Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
LADG-Ombudsstelle

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3727

Alle Abgeordneten

BERLIN

LANDESSTELLE
FÜR GLEICHBEHANDLUNG -
GEGEN DISKRIMINIERUNG
Ombudsstelle

LADG-Ombudsstelle, SenASGIVA, Dienstort: SenJustV, Salzburger Straße 21-25, 10825 Berlin

*Per E-Mail*

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Geschäftszeichen IV OS
Dr. Doris Liebscher
Tel. +49 30 9013 - 2787
doris.liebscher@ladg-os.berlin.de

27.04.2026

**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (Landesantidiskriminierungsgesetz Nordrhein-Westfalen - LADG NRW) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/18169**

**Anhörung des Integrationsausschusses und des Haushalts- und Finanzausschusses am 5. Mai 2026**

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr geehrte Lesende,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung in obig benannter Angelegenheit und nehme zu dem Gesetzentwurf in meiner Funktion als Leiterin der LADG-Ombudsstelle vorab schriftlich Stellung. Ich möchte im Folgenden zunächst auf die grundlegende Relevanz landesrechtlichen Diskriminierungsschutzes eingehen und anschließend zum Geltungsbereich, Diskriminierungsverbot und zur Rechtsdurchsetzung im geplanten Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG NRW) Stellung nehmen.

## 1. Grundlegende Vorbemerkung

Es ist zu begrüßen, dass das Land Nordrhein-Westfalen ein Landesantidiskriminierungsgesetz auf den Weg bringt. Das Gesetz schließt Regelungslücken, die das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) offenlässt. Das Land Nordrhein-Westfalen kommt damit seinen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen, der UN-Antirassismus-Konvention sowie der EU-Richtlinie 43/2000/EG nach und schließt bestehende Rechtsschutzlücken.

Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich teilweise an dem am 21.06.2020 in Kraft getretenen Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG Bln). Als Leiterin der nach § 14 LADG Bln eingerichteten LADG-Ombudsstelle verfüge ich über einen umfassenden Einblick in die praktischen Wirkungen des Gesetzes aus einerseits Verwaltungs- und andererseits Bürger*innenperspektive. Diese Fachexpertise bildet den Ausgangspunkt meiner Stellungnahme. Dabei wurde in der praktischen Arbeit mit dem LADG Bln deutlich:

- Es ist aus Bürgersicht ein wichtiges Signal, dass es ein Gesetz gibt, das Diskriminierung im Rahmen öffentlichen Handelns ernst nimmt und ein einheitliches Diskriminierungsverbot regelt.
- Aus Sicht der Verwaltung zeigt sich, dass mit dem Gesetz gut und professionell gearbeitet wird: Fortbildungen zum LADG sind regelmäßig ausgebucht, Bitten um Stellungnahmen der Ombudsstelle werden von den öffentlichen Stellen beantwortet, effektive und nachhaltige Lösungen werden gesucht und gefunden. Beschwerden helfen, diskriminierende Regelungen und Verhaltensweisen – die nicht immer böse gemeint sind – zu verorten und unterstützen die Behörden dabei, bürgerfreundlicher, professioneller und besser zu werden.
- Das LADG stellt Rechtsfrieden her: Alle Beteiligten haben ein Interesse an außergerichtlicher Klärung durch eine Ombudsstelle.

## 2. Geltungsbereich

Die Erfahrungen der LADG-Ombudsstelle zeigen, dass das 2020 in Kraft getretene LADG Bln in der Berliner Stadtgesellschaft sehr gut angenommen wird. Seit Juli 2020 erreichten die Berliner LADG-Ombudsstelle über 4000 Beratungsanfragen, bei denen bei etwa 2000 Beratungsanfragen eine Verletzung des LADG gerügt wurde.

Die hier beispielhaft für das Jahr 2025 ausgewiesenen Zahlen verweisen auf eine grundlegende Entwicklung: Die meisten Beschwerden fallen sachlich in den Zuständigkeitsbereich der Bezirksämter. Hinter den 93 Fällen verbergen sich spezifische wie auch alltägliche Behördenkontakte, insbesondere Jugendämter, Standesamtsangelegenheiten und Bürgerämter, aber auch Sozialämter und Ordnungsämter. Diese liegen in Berlin unzweifelhaft im Anwendungsbereich des LADG. Die Zahlen betonen die Wichtigkeit des gesetzlichen Geltungsbereichs.

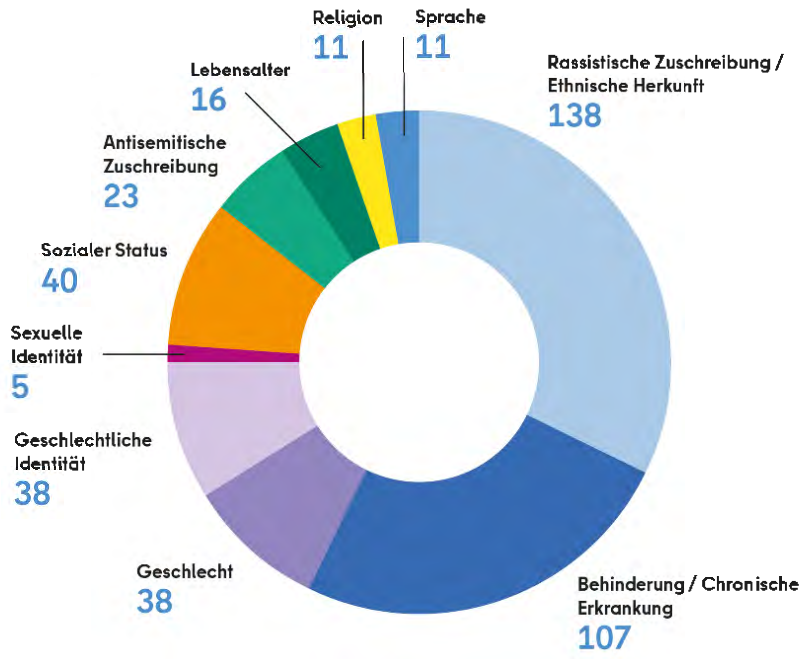
In einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen führen kommunale Behörde in diesen Fällen Landesrecht aus. Sie sollten für einen einheitlichen und in der Praxis wirksamen Diskriminierungsschutz in den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 LADG NRW eingeschlossen werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass, wie in der Gesetzesbegründung zu § 2 LADG NRW richtig festgestellt wird, „die verfassungs- und unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote, deren Durchsetzung das Gesetz bezweckt, für die Gesamtheit des Handelns des Landes Nordrhein-Westfalen gelten“ (S. 18).

### 3. Diskriminierungsverbot

In der Rechtswissenschaft und auch im EU-Recht und im internationalen Recht ist der Begriff „Diskriminierungsgrund“ fest etabliert. Es wird empfohlen diesen Begriff zu verwenden, statt „Diskriminierungsmerkmal“. Weiterhin wird empfohlen, die geschützten Diskriminierungsgründe nicht nur bezogen auf die unmittelbare Diskriminierung in § 4 Abs. 1 LADG NRW zu benennen, sondern ausdrücklich mit Blick auf alle Diskriminierungsformen.

Die Beratungszahlen der Ombudsstelle zeigen, dass Beschwerden mit Blick auf alle von § 2 LADG Bln geschützten Diskriminierungsgründe erhoben werden.

**LADG-Fälle 2025: Diskriminierungsgründe**




Die Darstellung enthält alle LADG- und LADG-EUBA-Beratungsanfragen im Jahr 2025.

Mehrfachnennung bei mehrdimensionaler Diskriminierung: Teilweise beziehen sich Anfragen auf Diskriminierungen beispielsweise aufgrund des Geschlechts, aufgrund der Religion und aufgrund einer rassistischen Zuschreibung.

Die Beschwerdebearbeitung der Ombudsstelle hat aber auch gezeigt, dass § 2 LADG Bln nicht alle Diskriminierungsgründe, die in der Lebensrealität eine Rolle spielen, abdeckt. Zu den fehlenden Diskriminierungsgründen zählen insbesondere: Familienstand (vor allem alleinerziehend), Übernahme von Sorgeverantwortung, Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit. Eine Aufnahme dieser Kategorien in § 2 LADG NRW wird empfohlen.

Es wird zudem empfohlen, Diskriminierungen aufgrund des „sozialen Status“ und nicht nur aufgrund der „sozialen Herkunft“ zu erfassen, da letztere in der Auslegung des BVerfG nur die von den Vorfahren hergeleitete soziale Verwurzelung umfasst, während „sozialer Status“ im LADG Bln auch die in den Lebensumständen begründete insb. sozioökonomische Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht meint. So ist auch ein Schulkind, das von Mitschüler*innen oder Lehrenden diskriminiert wird, weil seine Eltern soziale Transferleistungen beziehen, geschützt.

Weiterhin wird empfohlen, auch chronische Erkrankungen sowie die Sprache mit in den Katalog von Diskriminierungsgründen aufzunehmen, auch da in der Praxis sehr oft Überschneidungen zu Behinderungen und zu rassistischen Zuschreibungen stattfinden.

Die Ergänzung der genannten Diskriminierungsgründe wird dringend empfohlen, auch wenn der Katalog im LADG NRW nicht abschließend gestaltet ist. Denn auch bei einem offenen Katalog bringen die ausdrücklich genannten Diskriminierungsgründe das dem Gesetz zugrundeliegende Diskriminierungsverständnis zum Ausdruck und erleichtern so die Auslegung und Rechtsanwendung.

Weiter ist festzustellen, dass die Beschränkung des Diskriminierungsbegriffs auf das Handeln anderer Personen im Widerspruch zur UN-BRK und Behindertengleichstellungsgesetzen steht, wonach auch die mangelnde Barrierefreiheit, die sich nicht immer auf individuell zurechenbares Handeln zurückgeführt werden kann, eine Diskriminierung darstellen kann. Das gilt z.B. auch für die Verwendung von diskriminierenden Verwaltungsformularen oder Ausführungsvorschriften, für die keine einzelne individuelle Person verantwortlich zeichnet. Es wird empfohlen, diese Formulierung zu streichen und sich dogmatisch insgesamt stärker an den etablierten und rechtssicheren Formulierungen der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, des § 3 AGG und des § 4 LADG Bln zu den verschiedenen Diskriminierungsformen zu orientieren.
Es fehlt eine Regelung zu angemessenen Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 UN-BRK, dahingehend, dass auch das Unterlassen angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt.

Die Regelung zur Rechtfertigung in § 5 Abs. 1 LADG NRW steht im deutlichen Widerspruch zu den der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, des § 3 AGG und des § 4 LADG Bln, zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 GG und des EUGH zu den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, die mit Blick auf verschiedene Diskriminierungsgründe (z.B. Geschlecht, Rassismus und Behinderung) eine einfache Verhältnismäßigkeitsprüfung gerade nicht ausreichen lassen. Die Regelung sollte angesichts der Vorgaben aus dem EU-Recht und Verfassungsrecht überarbeitet werden.

### 4. Rechtsdurchsetzung

§ 7 LADG NRW sollte ausdrücklich klarstellen, dass die Ansprüche auch bei assoziierter Diskriminierung bestehen.

Die rechtswegunabhängige Beweislastregel in § 8 LADG NRW wird grundsätzlich begrüßt, es wird jedoch empfohlen eine echte Vermutungsregel – wie § 7 LADG Bln – einzuführen. Dies

entspricht auch der Vorgabe von Art. 8 der EU-Richtlinie 2000/43/EG wonach, „wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.“ Die in § 8 LADG NRW enthaltene Beweislastregel erfordert von Kläger*innen immer noch den Vollbeweis von Indizien, was mitunter nur schwer zu erfüllen ist.

In der Praxis in Berlin hat die Vermutungsregel in Berlin nicht dazu geführt, dass unberechtigte Diskriminierungsbeschwerden zu nachteiligen Entscheidungen für Beschäftigte des Landes Berlin geführt haben. Ansprüche wegen Diskriminierung nach § 8 LADG Bln richten sich zudem immer gegen das Land und nicht gegen einzelne Beschäftigte. Die im Zusammenhang mit dem LADG Bln verabschiedete Rahmendienstvereinbarung zum LADG (www.berlin.de/hpr/wissenswertes/dienstvereinbarungen/artikel.1024016.php) stellt noch einmal klar, dass Regressansprüche des Landes gegen Beschäftigte nur bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln geltend gemacht werden können.

Die gegenüber dem AGG längere Klagefrist ist aus Praxissicht auch deshalb klar zu empfehlen, weil zu kurze Klagefristen eine außergerichtliche Einigung eher verunmöglichen. Eine Klagewelle ist in Berlin ausgeblieben. Dazu trägt wesentlich auch die Ombudsstelle bei, die außergerichtlich Klärungen und Schlichtungen herbeiführt und auf diese Weise Klageverfahren unnötig macht.

Auch vor diesem Hintergrund wird nachdrücklich empfohlen auch für das LADG NRW eine weisungsunabhängige, staatliche Stelle einzurichten, die bei Diskriminierungsbeschwerden gegen das Land berät und schlichtet. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung in § 14 LADG Bln ist die Ombudsstelle in Berlin fest etabliert und eine verbindliche und anerkannte Anlaufstelle bei Konflikten. Die Berater*innen sind ausgebildete Jurist*innen, mit großer antidiskriminierungsrechtlicher Expertise und mit starken gesetzlichen Befugnissen. Das macht die Ombudsstelle für ratsuchende Bürger*innen und für die Verwaltung zu einer wichtigen Anlauf- und Kompetenzstelle für Diskriminierungsbeschwerden in Berlin, die kostengünstiger und niedrigschwelliger zu einer Klärung führt, als das gerichtliche Verfahren.

Abschließend und zusammenfassend lässt sich vor dem Hintergrund meiner Erfahrung als Leiterin der LADG-Ombudsstelle in Berlin sagen, dass ein starkes und rechtssicheres Landesantidiskriminierungsgesetz mit Blick auf völker- und europarechtliche Vorgaben und die Lebens-

realität von Diskriminierung betroffener Personen unerlässlich ist. Dabei sollte der Anwendungsbereich alle öffentlichen Stellen der Landesverwaltung einbeziehen, insbesondere diejenigen, die im täglichen Kontakt mit Bürger*innen großen Einfluss auf deren Leben haben. Bei der Ausgestaltung des Diskriminierungsverbotes und der Rechtfertigungsmöglichkeiten sollten geltende rechtliche Standards des Europarechts und des Verfassungsrechts übernommen werden. Mit Blick auf die Rechtsdurchsetzung und die Möglichkeit nachhaltiger Entwicklung zum Abbau von Diskriminierung im Kontext Verwaltung wird dringend die Schaffung niedrigschwelliger und effektiver Beschwerdewege durch die Einrichtung einer Ombudsstelle empfohlen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Doris Liebscher
Leiterin der LADG-Ombudsstelle