr- oder Unterlassungsansprüche, vgl. Absatz 4 Satz 4). Da Diskriminierungen untrennbar mit Benachteiligungen verknüpft sind, kommt insbesondere der Beseitigung fortbestehender Benachteiligungsfolgen aus Sicht der Betroffenen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Derartige Folgen reichen sachlich und zeitlich regelmäßig weit über das diskriminierende Ereignis hinaus; so kann eine aus diskriminierenden Gründen nicht erteilte verwaltungsrechtliche Genehmigung etwa erhebliche wirtschaftliche, persönliche oder soziale Folgen zu Lasten der oder des Betroffenen zeitigen. Um speziell diesen aus Diskriminierungslagen resultierenden Folgen Rechnung zu tragen, sieht daher Absatz 1 in Ergänzung des Vorrangs des Primärrechtsschutzes eine landesrechtliche spezialgesetzliche Normierung des im öffentlichen Recht gewohnheitsrechtlich anerkannten Folgenbeseitigungsanspruchs vor. Der Anspruch ist dabei auf Abhilfe hinsichtlich aus der Diskriminierung resultierender, für die Betroffenen nachteiliger und noch fortwirkender Folgen durch die für die Diskriminierung verantwortliche öffentliche Stelle gerichtet.

Strukturell entspricht der Anspruch des Absatzes 1 grundsätzlich dem allgemeinen, im Bundesrecht gewohnheitsrechtlich anerkannten Folgenbeseitigungsanspruch. Er kann ausnahmsweise auch die Natur eines Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruchs annehmen, sofern die zu beseitigenden Diskriminierungsfolgen etwa auf dem Vollzug eines diskriminierenden, rechtswidrigen Verwaltungsakts im Sinne des § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) beruhen.

Auf der Voraussetzungsseite wird das den allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruch kennzeichnende Erfordernis eines hoheitlichen Eingriffs in ein subjektives Recht durch einen Verstoß (einer Amtswalterin oder eines Amtswalters oder einer sonst mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Person) gegen die in § 4 Absatz 1 normierten Verbote ersetzt. Dadurch knüpft der Anspruch typischerweise an spezifische Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen an. Infolge des vorbezeichneten Verstoßes muss ein andauernder, rechtswidriger Zustand geschaffen worden sein, der noch anhält. Anders als beim allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruch des Bundesrechts kann es dabei auf eine etwaige Duldungspflicht im Hinblick auf den fortdauernden Zustand grundsätzlich nicht ankommen, da anderenfalls bereits eine Rechtfertigung für die erlittene Ungleichbehandlung vorläge.

Abweichendes kommt nur dann in Betracht, wenn rechtfertigende Umstände erst im zeitlichen Nachgang einer diskriminierenden Ungleichbehandlung erstmals in Erscheinung treten – etwa, wenn sich erst nachträglich zeigt, dass eine beantragte verwaltungsrechtliche Genehmigung auch aus anderen, im Zeitpunkt der Verweigerung der Genehmigung der Behörde noch unbekannt und rechtmäßigen Gründen nicht erteilungsfähig gewesen wäre. Zwischen Verstoß und Zustand bedarf es dabei adäquater, haftungsbegründender Kausalität.

Rechtsfolge des Folgenbeseitigungsanspruchs ist die Abhilfe, also entweder die Einstellung eines noch andauernden Diskriminierungsgeschehens oder die Beseitigung der Diskriminierungsfolgen durch die haftungsrechtlich verantwortliche Stelle. Abhilfe ist erreicht, wenn der frühere Zustand vor der nicht rechtfertigungsfähigen Benachteiligung der oder des Betroffenen wiederhergestellt ist (sog. *status quo ante*). Beispiele hierfür bilden die Rückgabe beschlagnahmter Gegenstände, die Rückzahlung rechtswidrig erhobener Abgaben oder der Widerruf diskriminierender Äußerungen, sofern diese dem Widerruf zugänglich sind (Eigenschaft als – falsche – Tatsachenbehauptungen). Nicht erfasst wird die künftige Unterlassung diskriminierender Äußerungen – insoweit ist die oder der Betroffene auf den gewohnheitsrechtlich anerkannten öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch analog § 1004 BGB oder abgeleitet aus den Freiheitsgrundrechten des Grundgesetzes verwiesen, der die Folgen einer zuvor bereits geschehenen Diskriminierung jedoch unberührt lässt.

Nicht in jedem Falle wird eine Abhilfe jedoch möglich sein; rechtlich oder tatsächlich Unmögliches kann nicht geschuldet sein, so dass der Folgenbeseitigungsanspruch insoweit nicht zum Zuge gelangt und stattdessen der vermögensrechtliche Anspruch des Absatzes 2 geltend gemacht werden kann, sofern auch keine anderen primärrechtlichen Ansprüche Platz greifen. Tatsächliche Unmöglichkeit der Abhilfe kommt etwa in Betracht, wenn eine diskriminierende Benachteiligung aus der Äußerung eines Werturteils durch die Amtswalterin oder den Amtswalter folgt, denn Werturteile sind dem Widerruf nicht zugänglich, und der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch betrifft lediglich künftige Wiederholungen des diskriminierenden Verhaltens, beseitigt indes nicht die Folgen der bereits getätigten Äußerung. Einer Unmöglichkeit der Abhilfe stehen Gestaltungen gleich, in denen die Leistung von Abhilfe für die verantwortliche Stelle ausnahmsweise mit einem objektiv im Rahmen der jeweiligen behördlichen Kapazitäten nicht mehr darstellbarem Aufwand verbunden wäre – so dann, wenn in Fällen struktureller Diskriminierung ein vollständiger organisatorischer und personeller Umbau der gesamten Behörde und ihrer Strukturen erforderlich würde. In einem derartigen Fall ist davon auszugehen, dass es ausnahmsweise an der Möglichkeit einer „angemessenen“ Abhilfe fehlt, weshalb Betroffene insofern ohne Weiteres zur Liquidation nach Absatz 2 schreiten dürfen.

Auch kann eine Abhilfe der oder dem Betroffenen nicht zumutbar sein, was insbesondere dann der Fall sein wird, wenn dadurch zumindest indirekt eine Wiederholung des diskriminierenden Verhaltens droht – so kann es bei besonders gewichtigen Diskriminierungsdimensionen wie etwa der rassistischen Zuschreibung für die oder den Betroffenen unzumutbar sein, eine inzidente Wiederholung der Zuschreibung im Rahmen einer Widerrufserklärung hinnehmen zu müssen. Auch insoweit können Betroffene dann stattdessen auf den Anspruch aus Absatz 2 rekurren. Den Betroffenen zumutbar kann im Übrigen auch die im Normtext nicht ausdrücklich erwähnte Möglichkeit der sonstigen Abhilfe sein – dabei handelt es sich um Maßnahmen, die zwar nicht unmittelbar an das vorangegangene diskriminierende Geschehen anknüpfen, von der oder dem Betroffenen aber als Abhilfe akzeptiert werden (gleich einem Erfüllungssurrogat wie bei der Annahme an Erfüllung statt nach § 364 BGB). Abhilfesurrogate in diesem Sinne können etwa auch in Maßnahmen bestehen, die ein Antidiskriminierungsverband vorschlägt und die von der oder dem Betroffenen akzeptiert werden.

Der Folgenbeseitigungsanspruch des Absatzes 1 ist im Verwaltungsrechtswege geltend zu machen.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 Satz 1 enthält eine spezialgesetzlich normierte Anspruchsgrundlage eigener Art des Staatshaftungsrechts, die auf Schadensersatz im Sinne der §§ 249 ff. BGB gerichtet ist und sich nach ihrem Grundgedanken zumindest auf der Voraussetzungsseite teilweise mit dem gewohnheitsrechtlich anerkannten Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff überschneidet, strukturell hingegen dem Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB in Verbindung mit Artikel 34 GG ähnelt, allerdings verschuldensunabhängig.

Während bei Ansprüchen aus aufopferungsgleichem Eingriff der oder die Geschädigte durch eine hoheitliche Zwangsmaßnahme, die dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen bestimmt ist, in seinen oder ihren nicht vermögenswerten Rechtsgütern verletzt wird und dadurch ein ihn oder sie ungleich treffendes Sonderopfer erbringt, verzichtet der antidiskriminierungsrechtliche Schadensersatzanspruch mit Blick auf die fortschreitende Verwendung verwaltungsprivatrechtlicher Handlungs- und Organisationsformen sowohl auf den originär hoheitlichen Charakter der Maßnahme als auch auf deren notwendige Gemeinwohlbezogenheit, zumal gerade bei diskriminierenden Realakten typischerweise lediglich ein isoliertes Handlungsunrecht vorliegen wird. Ein effektiver Schutz vor Diskriminierungen gebietet es vor diesem Hintergrund, tatbestandlich insoweit lediglich den Rechtsguteingriff in Gestalt der erlittenen Diskriminierung als auch das dadurch erbrachte Sonderopfer in Gestalt der nicht gerechtfertigten Benachteiligung als Anspruchsvoraussetzungen beizubehalten. Ob es sich bei erlittenen Diskriminierungen noch um ein Sonderopfer im klassischen Sinne oder eher um einen Anwendungsfall des Einstehenmüssens aus anderen Gründen im Sinne der sozialen Entschädigung (§ 5 Satz 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch) handelt, kann dahinstehen, da jedenfalls eine eigenständige, eine staatliche Unrechtshaftung und nicht lediglich eine Sozialleistung abbildende Anspruchsgrundlage normiert wird.

Auch ohne abschließende dogmatische Verortung der Anspruchsgrundlage im System des Staatshaftungsrechts wird jedoch aufgrund der strukturellen Ähnlichkeit zur Amtshaftung mit Blick auf die Haftungsüberleitung nach § 6 sowie die Rechtsfolge (Schadensersatz an Stelle von Entschädigung) prozessrechtlich davon ausgegangen, dass sich die Rechtswegzuständigkeit für den Anspruch aus Artikel 34 Satz 3 GG ergibt.

Der Bundesgesetzgeber hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Staatshaftungsrecht aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 25 GG bislang nur mittels einzelner, punktueller Vorschriften in Spezialgesetzen Gebrauch gemacht, so dass der Landesgesetzgeber nicht darin gehindert ist, in Absatz 2 Satz 1 eine originäre staatliche Unrechtshaftung zu normieren. Die Haftung nach Absatz 2 Satz 1 ist mit Blick auf die antidiskriminierungsrechtliche Rechtsprechung des EuGH verschuldensunabhängig ausgestaltet (vgl. EuGH, Urteil vom 22. April 1997, C-180/95 zu Artikel 2 und 3 der RL 76/207/EWG). Ausgleichspflichtig ist die nach § 6 Absatz 1 bis 3 verantwortliche Rechtsperson. Die Beweislastregelung des § 8 greift nicht für die haftungsausfüllende Kausalität und die Schadensbemessung.

Die Anspruchsgrundlage ist gegenüber dem Folgenbeseitigungsanspruch des Absatzes 1 subsidiär ausgestaltet; dies trägt dem Gedanken Rechnung, dass Diskriminierungen und ihre Folgen – wie es auch Satz 2 mit Blick auf den Vorrang des Primärrechtsschutzes vorsieht – zunächst abzuwehren sind und erst in der Folge – wenn eine Abwehr nicht möglich, tunlich oder zumutbar erscheint – liquidiert werden sollen.

Absatz 2 Satz 2 normiert den Vorrang des Primärrechtsschutzes. Der Primärrechtsschutz ist der auf die Wiederherstellung des ursprünglichen rechtmäßigen Zustandes gerichtete Rechtsschutz. Damit soll ein „Dulden und Liquidieren“ ausgeschlossen werden. Es soll verhindert werden, dass Betroffene eine Diskriminierung zunächst widerspruchslos dulden, um später wegen derselben einen Schadensersatzanspruch geltend zu machen. Die diskriminierte

Person ist dadurch angehalten, sich – soweit dies möglich ist – gegen die Diskriminierung im Wege des Primärrechtsschutzes zu wehren. Erst wenn dies nicht oder nicht mehr möglich ist, soll der Ausgleich der nachteiligen Folgen der diskriminierenden Handlung eingefordert werden können. So müsste etwa eine Person, deren Antrag auf Erteilung einer öffentlich-rechtlichen Erlaubnis aus diskriminierenden Gründen versagt worden ist, in der Regel zunächst gegen die Versagung der Erlaubnis vorgehen, bevor sie einen Anspruch nach § 7 Absatz 2 Satz 1 geltend machen kann. Die Einlegung eines Widerspruchs im Verwaltungsverfahren oder die Klageerhebung vor den Verwaltungsgerichten im Rahmen des Primärrechtsschutzes hemmen die Verjährung des zivilrechtlichen Schadensersatzanspruches in analoger Anwendung des § 204 Absatz 1 Nummer 1 BGB, vgl. BGH, Urteil vom 10. Februar 2011, Az. III ZR 37/10. Im Übrigen – insbesondere beim in der Praxis wohl als typischem Anwendungsfall zu betrachtenden diskriminierenden Realakt – gelangt § 213 BGB zur Anwendung, vgl. unten zu Absatz 4. Im Falle von diskriminierenden Äußerungen oder bei sich rasch erledigenden Verwaltungsakten ist in der Regel Primärrechtsschutz nicht oder nicht mehr möglich.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 Satz 1 enthält einen Anspruch auf Ersatz der immateriellen Schäden, die regelmäßig bei einer Diskriminierung nach § 4 entstanden sein werden. Der Anspruch setzt ebenso wie die Ansprüche nach Absatz 1 und 2 einen Verstoß gegen § 4 Absatz 1 voraus. Der Grundsatz vom Vorrang des Primärrechtsschutzes gilt für den Anspruch aus Absatz 3 nicht, da die Erhebung eines Rechtsbehelfs grundsätzlich nicht geeignet ist, einen immateriellen Schaden (Nichtvermögensschaden) abzuwenden. Der Anspruch auf Ersatz der immateriellen Schäden ist wie auch der Anspruch aus Absatz 2 verschuldensunabhängig ausgestaltet. Bei der Bemessung der Höhe des Anspruchs („angemessene Entschädigung“) haben die Gerichte die Ziele der Unionsrichtlinien (Artikel 15 der RL 2000/43/EG, Artikel 14 der RL 2004/113/EG) sowie die Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckend ausgestaltete Sanktion zu beachten. Darüber hinaus sollen die Schwere des Verstoßes und die Folgen für die diskriminierte Person berücksichtigt werden, so etwa psychische Beeinträchtigungen oder erlittene Traumata. Satz 2 verdeutlicht, dass Aspekte und Folgen von besonderen Erscheinungsformen der Diskriminierung (Mehrfachdiskriminierungen, intersektionale Diskriminierungen, assoziierte Diskriminierungen, diskriminierende Belästigungen) in die Bewertung einfließen und dem Prozessgericht Anlass geben können, diese bei der Bestimmung des Ausmaßes des erlittenen Schadens zu würdigen.

Für die Ansprüche nach Absatz 2 und Absatz 3 ist der ordentliche Rechtsweg eröffnet. Dies folgt unmittelbar aus Artikel 34 Satz 3 GG, soweit Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung in Rede stehen. Im Übrigen folgt die Rechtswegzuständigkeit der ordentlichen Gerichte aber auch aus § 40 Absatz 2 Satz 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift ist der ordentliche Rechtsweg für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten gegeben. Gleiches gilt für Entschädigungsansprüche (vgl. Reimer, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 70. Ed. 2023, § 40 Rdnr. 163).

### **Zu Absatz 4**

Die Verjährungsfrist für Ansprüche nach den Absätzen 1 bis 3 beträgt ein Jahr. Diese Verjährungsfrist gilt für den Folgenbeseitigungsanspruch des Absatzes 1, den Schadenersatzanspruch des Absatzes 2 sowie den Anspruch auf Ersatz des Nichtvermögensschadens des Absatzes 3. Sie gilt jedoch nicht für andere öffentlich-rechtliche Ansprüche, insbesondere Abwehr- und Unterlassungsansprüche aus Anlass der Diskriminierung, die vielfach aus Gewohnheitsrecht auf der Ebene des Bundesrechts hergeleitet werden. Insoweit fehlt dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass abweichender Bestimmungen über die Verjährung. Dies gilt hingegen nicht vom Folgenbeseitigungsanspruch des Absatzes 1, da dieser eine spezialgesetzliche landesrechtliche Ausprägung des allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruchs darstellt.

Der Wortlaut der Verjährungsvorschrift in Absatz 4 ist den §§ 194 ff. BGB nachgebildet. Ansprüche auf Folgenbeseitigung nach Absatz 1, auf Ersatz des Vermögensschadens nach Absatz 2 und des Nichtvermögensschadens nach Absatz 3 sind zunächst bei der öffentlichen Stelle geltend zu machen, der ein Verstoß gegen § 4 Absatz 1 zur Last gelegt wird. Klagen sind nach dem in Nordrhein-Westfalen geltenden Rechtsträgerprinzip gegen den Träger der nach § 6 Absatz 1 bis 3 jeweils verantwortlichen öffentlichen Stelle zu richten, wobei es den Betroffenen freisteht, die Ansprüche nach § 7 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 auch getrennt voneinander geltend zu machen. Da Absatz 3 zudem im Hinblick auf die Einzelheiten des Verjährungsrechts auf den gesamten Fünften Abschnitt des Ersten Buches des Bürgerlichen Gesetzbuches verweist, gelten insbesondere auch die Hemmungsvorschriften der §§ 203 ff. BGB. Soweit sich eine Verjährungshemmung weiterer Ansprüche nicht bereits auf eine entsprechende Anwendung des § 204 Absatz 1 Nummer 1 BGB stützen lässt (vgl. oben zu Absatz 2), steht jedenfalls wegen der Regelung des § 213 BGB grundsätzlich zu Ungunsten Diskriminierungsbetroffener nicht zu besorgen, dass diese der Durchsetzbarkeit ihrer Ansprüche im Zuge der Rechtsverfolgung des Folgenbeseitigungsanspruchs oder eines anderen öffentlich-rechtlichen Abwehr- oder Unterlassungsanspruchs verlustig gehen. § 213 BGB bestimmt allerdings, dass sich die Wirkung der Hemmung aus § 209 BGB nur auf solche anderen Ansprüche aus demselben Lebenssachverhalt erstreckt, die entweder wahlweise neben dem ursprünglichen Anspruch stehen oder an seine Stelle getreten sind. Zum Ausschluss von Unklarheiten und zumindest in regelmäßiger Ermangelung eines Wahlverhältnisses beim Anspruch aus Absatz 2 bestimmt Absatz 4 Satz 3 deshalb, dass auch der subsidiär ausgestaltete vermögensrechtliche Anspruch aus Absatz 2 sowie der Anspruch auf Ersatz von Nichtvermögensschäden aus Absatz 3 an die Stelle des Anspruchs aus Absatz 1 oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Abwehr- oder Unterlassungsansprüche tritt, die aus Anlass der Diskriminierung verfolgt und damit der Hemmung unterworfen werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass einer Rechtsverfolgung durch Betroffene nicht das Risiko eines Untergangs sekundärrechtlicher Folgeansprüche innewohnt. Zwar bedürfte es einer derartigen Regelung mit Blick auf die mangelnde Subsidiarität des Anspruchs auf Ersatz des Nichtvermögensschadens aus Absatz 3 insoweit strenggenommen nicht, jedoch dient sie der Prozessökonomie. Ist die oder der Anspruchsberechtigte von Rechts wegen gehalten, zunächst die Diskriminierung selbst oder ihre Folgen abzuwehren, käme es zu vermeidbaren Doppelprozessen, wenn sich später herausstellt, dass Folgenbeseitigungs- oder Abwehransprüche nicht durchgreifen, die oder der Anspruchsberechtigte aber bereits sowohl wegen des Abwehr- als auch des Anspruchs auf Ersatz des Nichtvermögensschadens mit Blick auf die Rechtswegaufspaltung mitunter mehrere parallele Prozesse geführt hat (es sei denn, über den Anspruch aus Absatz 1 oder sonstige öffentlich-rechtliche Abwehransprüche wird mit Blick auf §§ 17 Absatz 2 Satz 1, 17a Absatz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes im ordentlichen Rechtsweg mitentschieden); die oder der Anspruchsberechtigte müsste anderenfalls einen weiteren Prozess wegen des Anspruchs aus Absatz 2 führen.

### **Zu Absatz 5**

Eine Zielsetzung dieses Gesetzes ist es, Schutzlücken, die sich aus der fehlenden Anwendbarkeit des AGG auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch das Land ergeben, zu schließen. Soweit für einen konkreten Lebenssachverhalt jedoch bereits Ansprüche aus dem AGG eingreifen, verbleibt für diese Zielsetzung kein Raum. Aus diesem Grunde bestimmt Absatz 5, dass Ansprüche aus diesem Gesetz gegenüber solchen aus dem AGG subsidiär sind, also nicht neben letzteren geltend gemacht werden können. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass im Verhältnis der Bevölkerung zu Privatrechtssubjekten regelmäßig zivilrechtliche Rechtsbeziehungen bestehen, die eine Anwendung des AGG und somit auch das Entstehen von Ansprüchen aus Anlass erlittener Benachteiligungen auf der Grundlage des AGG erlauben. Die Subsidiarität umfasst jedoch lediglich die vom AGG bestimmungsgemäß erfassten Gestaltungen. Soweit also dieses Gesetz über das AGG hinausreichenden

Diskriminierungsschutz bietet, etwa indem es Diskriminierungsmerkmale anerkennt, die in § 1 AGG nicht enumeriert sind, bleibt eine Subsidiarität dieses Gesetzes innerhalb seines Anwendungsbereichs außer Betracht.

### **Zu § 8 (Beweislast)**

§ 8 normiert eine in ihrer Struktur § 22 AGG entsprechende Beweislastregel, welche ihren Ursprung in Artikel 8 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 9 der Richtlinie 2004/113/EG findet. Die Vorschrift erstreckt den Anwendungsbereich der Beweislastregel auch auf die Maßregelungsverbote des § 4 Absatz 8. Die Vorschrift kommt zum Zuge, sofern Diskriminierungsbeeinträchtigte Ansprüche im Zivilrechtsweg geltend machen, da dort der Beibringungsgrundsatz gilt.

Die Beweislastregel des § 8 erleichtert somit namentlich für auf Schadensersatz und Schmerzensgeld aus Anlass eines diskriminierenden Geschehens oder einer Maßregelung gerichtete Verfahren bei den ordentlichen Gerichten die Beweisführung zu Gunsten der Klägerin oder des Klägers. Die Klägerin oder den Kläger trifft dabei die volle Darlegungslast. Sie oder er hat alle Tatsachen vorzutragen, die den vom Diskriminierungsverbot umfassten Tatbestand erfüllen, insbesondere schlüssig darzulegen und zu beweisen, dass sie oder er im Verhältnis zu anderen Personen benachteiligt worden ist. Hinsichtlich des weiter erforderlichen Umstands, dass diese Benachteiligung auch auf einem der in § 4 Absatz 2 Satz 1 enumerierten oder ungeschriebenen Gründe beruht (Kausalität), genügt es allerdings, dass die Klägerin oder der Kläger nur sogenannte Vermutungstatsachen vorträgt, die auf eine unzulässige Benachteiligung schließen lassen. Indizien oder Vermutungstatsachen in diesem Sinne stellen Umstände dar, die mit Wahrscheinlichkeit auf einen bestimmten Sachverhalt schließen lassen. Hinsichtlich einer behaupteten Diskriminierung erfordert dies Tatsachenvortrag, der aus objektiver Sicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit darauf schließen lässt, dass die Benachteiligung wegen eines der in § 4 Absatz 2 Satz 1 genannten Diskriminierungsmerkmale oder eines dort nicht enumerierten, aber diesen gleichzuachtenden Merkmals erfolgt ist.

Welche Anforderungen an die Annahme überwiegender Wahrscheinlichkeit einer Kausalität zwischen Diskriminierungsmerkmalen und Benachteiligung zu stellen sind, können nur die Gerichte unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 138 ZPO beurteilen. Danach sind einerseits bloße Mutmaßungen „ins Blaue hinein“ unzulässig, andererseits ist jedoch zu beachten, welche Informationen einer Prozesspartei überhaupt zugänglich sind.

Auch die Ergebnisse von Statistiken oder so genannten Testing-Verfahren können im Rahmen der richterlichen Würdigung des Sachverhalts einen tatsächlichen Anhaltspunkt darstellen. Bei Testing-Verfahren wird zum Beispiel eine Vergleichsperson ohne zugeschriebene Diskriminierungsmerkmale im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 1 in Bezug genommen, um zu überprüfen, ob ein Verhalten gegenüber einer Person, bei der eines der in § 4 Absatz 2 Satz 1 genannten Merkmale vorliegt, gleichermaßen auch gegenüber der Vergleichsperson erfolgt.

Stehen der klagenden Partei zum Beweis der Indizien keine anderen Beweismittel, insbesondere Zeugen zur Verfügung, hat das Gericht alle zulässigen Möglichkeiten der Anhörung (§ 141 ZPO) und Vernehmung (§ 448 ZPO) der klagenden Partei auszunutzen (BAG, Urteil vom 6. Dezember 2001 – 2 AZR 396/00, AP zu § 286 ZPO Nr. 33; BGH, Urteil vom 16. Juli 1998 – 1 ZR 32/96, NJW 1999 S. 363).

Hat die Klägerin oder der Kläger den Vollbeweis dafür erbracht, dass sie oder er gegenüber einer anderen Person ungünstiger behandelt worden ist, und hat sie oder er nach vorbezeichneten Maßstäben hinreichende Vermutungstatsachen, aus denen auf eine unzulässige Benachteiligung geschlossen werden kann, zumindest so weit unter Beweis gestellt, dass das Gericht ihr Vorliegen für überwiegend wahrscheinlich hält, obliegt es dem Beklagten, unter substantiiertem Bestreiten der behaupteten Tatsachen und Darlegung der für das Gegenteil

sprechenden Tatsachen und Umstände den vollen Beweis dafür zu erbringen, dass doch kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vorliegt, etwa, weil eine Benachteiligung nicht auf von § 4 Absatz 2 Satz 1 erfassten Gründen beruht. Dies gilt ebenfalls, sofern sich die Klägerin oder der Kläger auf ungeschriebene Diskriminierungsmerkmale berufen hat, allerdings mit Blick auf den Beibringungsgrundsatz (denklogisch) nur im Rahmen des klägerischen Vortrags; gegen nicht behauptete Diskriminierungsmerkmale bedarf es keines Gegenbeweises. Der oder die Beklagte muss im Falle ungeschriebener Diskriminierungsmerkmale also beweisen, dass die Ungleichbehandlung der Klägerin oder des Klägers nicht auf den von jener oder jenem vorgetragenen Gründen beruht; alternativ kann er oder sie ggf. mit dem Vortrag gehört werden, das von der klagenden Partei vorgebrachte Diskriminierungsmerkmal stelle kein den in § 4 Absatz 2 Satz 1 genannten vergleichbares Merkmal dar. Ohnehin darf allerdings davon ausgegangen werden, dass die sich zu diesem Gesetz entwickelnde Rechtsprechung bisher unbenannte Diskriminierungsmerkmale als mit den enumerierten vergleichbar herausarbeiten wird.

Die Beweislastregelung wird unterstützt durch den im Rahmen des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) bestehenden Auskunftsanspruch. Dieser Anspruch ermöglicht es Betroffenen, im Vorfeld des gerichtlichen Rechtsschutzes Kenntnis von einem Sachverhalt oder von Tatsachen zu erlangen, die eine Diskriminierung wahrscheinlich machen. Die Aufnahme der Maßregelungsverbote des § 4 Absatz 8 in die Beweislastregelung ist geboten, um effektiven Diskriminierungsschutz zu gewährleisten.

### **Zu § 9 (Unterstützungsberechtigung, Unterstützungsleistungen)**

§§ 9 und 10 orientieren sich an Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 2004/113/EG, wonach die Beteiligung von Verbänden beim Rechtsschutz sicherzustellen ist. Verbände müssen für eine Unterstützungsberechtigung jedoch die Voraussetzungen aus Absatz 2 und 3 erfüllen.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 beschreibt die Funktion von Antidiskriminierungsverbänden zu Gunsten von diskriminierungsbeeinträchtigten Personen. Die Vorschrift stellt dabei den Zweck der Verbändebetätigung in Gestalt der Erbringung von Unterstützungsleistungen heraus.

#### **Zu Absatz 2**

Unterstützungsberechtigte Antidiskriminierungsverbände sind mit Blick auf Satz 1 als gemeinnützig anerkannte Personenzusammenschlüsse, welche nicht gewerbsmäßig tätig sind und entsprechend ihrer Satzung die besonderen Interessen von Personen wahrnehmen, die Nachteile wegen Diskriminierungen im Sinne des § 4 erfahren. Die Regelung in Absatz 2 stellt insoweit dem Grunde nach einen Gleichlauf zu § 23 Absatz 1 Satz 1 AGG her, fordert jedoch zusätzlich die Anerkennung des jeweiligen Verbandes als gemeinnützig, wohingegen auf das Merkmal der Gewähr der Dauerhaftigkeit (Wortlaut des § 23 Absatz 1 Satz 1 AGG „[...] nicht nur vorübergehend [...]“) verzichtet wird.

Für das Tätigwerden als Antidiskriminierungsverband ist keine bestimmte Rechtsform erforderlich. Der Verband muss jedoch über eine Satzung oder eine sonstige Grundordnung verfügen, die die wesentlichen Elemente seiner Verfasstheit bestimmt. Es muss sich bei dem Zusammenschluss jedoch um eine Personenmehrheit handeln. Es können demnach sowohl Personenzusammenschlüsse aus natürlichen Personen als auch aus juristischen Personen (Dachverbände) tätig werden. Zusammenschlüsse mit reiner Gewinnerzielungsabsicht sind ausgeschlossen. Verbände, die sich nicht auf die Interessenvertretung einer Personengruppe beschränken, sondern einen intersektionalen Ansatz verfolgen, können ebenfalls

unterstützend tätig werden, denn Diskriminierungen erfolgen in der Regel mehrdimensional. Darüber hinaus ist es unschädlich, wenn der Personenzusammenschluss auch weitere Ziele verfolgt, die über die Interessenwahrnehmung der von Diskriminierung betroffenen Personen hinausgehen (etwa im Bildungsbereich). Als Antidiskriminierungsverbände im bezeichneten Sinne können auch die in Nordrhein-Westfalen bereits bestehenden Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit angesehen werden.

Aufgrund der erforderlichen Anerkennung als gemeinnützig ist zunächst sichergestellt, dass die Verbände die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten. Diese Voraussetzung dient der Verhinderung von Rechtsmissbrauch. Die Anerkennung erfolgt durch die zuständigen Behörden im dafür vorgesehenen Verfahren unabhängig vom und außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes. Für den Begriff der Gemeinnützigkeit sowie die Anerkennung eines Verbandes als gemeinnützig gilt vielmehr § 52 der Abgabenordnung (AO). Eines zusätzlichen Merkmals der Gewähr der Dauerhaftigkeit bedarf es darüber hinaus nicht, da mangelnde Dauerhaftigkeit in der Regel einer Anerkennung als gemeinnützig entgegenstehen dürfte. Dachverbände können nach Satz 2 ebenfalls unterstützend tätig werden. Hintergrund dieser Regelung ist, dass sich im Zuge des Inkrafttretens dieses Gesetzes neue Dachorganisationen gründen könnten. Die Mitgliedsverbände müssen die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllen. Die Mindestanzahl von sieben Mitgliedsverbänden wird in Gleichlauf mit § 23 Absatz 1 Satz 2 AGG geregelt.

### **Zu Absatz 3**

Antidiskriminierungsverbände können Benachteiligte nach Satz 1 bei der Durchsetzung ihrer Rechte nach diesem Gesetz unterstützen. Dies gilt namentlich für die Durchsetzung der in § 7 genannten Rechte (Abhilfe oder Folgenbeseitigung gegenüber dem diskriminierungsrelevanten Verstoß, Schadensersatz, Schmerzensgeld), aber auch für die Besorgung außergerichtlicher Angelegenheiten wie etwa die Äußerung von Abhilfe- oder Schadensersatzverlangen oder die Beratung Betroffener. Grundsätzlich sind die Befugnisse zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen zwar seit 2008 im Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) geregelt; nach § 1 Absatz 3 RDG bleiben Regelungen zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen in anderen Gesetzen jedoch unberührt. Bei derartigen Gesetzen kann es sich auch um Landesrecht handeln. Das Rechtsdienstleistungsgesetz regelt die Rechtsberatungsbefugnisse somit nicht abschließend und belässt entsprechend Raum für die in Satz 1 vorgesehenen Betätigungsmöglichkeiten von Antidiskriminierungsverbänden.

Mangels einer Öffnungsklausel zu Gunsten des Landesgesetzgebers in § 67 VwGO und § 90 ZPO fehlt diesem jedoch die Gesetzgebungskompetenz, eine Regelung entsprechend § 23 Absatz 2 AGG zu treffen, wonach Antidiskriminierungsverbände befugt sind, im Rahmen ihres Satzungszwecks in gerichtlichen Verfahren als Beistände Benachteiligter in der Verhandlung aufzutreten. Satz 2 bestimmt deshalb, dass sich die Befugnis zu einer Beistandschaft in gerichtlichen Verfahren nach den geltenden Verfahrensordnungen (für den Primärrechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, und für Schadensersatz- und Schmerzensgeldansprüche nach der Zivilprozessordnung, ZPO) richtet. Antidiskriminierungsverbände sind danach zwar nicht im Sinne des § 67 Absatz 2 VwGO, § 90 Absatz 1 Satz 1, § 79 Absatz 2 Satz 2 ZPO als Bevollmächtigte vertretungsbefugt. Das Gericht kann aber auch andere Personen als Beistand zulassen, wenn dies sachdienlich ist und hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht (§ 67 Absatz 7 Satz 2 VwGO, § 90 Absatz 1 Satz 3 ZPO). Diese Voraussetzungen dürften von den Gerichten, wie sich aus der Wertung des § 23 Absatz 2 AGG ergibt, für Mitglieder der Antidiskriminierungsverbände im Einzelfall mit guten Gründen bejaht werden können.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 stellt klar, dass besondere Befugnisse von Verbänden nach anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Das betrifft Landesrecht, das entsprechende Befugnisse vorsieht, etwa

§ 6 BGG und das dort normierte Verbandsklagerecht. Gegenüber Bundesrecht bedarf es der Klarstellung aufgrund dessen Rangvorrangs nicht.

#### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 regelt die Untersagung der Betätigung als unterstützungsberechtigter Verband. Eine solche kann insbesondere dann ausgesprochen werden, wenn sich die Tätigkeiten eines Verbandes hin zu einer unsachgerechten Aufgabenerfüllung entwickeln oder eine der übrigen Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht oder nicht mehr erfüllt ist. Satz 2 überträgt die Zuständigkeit für die Untersagung dem jeweils für Antidiskriminierung zuständigen Ministerium. Er stellt zugleich die Einbeziehung anderer oberster Landesbehörden in das Verfahren sicher; deren Zuständigkeit kann etwa berührt sein, wenn sie – gleich aus welchen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – Förderleistungen zu Gunsten eines potentiell von einem Betätigungsverbot betroffenen Verbandes erbringen. In derartigen Gestaltungen ist mit den in ihrer Zuständigkeit berührten obersten Landesbehörden vor Erlass eines Betätigungsverbots Einvernehmen herzustellen. Der Erlass eines Betätigungsverbots kommt in Betracht, wenn das für Antidiskriminierung zuständige Ministerium von einem Fehlen oder Fortfall der Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 2 Kenntnis erlangt und der betroffene Verband dem Mangel auch nach Beanstandung nicht abhilft. Die Möglichkeit zum Erlass eines Betätigungsverbots trägt dem Umstand Rechnung, dass es mit Blick auf die Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 2 weder eines Anerkennungs- noch eines Anzeigeverfahrens gegenüber dem für Antidiskriminierung zuständigen Ministerium bedarf.

#### **Zu § 10 (Beanstandungsrecht)**

Bei dem in § 10 normierten Beanstandungsrecht handelt es sich um ein außergerichtliches Verfahren, das dadurch gekennzeichnet ist, dass die Voraussetzungen des § 9 Absatz 2 erfüllende Verbände gegenüber der nach § 6 Absatz 1 bis 3 verantwortlichen öffentlichen Stelle auf Verletzungen des Diskriminierungs-, Belästigungs- oder Maßregelungsverbots nach diesem Gesetz hinweisen. Das Beanstandungsverfahren dient der Selbstkontrolle der Verwaltung und wirkt darüber hinaus einer Überlastung der Gerichte durch Förderung außergerichtlicher Einigungen oder Beseitigung des diskriminierenden Verhaltens außerhalb eines Gerichtsverfahrens entgegen.

Bei einer Beanstandung handelt es sich um die schlüssige und in der Regel in Schriftform begründete Erklärung eines Verbandes, mittels derer die Feststellung eines Verstoßes gegen eine Schutzvorschrift dieses Gesetzes begehrt wird. Die öffentliche Stelle erhält infolge einer Beanstandung Gelegenheit, Abhilfe zu schaffen, da sie durch die Beanstandung auf mögliche diskriminierende Vorfälle oder Praktiken hingewiesen wird. Ob und auf welche Art und Weise Abhilfe geschaffen wird, steht im Ermessen der öffentlichen Stelle. In der Regel dürften jedoch bereits die von der Aussprache einer Beanstandung ausgehenden Wirkungen auf Seiten der öffentlichen Stelle zu Bemühungen um eine Aufklärung des Sachverhalts und eine Beseitigung etwaiger diskriminierender Praktiken führen, sofern diese noch andauern. Die öffentliche Stelle kann Abhilfe neben der Beseitigung einer Diskriminierung auch dadurch schaffen, dass sie verbindlich gegenüber dem beanstandenden Verband erklärt, gegen § 4 Absatz 1 verstoßen zu haben. Da die öffentliche Stelle nach Satz 2 das für Antidiskriminierung zuständige Ministerium über den Ausgang des Verfahrens zu unterrichten verpflichtet ist, wird regelmäßig ein Anreiz zur Vornahme einer entsprechenden Feststellung und zur Beseitigung etwaiger diskriminierender Praktiken bestehen, sofern die Beanstandung das tatsächliche Vorliegen einer Diskriminierung zum Gegenstand hatte. Antidiskriminierungsverbände sind gehalten, das Beanstandungsverfahren lediglich dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie über hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Diskriminierung oder einer diskriminierenden Praxis verfügen; das folgt bereits aus der sie zur Unterstützung berechtigenden Verpflichtung zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung.

Satz 3 stellt lediglich vorsorglich klar, dass die Ausübung des Beanstandungsrechts für den beanstandenden Verband kostenfrei ist; übliche Auslagen wie etwa Portokosten muss der jeweilige Verband allerdings selbst tragen. Die Kostenfreiheit bezieht sich auf die Handlungen der öffentlichen Stelle infolge einer Beanstandung; die Regelung stellt damit klar, dass die öffentliche Stelle Kosten von Abhilfemaßnahmen infolge einer Beanstandung nicht vom beanstandenden Verband ersetzt verlangen kann.

## **Zu § 11 (Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt)**

### **Zu Absatz 1**

Bei der Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und dem Abbau von Diskriminierung hat die öffentliche Verwaltung Vorbildfunktion. Diversity-Maßnahmen (Maßnahmen zur Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt) zielen dabei nicht nur darauf ab, Chancengleichheit zu fördern und Diskriminierungen proaktiv zu verhindern. In Rede steht vielmehr gerade die Etablierung einer internen und zugleich auch nach außen wirkenden Organisationskultur, die Wertschätzung und Diversität als zentrale Kernelemente verankert. Hierfür muss die Heterogenität der Ausgangs- und Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger bei dem nach außen gerichteten Verwaltungshandeln berücksichtigt werden. Insbesondere eine Orientierung am vermeintlichen Durchschnitt der Bevölkerung führt dazu, dass die Lebensrealitäten von Menschen, die wegen der in § 4 Absatz 2 beschriebenen „Andersartigkeit“ und der daraus resultierenden Stigmatisierung von dieser „Norm“ abweichen, bei politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen nicht ausreichend reflektiert werden.

In Absatz 1 wird sowohl die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung als auch die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt als Leitprinzip für Verwaltungshandeln verankert. Antidiskriminierung und Wertschätzungskultur werden hier als zwei ineinandergreifende und sich gegenseitig ergänzende Strategien verstanden. Maßnahmen zur Förderung einer Wertschätzungskultur können mit dem Ziel implementiert werden, dass sich die Diversität der nordrhein-westfälischen Bevölkerung innerhalb der Verwaltung stärker widerspiegelt. Um diesem Ziel näher zu kommen, können zum Beispiel Mentoring-Programme, auf Zielgruppen zugeschnittene Formen der Personalgewinnung oder der Aufbau von Netzwerken für bestimmte Gruppen innerhalb der Verwaltung forciert werden. Jenseits dessen können Verwaltungen unter Berufung auf Absatz 1 besondere Maßnahmen ergreifen, um Zielgruppen besser zu erreichen, die Verwaltungsleistungen bislang weniger nutzen als andere. Eine solche Maßnahme kann z.B. in einer engeren Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen für diese Gruppen bestehen, mit dem Ziel, Bedarfslagen besser kennen zu lernen und Leistungen auf diese abstimmen zu können.

### **Zu Absatz 2**

Werden Untersuchungen der Aufbau- und Ablauforganisation durchgeführt, sollen gemäß Absatz 2 bei dieser Gelegenheit die Prozesse ebenfalls in mehrererlei Hinsicht überprüft werden: Zum einen wird es darum gehen, die interne Organisationskultur dahin zu evaluieren, ob sie in hinreichendem Maße durch Elemente der Wertschätzung von Vielfalt, der kulturellen Offenheit, der Existenz von Diversity-Kompetenz der Mitarbeitenden und des fachlichen Knowhows über Grundzüge wie Grundwerte der Gleichstellung, der Teilhabe und Integration, der Antidiskriminierung und der Inklusion gekennzeichnet ist. Dabei sollen etwaige punktuelle oder strukturelle Mängel identifiziert und soweit möglich behoben werden. Zum anderen richtet sich die Überprüfung auf die Existenz (struktureller) Diskriminierungsrisiken und zielt darauf aufbauend darauf ab, geeignete Gegenmaßnahmen zu implementieren. Gleiches gilt bei der Umsetzung von gesetzlichen Untersuchungspflichten (z.B. § 12 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – EGovG NRW). Beispiele für zu untersuchende Prozesse sind: Beschwerdemanagement, Personalgewinnungs- und -

entwicklungsverfahren sowie Verfahren zur Verteilung von Sachmitteln. Die Prüfung der Strukturen und Abläufe und die Entwicklung geeigneter Gegenmaßnahmen im Bereich der Antidiskriminierung liegen in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungen. Die Landesantidiskriminierungsstelle oder das für Antidiskriminierung und gesellschaftlichen Zusammenhalt zuständige Ministerium unterstützt und berät bei Bedarf bei der Umsetzung und stellt geeignete Instrumente und Informationen zur Verfügung.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 hebt die besondere Obliegenheit von Führungskräften bei der Umsetzung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen und Untersuchungen hervor. Von besonderer Bedeutung ist daneben gelebte Diversität auch in den Leitungsebenen. In der Praxis erweist sich insbesondere bei Nachwuchskräften oder Auszubildenden der Anteil von Menschen mit internationalen Wurzeln als hoch, wohingegen er in höheren Stufen der Behördenhierarchie weit aus geringer ist. Um diesen Gesichtspunkt zu adressieren, könnten etwa organisationsübergreifende Mentoringprogramme für Führungskräfte mit diversen Merkmalen erwogen werden. Auch bei Evaluationen ließe sich überprüfen, wie Diversität in den verschiedenen Führungsebenen abgebildet ist, auch in den Spitzenpositionen.

Behörden können im Rahmen ihrer internen Organisations- und Personalregelungen erwägen, die Erfüllung der in Absatz 3 genannten Obliegenheiten bei der Leistungsbeurteilung von Führungskräften zu berücksichtigen. Dies kann insbesondere dazu beitragen, dass Leitlinien zur Förderung von Diversity, Sensibilisierung für strukturelle Diskriminierung und Umsetzung geeigneter Organisationsmaßnahmen wirksam implementiert werden. Die konkrete Gestaltung bleibt dabei den Behörden überlassen, um flexibel auf die jeweiligen Organisationsstrukturen und Führungshierarchien reagieren zu können.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 zielt auf die Förderung der Diversity-Kompetenz einschließlich der antidiskriminierungs-, landesgleichstellungs-, teilhabe- und integrationsrechtlichen Grundlagen sowie der Grundsätze der Inklusion bei den Beamtinnen und Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und motiviert zur Bereitstellung entsprechender Fortbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen vor. In einem vielfältigen Land wie NRW ist Diversity-Kompetenz eine Schlüsselqualifikation, um Verwaltungshandeln besser an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger anpassen zu können und mit Diversität unter den Beamtinnen und Beamten und den Beschäftigten kompetent umzugehen. Diversity-Kompetenz ist zentrale Voraussetzung, um das in Absatz 1 angesprochene Leitprinzip der Beseitigung von Diskriminierung und Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt überhaupt umsetzen zu können und sollte wo möglich gefördert und geschult werden.

Diversity-Kompetenz kann in Anlehnung an die in § 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG NRW geregelte „interkulturelle Kompetenz“ sowohl als soziale als auch als fachliche Fähigkeit verstanden werden. Als soziale Fähigkeit umfasst die Diversity-Kompetenz, mit Uneindeutigkeiten und Irritationen umzugehen zu können (Ambiguitätstoleranz), Ungewissheit und Fremdheit auszuhalten, die Fähigkeit zum Perspektivwechsel, die Einsicht in die Notwendigkeit reflexiven Handelns und Sensibilität für Diskriminierungen, Vorurteile und Stereotypen. In fachlicher Hinsicht umfasst Diversity-Kompetenz die Kenntnis der gesetzlichen Diskriminierungsverbote und der Instrumente zu ihrer Durchsetzung, das Wissen um gesellschaftlich gewachsene Diskriminierungsmuster und -strukturen und das Wissen um Maßnahmen und Strategien zum Umgang mit Diversität im jeweiligen fachlichen Kontext. In einem so heterogenen Land wie NRW wird Diversity-Kompetenz in der Regel in allen Stellen des öffentlichen Dienstes ein relevantes Schlüsselmerkmal sein, wobei sich die konkreten Anforderungen je nach Arbeitsbereich unterscheiden. Die Diversity-Kompetenz ist eine zusätzliche Kompetenz. Sie soll

neben die oben bereits erwähnte „interkulturelle Kompetenz“ nach dem TIntG und weitere soziale und fachliche Kompetenzen treten, diese aber nicht verdrängen.

### **Zu § 12 (Antidiskriminierungsstelle)**

Gerade der Abbau möglicher struktureller Diskriminierungen im Gefüge der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens kann nur erfolgreich erreicht werden, wenn auf der Grundlage umfassender Tatsachen- und Ursachenkenntnis und -erkenntnis diskriminierender Phänomene geeignete Präventionsstrategien und Gegenmaßnahmen entwickelt werden können. Zu diesem Zweck errichtet das jeweils für Antidiskriminierung zuständige Ministerium nach Satz 1 innerhalb seiner Organisationshoheit und unter Rückgriff auf die ihm bereits zur Verfügung stehenden personellen, sachlichen und finanziellen Mittel eine Landesantidiskriminierungsstelle. Die organisatorische Ausgestaltung der Stelle obliegt dabei dem zuständigen Ministerium. Diese Stelle arbeitet unbeschadet der Zuständigkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Übergeordnete Ziele der Betätigung der Stelle sind die Informationsgewinnung im Sinne der Schaffung einer Tatsachengrundlage hinsichtlich der Phänomenologie des Diskriminierungsgeschehens im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Nordrhein-Westfalen, die Erlangung tragfähiger Erkenntnisse zu etwaigen gesellschaftlichen, soziologischen, sozialpsychologischen, ökonomischen oder sonstigen Ursachen von Diskriminierung sowie die Erarbeitung geeigneter, wissenschaftlich fundierter und praxisadäquater Identifizierungs-, Präventions- und Gegensteuerungsstrategien. Dabei soll Diskriminierung als Querschnittsphänomen begriffen werden, dessen Zurückdrängung vielfach komplexe, variable, ineinandergreifende und ursachenorientierte Bewältigungsmechanismen verlangt. Eine Zuständigkeit für Einzelfälle diskriminierender Ereignisse obliegt der Stelle demgegenüber nicht.

Um der Antidiskriminierungsstelle das gebotene Maß fachlicher Unabhängigkeit einzuräumen und eine möglichst dynamische Entwicklung ihrer Aufgabenbereiche zu ermöglichen, sieht Satz 2 zur Aufgabenbeschreibung lediglich einen Regelbeispielskatalog vor. Dieser ist seiner und der Natur des inkriminierten Phänomens nach offen ausgestaltet und listet nur exemplarisch einzelne mögliche Aufgaben auf, die seitens der Stelle wahrgenommen werden sollen. Die Antidiskriminierungsstelle nimmt damit operativ insbesondere die unter den Nummern 1 bis 5 aufgeführten Aufgaben wahr. Diese Aufgaben umfassen, die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen und die in § 2 genannten Stellen, soweit dieses Gesetz auf sie Anwendung findet, unabhängig von ihrer Ebene im Verwaltungsaufbau über die Gefahren und Auswirkungen von Diskriminierung zu sensibilisieren (Nummer 1) und erkenntnisbasierte Vorschläge für Präventionsmaßnahmen zu erarbeiten. Dies kann auch dadurch geschehen, dass eigene Stellungnahmen oder Zusammenfassungen von Stellungnahmen Dritter zur Aufklärung über die Phänomenbereiche Diskriminierung, (diskriminierende) Belästigung oder Maßregelung sowie über strukturell oder sachlich hiermit verwandte Phänomene mit Bezug zu diskriminierten Personen oder Personengruppen, etwa über das Phänomen Mobbing, sowie zur Aufklärung über den wissenschaftlichen Diskurs, der Diskriminierung bzw. Antidiskriminierung erforscht und bewertet – insbesondere die Sozial-, Geistes- und Rechtswissenschaften – veröffentlicht werden (Nummer 2). Um die strukturellen Aspekte von Diskriminierung sichtbar zu machen und mittels ihrer Identifikation und Benennung zum sozialen Wandel beizutragen, soll die Stelle befugt sein, Gegenmaßnahmen zu erläutern und zu publizieren (Nummer 3). Wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§ 27 Absatz 3 Nummer 3 AGG) kann die Antidiskriminierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen darüber hinaus wissenschaftliche Untersuchungen zu Diskriminierungen initiieren und durchführen oder beauftragen (Nummer 4). Um ein besseres Verständnis über die Ursachen, das Ausmaß, die Entwicklung, die Art und Auswirkungen von Diskriminierung zu erhalten, ist die Stelle zudem befugt, alle öffentlich verfügbaren Gleichstellungsdaten zu sammeln und auszuwerten; soweit es datenschutzrechtlich zulässig erscheint, dürfen darüber hinaus weitere Daten erhoben und verwertet werden (Nummer 5). Soweit sich bei der Tätigkeit der Landesantidiskriminierungsstelle Schnittstellen der Aufgaben und

Zielbereiche mit bestehenden Strukturen und Strategien in der Landesverwaltung wie etwa dem Handlungskonzept gegen Antisemitismus, Rassismus und Rechtsextremismus oder der zugehörigen interministeriellen Arbeitsgruppe aller betroffenen Ressorts ergeben, kann die Landesantidiskriminierungsstelle mit diesen Stellen oder den für die jeweiligen antidiskriminierungsbezogenen Konzepte zuständigen Organisationseinheiten kooperieren (Nummer 6).

Für diese Tätigkeit gelten die gesetzlichen Bestimmungen, namentlich die Datenschutzgrundverordnung, das BDSG, das LDSG und die speziellen datenschutzrechtlichen Vorschriften der Fachgesetze. Ungeachtet einer ausdrücklichen Erwähnung im Aufgabenkatalog kann die Stelle zudem weitere zielbezogene Aufgaben wahrnehmen, etwa die Unterstützung öffentlicher Stellen (§ 2 Absatz 1) bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt nach § 11.

### **Zu § 13 (Evaluation)**

Mit diesem Gesetz werden erstmals allgemein geltende Vorschriften des Antidiskriminierungsrechts über die gesamte Bandbreite der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung eingeführt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Evaluation der neuen Rechtsmaterie von hervorgehobener Bedeutung. § 13 bestimmt deshalb, dass dieses Gesetz wissenschaftlich zu begleiten ist. Auf eine Berichtspflicht wird hingegen im Interesse der Vermeidung zusätzlichen bürokratischen Aufwands verzichtet. Zur Gewinnung von Erkenntnissen über die praktische Anwendung dieses Gesetzes greift die Landesregierung auf wissenschaftliche Expertise und Einschätzungen von Antidiskriminierungsverbänden zurück, bei denen es sich regelmäßig um solche handeln wird, die nach § 9 dieses Gesetzes zu Gunsten von diskriminierten Personen oder Personengruppen unterstützungsberechtigt sind.

### **Zu § 14 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten.