LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3729

Alle Abgeordneten

Freie Wohlfahrtspflege NRW

Stellungnahme der LAG FW NRW zum

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

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/18169

anlässlich der Anhörung des Integrationsausschusses und des Haushalts- und Finanzausschusses am 05. Mai 2026

Eine ausführliche Kommentierung aller Regelungen des Gesetzes erfolgte bereits im Beteiligungsverfahren, dieses Dokument konzentriert sich auf die relevanten Kernaspekte

Stand: 21.04.2026

I. Ausgangslage: Diskriminierung durch staatliche Stellen und mangelnder Rechtsschutz

Das Erleben von Diskriminierung im Kontakt zu Behörden und anderen staatlichen Einrichtungen steht einer gleichberechtigten Teilhabe im Weg und führt zu Rechtsverletzungen, die aktuell nicht ausreichend einem effektiven Rechtsschutz zugänglich sind. Daher begrüßen wir es sehr, dass NRW nunmehr als zweites Flächenland ein LADG verabschieden möchte. Das LADG NRW stellt kein Misstrauensgesetz dar. Diskriminierung, Rassismus und Antisemitismus sind gesamtgesellschaftliche Probleme. Ungleichwertigkeitsvorstellungen wirken quer durch die Gesellschaft und prägen vielfach das Handeln von Menschen, ob bewusst oder unbewusst. Besonders problematisch wird es, wenn diese Vorstellungen sich in öffentlichem Handeln niederschlagen. Das LADG dient dazu, diesem entgegenzuwirken und Rechtssicherheit im rechtlichen Umgang mit Diskriminierungen zu schaffen, um das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung durch eine wirksame Verantwortungsübernahme zu stärken. Auch das Ziel des Bürokratieabbaus sollte nicht dazu führen, dass Menschen ihre europa- und grundgesetzlich verbürgten Rechte nicht effizient wahrnehmen können.

Die Antidiskriminierungsberatung stößt in Fällen, in denen eine Diskriminierung von öffentlichen Stellen ausgeht, aufgrund einer vielfach vorhandenen Abwehrhaltung der Diskriminierungsverantwortlichen sowie ihrer Vorgesetzten schnell an ihre Grenzen. Die im Gesetzentwurf genannten europäischen Richtlinien, welche einen effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierung bezwecken, sind bisher nicht durch Landesrecht umgesetzt worden (vgl. Tischbirek S. 32 f., 2021-10-13_DiskrschutzNRW_GA-Tischbirek). Somit wird die gerichtliche Durchsetzung von Beseitigung-, Unterlassungs- oder Entschädigungsansprüchen nicht ausreichend durch einfaches Recht ermöglicht. Insbesondere entspricht die Geltendmachung eines Amtshaftungsanspruchs nicht den europarechtlichen Anforderungen an einen effektiven, verschuldensunabhängigen und abschreckend wirkenden Rechtsschutz. Dienstaufsichtsbeschwerden sind nicht hinreichend verbindlich und führen selten zu einer Verbesserung der Situation von Betroffenen.

Aktuelle Zahlen wissenschaftlicher Studien zur Realität von individueller, institutioneller und struktureller Diskriminierung in öffentlichen Einrichtungen zeichnen ein

eindeutiges Bild. Das Sozio-ökonomische Panel[1] kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass 27,4 Prozent der Personen mit Diskriminierungserfahrungen berichten, durch staatliches Handeln Benachteiligungen erlebt zu haben – im Kontakt mit Ämtern und Behörden, der Polizei oder in der Schule. 19,5 Prozent der Befragten mit Diskriminierungserfahrungen benennen Ämter, Behörden und Polizei und 11,3 Prozent benennen die Schule als Bereich, in dem sie Diskriminierung ausgesetzt waren. Auch die umfassende InRa-Studie[2] (welche sich ausschließlich auf Rassismus bezieht) zeigt, dass es sich nicht um ein Randphänomen handelt, sondern dass rassistisch motivierte Ungleichbehandlungen in allen behandelten Institutionstypen vorkamen.

Hier sei noch angemerkt, dass für die Frage nach der Notwendigkeit eines LADG NRW – neben der Umsetzungspflicht der europäischen Richtlinien – auf diese wissenschaftlich belegten Zahlen und die Berichte der Betroffenenverbände abgestellt werden sollte, und nicht auf die Zahl der in öffentlichen Einrichtungen gemeldeten Diskriminierungsfälle, welche allenfalls etwas zum Meldeverhalten Betroffener und ein mangelndes Vorhandensein von Beschwerdestrukturen aussagen, nicht aber zur Realität der Diskriminierungserlebnisse der Menschen in NRW.

Ausgehend von dieser Sachlage und den aktuell mangelnden Rechtsschutzmöglichkeiten begrüßt die Freie Wohlfahrtspflege NRW den vorgelegten Entwurf für ein Landesantidiskriminierungsgesetz und wertet ihn als wichtigen Schritt für einen verbesserten Rechtsschutz gegen Diskriminierung im Bereich des hoheitlichen Handelns. Als bevölkerungsreichstes Bundesland setzt Nordrhein-Westfalen damit ein bundesweites Signal: Neben Berlin und Rheinland-Pfalz wäre NRW erst das dritte Bundesland mit einem solchen Gesetz.

II. Zu begrüßende Inhalte des Gesetzentwurfs

Der Entwurf schafft erstmals einen einfachgesetzlichen Diskriminierungsschutz gegenüber staatlichem Handeln auf Landesebene. Wir begrüßen, dass die Landesregierung diesen mutigen Schritt geht. Der offene Merkmalskatalog mit einer Aufzählung von Diskriminierungsgründen, die weit über die des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes hinausgehen, schafft ein umfassendes Schutzniveau und lädt Betroffene dazu ein, sich darauf zu berufen. Die verschiedenen Diskriminierungsformen werden im Vergleich zum AGG ausgeweitet, was für einen effektiven Rechtsschutz notwendig ist. Ansprüche auf Abhilfe, Schadenersatz und Entschädigung stellen zentrale Fortschritte dar – als wichtiges Zeichen für Betroffene von Diskriminierung, aber auch als Instrument der Abhilfe und Wiedergutmachung. Die verlängerte Jahresfrist zur Geltendmachung der Ansprüche sowie die angemessenen Anforderungen an eine Rechtfertigung von Diskriminierungen und Aufnahme der Beweiserleichterung bewerten wir positiv.

1 Wie Deutschland Diskriminierung erlebt. Sonderauswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) – Kurzfassung, vgl. S.12, abrufbar unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/soep_auswertung_kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

2 „Institutionen & Rassismus“. 2024. Abschlussbericht der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“: Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland, abrufbar unter https://fgz-risc.de/fileadmin/media/publikationen/InRa-Studie.pdf

Die Einrichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle ist ein wichtiger Schritt hin zu einer Organisationskultur der Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung.

Wir begrüßen auch die Klarstellung in der Begründung zu § 7 des Entwurfs[3], dass ein Entschädigungsanspruch nach § 7 Abs. 3 nicht subsidiär zum Abhilfeanspruch nach § 7 Abs. 1 ist. Positiv sehen wir auch, dass die Begründung zu § 7 sog. „Abhilfesurrogate" erwähnt, unter denen Maßnahmen zu verstehen sind, die ein Antidiskriminierungsverband vorschlägt und die von der*dem Betroffenen akzeptiert werden. Positiv nehmen wir zudem zur Kenntnis, dass die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 12 Satz 2 Nr. 6 neben anderen Akteur*innen nun auch die Kooperation mit den für die jeweiligen antidiskriminierungsbezogenen Konzepte zuständigen Organisationseinheiten ausdrücklich erwähnt.

Diese Punkte betreffen insbesondere die Entstehung von Ansprüchen aufgrund einer Diskriminierung und bieten eine gute Grundlage.

III. Schutzlücken im Bereich Anwendbarkeit, Durchsetzbarkeit und Unterstützungsmöglichkeiten

Zentral für einen effektiven rechtlichen Diskriminierungsschutz sind jedoch die Durchsetzungs- und Unterstützungsmöglichkeiten. Gerade auf Seiten der Durchsetzung dieser Rechte weist der Gesetzesentwurf jedoch erhebliche Lücken auf.

1. Ausnahme vom Geltungsbereich für Gemeinden und Gemeindeverbände, § 3 Abs. 1 S. 1 LADG NRW

Die Gesetzesbegründung zu § 2 stellt fest, dass das Gesetz die Durchsetzung der verfassungs- und unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote bezweckt. Tatsächlich gelten diese europarechtlichen Mindestvorgaben für sämtliches staatliches Handeln, somit auf Bundes- und Landes-, aber auch auf kommunaler Ebene. Wenn Gemeinden und Gemeindeverbände kategorisch vom Geltungsbereich des LADG NRW ausgenommen werden, eröffnet dies eine erhebliche Schutzlücke im föderalen System, was dem expliziten Gesetzeszweck der Umsetzung der verfassungs- und unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote zuwiderläuft.

Zudem ist zu beachten, dass dieser Ausschluss für Betroffene von Diskriminierung zu einer **undurchsichtigen und unverständlichen Rechtslage** führt. Für ihr Diskriminierungserleben ist es irrelevant, ob die diskriminierende Behörde als Landes- oder kommunale Einrichtung handelt. Das Ergebnis – insbesondere die Verletzung der Würde und das Bedürfnis nach Wiedergutmachung - ist für die betroffene Person das gleiche, und damit sollten auch die Folgen die gleichen sein. Eine mangelnde Verantwortungsübernahme durch einen Teil der im Land NRW handelnden öffentlichen Stellen ist für Betroffene nicht nachvollziehbar und führt zu einem Vertrauensverlust in staatliche Organe.

Art. 28 Abs. 2 GG sieht für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung vor, dass Gemeinden „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in

3 Alle genannten §§ ohne weitere Angaben des Gesetzes sind solche des vorgelegten Entwurfes des LADG NRW.

eigener Verantwortung“ regeln. Gleiches gilt für Gemeindeverbände. Das bedeutet, dass Gemeinden selbst im Kernbereich ihrer Zuständigkeit an die Gesetze gebunden sind, so dass auch eine Bindung an ein LADG umfassend möglich wäre. So erfassen die weiteren Landesgesetze zur Gleichstellung und Teilhabe, wie das Landesgleichstellungsgesetz, das Behindertengleichstellungsgesetz (§ 1 Abs. 2 BGG NRW) und das Inklusionsgrundsätzegesetz NRW (§ 1 IGG NRW) immer auch die Gemeinden. Somit fügt sich die Einschränkung des Geltungsbereichs im LADG NRW in keiner Weise in die Systematik weiterer Landesgesetze ein und wirft die Frage auf, warum bei einem ähnlichen Regelungsgegenstand hier anders verfahren werden soll.

Darüber hinaus wird in der Gesetzesbegründung **kein rechtlich zwingender oder sachlich sinnvoller Grund genannt, warum Gemeinden und Gemeindeverbände vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen werden** sollten. Insbesondere das Argument des Bürokratieabbaus und der ohnehin belasteten Gemeinden/Gemeindeverbände vermag nicht zu überzeugen. Diese Argumente dürfen nicht genutzt werden, um Bürger*innen ihre grundgesetzlich verbürgten Rechte zu verwehren und eine europarechtswidrige Gesetzeslage aufrecht zu erhalten. Staatliche Stellen sollten auf allen Ebenen eine Vorbildfunktion einnehmen und ihre Bindung an das Grundgesetz ernst nehmen.

Der Hinweis auf S. 17 der Gesetzesbegründung, die Gemeinden/Gemeindeverbände könnten selber im Rahmen ihrer Selbstverwaltung Antidiskriminierungsvorschriften erlassen, ist zwar sachlich zutreffend, hilft Betroffenen von Diskriminierung aber hier und jetzt nicht bei der Sicherung und Durchsetzung ihrer Rechte, wenn kommunale Stellen diese verletzen. Zudem ist nicht zu erwarten, dass dieser Vorschlag zu einer flächendeckenden und dem Schutzniveau des Europarechts entsprechenden Regelungslage auf kommunaler Ebene führt. Auch jetzt gibt es bereits Diskriminierungsbeschwerden gegen kommunale Einrichtungen. Ein klarer gesetzlicher Rahmen würde den Umgang mit diesen eindeutig regeln und somit für Handlungssicherheit und Entlastung auf allen Ebenen sorgen.

2. Einschränkungen des Geltungsbereichs für Beteiligungsunternehmen, § 2 Abs. 2 LADG NRW

Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften kommen auch in diskriminierungsrelevanten Bereichen vor, z.B. Krankenhäuser, Flughafen oder Messe (vgl. Beteiligungsbericht des Landes NRW). Insbesondere werden in diesen Bereichen wichtige Funktionen der staatlichen Daseinsvorsorge erfüllt, mit denen Bürger*innen oft und in engen Kontakt treten, so dass ein erhebliches Diskriminierungsrisiko besteht. Eine aktive Einbeziehung dieser Einrichtungen ermöglicht die Anwendung von Maßnahmen nach § 11 und einen im Vergleich zum AGG weiterführenden Rechtsschutz, z.B. durch die Jahresfrist.

Zudem sollte den faktischen Einwirkungsmöglichkeiten und auch der Verantwortlichkeit des Landes dadurch Rechnung getragen werden, dass diese Einwirkungsmöglichkeiten zur Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes genutzt werden. Daher müsste bei Mehrheitsbeteiligungen **das „Hinwirken“ durch ein „Sicherstellen“ ersetzt werden,** und auch bei der Unternehmensgründung sollte im Rahmen der Satzung die Anwendung

dieses Gesetzes verankert werden (vgl. § 2 Abs. 2 LGG NRW – Einheitlichkeit der Gesetzessystematik).

Hier ist zudem problematisch, dass Gemeinden und Gemeindeverbände vom Geltungsbereich ausgenommen sind, was auch zur Folge hat, dass Unternehmen, an denen eine Gemeinde beteiligt ist (ggf. sogar Mehrheitsbeteiligung), ebenfalls nicht erfasst sind. Dies lässt z.B. für das **kommunal betriebene Schwimmbad, die Musikschule oder das Theater, sowie für den diskriminierungsrechtlich relevanten Bereich des kommunalen ÖPNV eine erhebliche Schutzlücke**. Die ada.nrw verzeichnet vermehrt Fälle, bei denen Diskriminierungen bei Bus- oder Bahnfahrten geltend gemacht werden. Dies ist insbesondere problematisch, da es sich um einen Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt und Betroffene nicht ohne Weiteres einen anderen Anbieter nutzen können, wie es für gewöhnlich im Dienstleistungsverkehr möglich ist. Diese Fallkonstellationen sind bei den weiteren, oben genannten Landesgesetzen mit ähnlicher Zielrichtung richtigerweise erfasst, was auch hier zu einer Abweichung und somit Störung in der Gesetzessystematik führt.

3. Diskriminierungsverbot und Verantwortlichkeiten, §§ 4-6 LADG NRW

Diskriminierungsverbot, § 4

In Bezug auf das Diskriminierungsverbot in § 4 Absatz 1 sollte – wie auch im LADG Berlin geregelt - besser die Formulierung „Kein Mensch darf…“ als „…ist verboten“ zu nehmen und bereits hier im Absatz 1 die einzelnen Merkmale aufzuführen (vgl. § 2 LADG Berlin). Dies stellt den Menschen in den Mittelpunkt der Verbotsnorm und hebt den Zusammenhang zur Menschenwürde hervor.

Zudem ist es nicht nachvollziehbar und unnötig verwirrend, dass die einzelnen Merkmale nicht bereits in Absatz 1, sondern erst und nur in Absatz 2, hier bei der „Diskriminierung“ aufgeführt sind. Daher ist dringend zu empfehlen, diese besser übergreifend in Absatz 1 aufzuführen und im Weiteren hierauf zurückzugreifen. Hierfür spricht zum einen auch die Systematik im Hinblick auf den Aufbau anderer Gesetze, der nach dem juristischen Prinzip des „Vor-die-Klammer-Ziehens“ erfolgt, um inhaltliche Doppelungen zu vermeiden und den Umfang des Gesetzestextes zu reduzieren. Danach sollte Allgemeines zunächst erfolgen, um hierauf dann im Weiteren hinweisen zu können.

Ferner sollten die hier beispielhaft aufgeführten Diskriminierungsmerkmale durch explizite Benennung um die Merkmale der **„Sprache, Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus, chronische Erkrankung, körperliches Erscheinungsbild**“ ergänzt werden. Zum anderen fördert eine explizite Nennung bestimmter diskriminierungsrelevanter Merkmale eine rechtliche Klarstellung. Für die Aufnahme auch der Merkmale „Aufenthaltsstatus/ Staatsangehörigkeit“ sowie „Sprache“ spricht auch der aktuelle Jahresbericht der ada.nrw, wonach diese mit 12,5% bzw. 7,8% der Diskriminierungsfälle der ADA-Beratung im Jahr 2024 relevante Diskriminierungskategorien sind und daher im Merkmalskatalog explizit aufgeführt werden sollten. Auch das körperliche Erscheinungsbild oder der Körper an sich ist in vielen aktuellen Antidiskriminierungsgesetzen (wie dem deutschen AGG) noch kein explizit genannter Diskriminierungsgrund, wird aber zunehmend als notwendige Ergänzung diskutiert, um Phänomene wie Bodyshaming oder "Lookism" abzudecken. Die Benennung als eigenständiger, klarer Schutzgrund ermöglicht es Formen aufgrund der Physis zu erfassen (z.B. aufgrund des

Körpergewichts, sichtbarer Merkmale usw.). Darüber hinaus muss die Formulierung in Abs. 2 nicht einfach nur als „Diskriminierung", sondern explizit als „unmittelbare Diskriminierung" gekennzeichnet werden. Für den Fall der Änderung des Abs. 1 im obigen Sinne, ist der Abs. 2 entsprechend anzupassen.

Im Sinne der Rechtssicherheit sollte Absatz 2 zudem um den Aspekt der **Rechtfertigung als Tatbestandsmerkmal der Definition** der „unmittelbaren Diskriminierung" ergänzt werden. Dazu gehört auch die explizite Ergänzung der Erfüllung dieser Diskriminierungsform auch durch Unterlassen. (vgl. dazu auch § 4 Absatz 1 LADG Berlin). Zum anderen sollte die Formulierung „durch eine andere Person" gestrichen werden, da die Diskriminierung nicht nur durch eine natürliche Person erfolgen kann.

Darüber hinaus fehlt bei Absatz 3 die Definition für „die Anweisung", die zur Klarstellung auch schon im Gesetz erwähnt werden muss (vgl. dazu auch § 4 Abs. 5Satz 2 LADG Berlin: „Eine solche Anweisung liegt insbesondere vor, wenn jemand eine Person zu einem Verhalten bestimmt, das eine andere Person wegen eines oder mehrerer der in 4 genannten Gründe diskriminiert oder diskriminieren kann.").

Auch bei Absatz 4 fehlt wie schon bei Absatz 1 der Aspekt der Rechtfertigung als Tatbestandsmerkmal der Definition der „mittelbaren Diskriminierung" und sollte allein zum Zwecke der Rechtssicherheit unbedingt entsprechend ergänzt werden. (Vgl. dazu auch § 4 Abs. 2 LADG Berlin)

In Bezug auf Absatz 7 ist darauf hinzuweisen, dass die explizite Aufnahme von unerwünschter körperlicher Nähe und anzüglichen/aufdringlichen Blicken ist entscheidend, da Diskriminierung und sexuelle Belästigung Betroffene nicht erst durch direkten Kontakt oder explizite Worte verletzen. Diese subtileren Verhaltensweisen, die oft als "weniger schlimm" abgetan werden, können die Würde und das Wohlbefinden massiv beeinträchtigen, Angst auslösen und das Gefühl vermitteln, im eigenen Raum nicht sicher zu sein. Nur durch die explizite Nennung solcher Verhaltensweisen im Gesetz erhalten Betroffene eine klare rechtliche Grundlage, um gegen die gesamte Bandbreite belästigender und übergriffiger Handlungen effektiv vorgehen zu können.

Verantwortlichkeit, § 6

Die Formulierung in § 6 Absatz 1 wird nicht als ausreichend angesehen, dass nur darauf abgestellt wird, dass „eine Person" gegen § 4 verstößt bzw. verstoßen kann. Denn wie im Rahmen des § 4 Absatz 4 geregelt, kann vielmehr auch eine Regelung oder ein Verfahren in Form auch einer mittelbaren Diskriminierung gegen § 4 verstoßen, was in der Praxis insbesondere bei struktureller oder institutioneller Diskriminierung relevant sein dürfte. Daher ist dieser Absatz aus Gründen der Rechtssicherheit und Gewährung lückenlosen Schutzes entsprechend um einen weiteren Satz zu ergänzen („Eine Verantwortlichkeit in dem Sinne besteht auch bei Verstößen in Form einer mittelbaren Diskriminierung nach § 4 Absatz 4.")

Auch in Bezug auf die Formulierung in § 6 Absatz 2 muss eine Ergänzung zur rechtlichen Klarstellung erfolgen („Im Falle einer gesamtschuldnerischen Haftung kann die diskriminierte Person unter mehreren Schuldnern von jedem Schuldner die gesamte Schuld fordern."). In der Gesetzesbegründung zu § 6 Absatz 2 ist zwar aufgeführt, dass für das Gesamtschuldverhältnis die Regelungen des BGB, insbesondere §§ 421, 426,

gelten. Dennoch ist hier eine explizite Klarstellung schon in dieser Regelung erforderlich. Alternativ muss stattdessen zumindest an dieser Stelle explizit auf die auch hierauf anzuwendenden Vorschriften des BGB verwiesen werden.

4. Beweiserleichterung, § 8 LADG NRW

Die Vermutungsregelung ist ein zentrales Element des Rechtsschutzes nach Artikel 8 der RL 2000/43/EG und Artikel 9 der RL 2004/113/EG und muss daher zwingend umgesetzt werden. Sie dient dem effektiven Rechtsschutz und trägt der Tatsache Rechnung, dass eine Diskriminierung in aller Regel nicht entsprechend der allgemeinen Beweisregeln nachgewiesen werden kann. § 8 ist daher keine landesrechtliche Erfindung, sondern zwingende europarechtliche Anforderungen und entspricht zudem § 22 AGG. Beweislasterleichterungen sind in Rechtsbereichen, die – wie das Antidiskriminierungsrecht - von einem erheblichen Ungleichgewicht in Macht und/oder Wissen geprägt sind, nicht unüblich (vgl. Arzthaftungsrecht).

Entgegen aktuell mehrfach geäußerter Ansicht führt die Regelung des § 8 nicht dazu, dass bei einer bloßen Behauptung einer Diskriminierung ein Anspruch entsteht. Die Anforderung an die Beweislast wird lediglich gemindert, indem Indizien bewiesen werden müssen, die eine Diskriminierung nach § 4 vermuten lassen. Hierbei reicht ein bloßes Benennen eines Diskriminierungsvorwurfs nicht aus, es müssen Indizien genannt werden, die eine „überwiegende Wahrscheinlichkeit“ dafür begründen, dass die Benachteiligung auf einem anerkannten Diskriminierungsgrund beruht. Dabei muss sowohl das Vorliegen der Benachteiligung an sich, als auch die die Indizien begründenden Tatsachen bewiesen werden. Die Erfahrung der gerichtlichen Durchsetzung von AGG-Ansprüchen zeigt, dass dies keineswegs eine einfach zu erfüllende Hürde ist.

Hier liegt ein Kritikpunkt der grundsätzlich zu begrüßenden Regelung und ihrer Erläuterung in der Gesetzesbegründung. Um keine unverhältnismäßig hohe Hürde zu schaffen, sollte sich die Anforderung der Glaubhaftmachung (wie in § 7 LADG Berlin umgesetzt) auf alle anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale beziehen. Insbesondere bezogen auf Benachteiligungen in behördlichen Verfahren, welche von ungleichen Machtverhältnissen geprägt sind, erscheint es schwierig, den Maßstab des Vollbeweises bezogen auf eine Benachteiligung zu erfüllen, was den von den EU-RL beabsichtigten effektiven Rechtsschutz hindert. Die Gegenseite kann sich gegen diesen Vorwurf wehren, indem sie Tatsachen vorträgt, welche die Benachteiligung an sich sowie den Zusammenhang zu einem Diskriminierungsmerkmal widerlegt, oder eine Rechtfertigung anführt. Sie wird durch die Vermutungsregelung nicht unsachgemäß benachteiligt, da entsprechend ihrer Kenntnisse vom streitigen Vorfall oder Verfahren/einer Regelung sowie deren Gründe die umfassende Möglichkeit der Verteidigung besteht.

5. Ombudsstelle und LADS

Wir bedauern insbesondere, dass der Entwurf keine Ombudsstelle zur außergerichtlichen Streitbeilegung vorsieht. Diese könnte eine **wesentliche Brückenfunktion** zwischen von Diskriminierung betroffenen Menschen und hoheitlich handelnden Einrichtungen einnehmen, da sie mit entsprechend ausgestatten Rechten und Aufgaben positiv in beide Richtungen, sowohl für diskriminierte Menschen, als auch für öffentliche Einrichtungen wirken und auf diese Weise Vertrauen schaffen kann (vgl. 1785

Beschwerden und nur 6 mit Gerichtsurteil abgeschlossene Klagen verweist auf hohe Akzeptanz der Ombudsstelle LADG Berlin).

Befürchtungen, eine Ombudsstelle führe zu einer Vielzahl von Einzelfallbeschwerden und einem Bürokratieauswuchs, sind unbegründet. Diskriminierungsbeschwerden gegen öffentliche Stellen gibt es bereits, wird es weiterhin und vermutlich verstärkt geben. Für die Bearbeitung von Einzelfallbeschwerden wenden beschuldigte öffentliche Einrichtungen bereits jetzt eigene personelle und ggf. finanzielle Ressourcen auf, sind mangels eigener Expertise jedoch selten in der Lage, Erscheinungsbilder insbesondere struktureller Diskriminierung zu erkennen, wesentliche Aspekte eines notwendigen Diskriminierungsschutzes anzuwenden und sachgerechte Lösungen zu erarbeiten. Insofern stellt die Einrichtung einer **Ombudsstelle insbesondere eine Entlastung für hoheitliche Träger** dar.

Die Ombudsstelle ist auch eine wesentliche Ergänzung, bzw. wesentlicher Teil einer Landesantidiskriminierungsstelle (LADS). Im Unterschied zu dieser hat die Ombudsstelle die Aufgabe Einzelfallbeschwerden gegen öffentliche Träger zu prüfen, zu bearbeiten und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Aus dieser Tätigkeit erzielt eine Ombudsstelle wesentliche Informationen über die Erscheinungsformen von Diskriminierungen durch die öffentliche Hand, die wiederum für die einzelfallunabhängigen Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle unerlässlich sind. Insbesondere im Hinblick auf strukturelle Diskriminierungen sollten die im Entwurf vorgesehen Aufgaben einer LADS deshalb unbedingt durch ein einzelfallunabhängiges Interventionsrecht ergänzt werden. Die organisatorische Verortung einer LADS in der Exekutive, welche auch Gegenstand von Maßnahmen sein kann, sehen wir kritisch. Die inhaltliche Unabhängigkeit der LADS muss im Gesetz festgelegt werden. Eine LADS kann ihre Aufgaben zudem nur dann wirkungsvoll wahrnehmen, wenn das Gesetz die Koordinierung und Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen nach § 11 sowie die Verpflichtung der in § 2 Abs. 1 genannten öffentlichen Stellen, die LADS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen festlegt.

6. Unterstützungsmöglichkeiten für Betroffene von Diskriminierung

Beistandschaft Schule/Hochschule

Zu kritisieren ist in diesem Bereich zunächst, dass der Entwurf in § 9 Abs. 3 Satz 1 keine Streichung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG NRW vorsieht. Diese Vorschrift schließt das in § 14 VwVfG NRW für andere Bereiche des Verwaltungsverfahrens vorgesehene Recht auf außergerichtliche Beistandschaft für Schulen und Hochschulen aus. Von Diskriminierung im Schul- oder Hochschulkontext betroffene Schüler*innen und Studierende sind daher auf die wohlwollende Bereitschaft von Schulleitungen und Hochschulrektor*innen im Konfliktfall angewiesen, eine externe Begleitung zuzugestehen. Aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses sind diskriminierte Schüler*innen jedoch in besonderer Weise schutz- unterstützungsbedürftig. Dies zeigt auch die Praxis der AD-Beratungsstellen in NRW, denen Diskriminierungen insbesondere aus dem Kontext

Schule auffallend häufig gemeldet werden[4], deren Bearbeitung gerade aufgrund des hierarchischen Abhängigkeitsverhältnisses besonders diffizil und komplex ist und somit für die Betroffenen regelmäßig eine Überforderung darstellt.

Unterstützungsberechtigung und Unterstützungsleistungen, § 9

Es ist zu begrüßen, dass die Gesetzesbegründung zu § 9 Absatz 2, 2. Abschnitt, um den Satz - „Als Antidiskriminierungsverbände im bezeichneten Sinne können auch die in Nordrhein-Westfalen bereits bestehenden Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit angesehen werden. „- ergänzt worden ist. So wird die bestehende Struktur der Servicestellen mit ihrer Fachexpertise mit einbezogen.

Nach § 9 des Entwurfs wird klarstellend die Möglichkeit gewährt, von Diskriminierung betroffene Personen bei der Geltendmachung ihrer Rechte nach § 7 des Entwurfs außergerichtlich zu vertreten. Die gerichtliche Unterstützung wird über die Beistandschaft gewährt, wobei hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf die geltende Verfahrensordnung Bezug genommen wird.

In der Praxis der Antidiskriminierungsberatung wird allerdings immer wieder deutlich, dass Rechte nicht effektiv eingefordert werden, wenn die außergerichtliche Geltendmachung nicht zum Erfolg führt, da Betroffene von Diskriminierung nicht klagen möchten oder können (aufgrund der emotionalen und finanziellen Belastung). Dies ist ein zentrales Problem in dem **Bestreben, Recht nicht nur auf dem Papier zu schaffen, sondern auch effizient durchsetzen zu können**. Daher ist es notwendig, die Geltendmachung der Rechte nicht allein den Betroffenen im Wege des Individualrechtschutzes aufzubürden, sondern ein System des kollektiven Rechtsschutzes zu schaffen. Insbesondere in Fällen struktureller Diskriminierung ist dies besonders wichtig, da oft eine individuelle Betroffenheit fehlt bzw. aus vorgenannten Gründen nicht geltend gemacht wird, und somit kein (effektives) Vorgehen gegen die diskriminierende Struktur möglich ist. Die allgemein gehaltene Regelung des § 9 Abs. 2 S. 3 des Entwurfs, wonach sich die Befugnis zu einer Beistandschaft in gerichtlichen Verfahren nach den allgemeinen Regeln richtet, wird diesen Erfordernissen in keiner Weise gerecht.

Ein Mittel des kollektiven Rechtsschutzes ist die **Prozessstandschaft**, welche die Übertragung der Prozessführungsbefugnis zur Geltendmachung von Rechten im eigenen Namen beinhaltet. Sofern die außergerichtliche Beanstandung keine Abhilfe schafft, kann ein Antidiskriminierungsverband oder eine Servicestelle im Rahmen der Geltendmachung von Ansprüchen nach § 7 Klage für die klagebefugte (von Diskriminierung betroffene) Person einreichen. Die Prozessführungsbefugnis ist eine allgemeine Verfahrensregel, um Betroffene dabei zu unterstützen, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Eine weitere Möglichkeit, die Rechtsdurchsetzung durch die Einführung eines kollektiven Rechtsschutzes zu stärken, ist das **Verbandsklagerecht**. Im Unterschied zur Prozessstandschaft erfordert ein Verbandsklagerecht keine individuelle Beeinträchtigung einer von Diskriminierung betroffenen Person, so dass sie sich insbesondere für das Vorgehen gegen institutionelle und strukturelle Diskriminierung eignet. Die Verbandsklage stärkt zum einen die Geltendmachung der Rechte von Diskriminierung

[4] 72 % der Diskriminierungsfälle aus dem Bildungsbereich (insgesamt 22,5 %) betreffen Schulen, Quelle Jahresbericht 2024 der Antidiskriminierungsberatung der Freien Wohlfahrtspflege NRW.

betroffener Personen. Zum anderen kann die Verbandsklage verhindern, dass sich die Verwaltung wiederholt mit gleich oder ähnlich gelagerten Diskriminierungsvorwürfen oder Klagen auseinandersetzen muss und hierdurch Ressourcen sparen.

Um die Durchsetzung der gewährten Rechte auch tatsächlich zu ermöglichen, sind Betroffenen von Diskriminierung hinreichende Unterstützungsmöglichkeiten durch AD-Verbände zu gewähren, konkret durch die Einführung einer Verbandsklage und Prozessstandschaft.

Beanstandungsrecht, § 10

Das Beanstandungsrecht von Antidiskriminierungsverbänden gegenüber verantwortlichen öffentlichen Stellen ist ein wichtiger Bestandteil, um Diskriminierungen aufzuzeigen und auf diese Weise eine außergerichtliche Klärung und Beseitigung der Diskriminierung herbeizuführen. Allerdings wird die Regelung den Erfordernissen, einen umfassenden Rechtsschutz gegen Diskriminierungen zu gewährleisten, nicht gerecht.

Zunächst ist nicht ersichtlich, warum die Möglichkeit der Beanstandung gegenüber der öffentlichen Stelle nur Antidiskriminierungsverbänden vorbehalten wird. Die Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit in NRW als Teil der landesgeförderten AD-Struktur werden nicht alle die Anforderungen an AD-Verbände erfüllen, verfügen aber ebenfalls über die Kompetenz, Feststellungen von Verstößen gegen das hiesige Gesetz zu treffen und diese schlüssig gegenüber der öffentlichen Stelle zu beanstanden. Das reine Beanstandungsrecht sollte daher auch den vorgenannten Servicestellen zugesprochen werden.

Nach der Gesetzesbegründung dient das Beanstandungsrecht u.a. der Selbstkontrolle der Verwaltung. Durch die in Satz 2 aufgenommene Pflicht der öffentlichen Stelle das für Antidiskriminierung zuständige Ministerium über den Ausgang des Verfahrens zu unterrichten, soll ein Anreiz zur Vornahme einer entsprechenden Feststellung und zur Beseitigung etwaiger diskriminierender Praktiken geschaffen werden, sofern die Beanstandung das tatsächliche Vorliegen einer Diskriminierung zum Gegenstand hatte. Diese Regelung ermöglicht es der öffentlichen Stelle den Umgang mit der Beanstandung einseitig zu bestimmen. Um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten und die Diskriminierungen in der Verwaltung effektiv zu unterbinden sind jedoch weitergehende Regelungen notwendig. So sollten die öffentlichen Stellen dazu **verpflichtet werden mit den Antidiskriminierungsverbänden und Beratungsstellen zu kooperieren**, um gemeinsam eine sachgerechte Lösung zu erarbeiten. So kann auch die Fachexpertise der Antidiskriminierungsverbände sowie der Servicestellen bei der Lösungsfindung in das Verfahren einbezogen werden. Auch sollte neben dem für Antidiskriminierung zuständige Ministerium der beanstandende Antidiskriminierungsverband oder die AD-Beratungsstelle über den Ausgang des Verfahrens informiert werden. Dies würde die Rechte der Betroffenen steigern, die von diesen Verfahren betroffen wären. Dies würde nicht nur für mehr Transparenz sorgen, sondern damit auch zu einer besseren Kommunikation und Verbindlichkeit führen und zugleich das Vertrauen in das Verfahren stärken und die Selbstkontrolle der Verwaltung steigern.

Im Weiteren stellt sich die Frage, zu welchem Zweck das Ministerium die Verfahren der Beanstandungen dokumentiert.

7. Verbindlichkeit bei Maßnahmen der Förderung der Kultur der Wertschätzung von Vielfalt, § 11 LADG NRW

Wir begrüßen die klare Positionierung in § 11 zur Etablierung einer internen und zugleich nach außen wirkenden Organisationskultur, die Wertschätzung, Vielfalt und eine Haltung gegen Diskriminierung als zentrale Kernelemente verankert. Dies ist ein wichtiges Instrument und zugleich deutliches Zeichen für Betroffene von Diskriminierung. Jedoch bedarf diese Regelung einer stärkeren Verbindlichkeit.

Im Rahmen der Beratungsarbeit der ada.nrw wird anhand der einzelnen Rückmeldungen der Diskriminierung verursachenden Mitarbeiter*innen und ihrer Vorgesetzten in öffentlichen Stellen deutlich, dass viele von ihnen für das Thema Antidiskriminierung nicht ausreichend bis gar nicht sensibilisiert sind. Ebenso zeigt die Erfahrung, dass die Anerkennung von Fehlern in der Verwaltung selten erfolgt und ihr eine Abwehrhaltung entgegengesetzt wird (vgl. hierzu wissenschaftliche Belege in der InRa Studie, S. 189). Diskriminierungskritische Kompetenzen sind für Mitarbeitende notwendig, damit sie diskriminierungsfrei entscheiden können. Daher ist für alle Angestellten in der öffentlichen Verwaltung eine verpflichtende Teilnahme an regelmäßigen Schulungen zum Thema Antirassismus/Antidiskriminierung, ggfs. durch eine Grundschulungsreihe und dann jährliche Auffrischung/Weiterbildung, notwendig und in ein LADG NRW explizit aufzunehmen. Diese Verpflichtungen können durch Dienstvereinbarungen näher ausgestaltet werden (vgl. InRa-Studie, S. 203).

Angesichts der zentralen Rolle von Fortbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen für die Entwicklung der notwendigen Kompetenzen der Beschäftigten zum einen, und auch als Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Organisationskultur zum anderen, ist es hier notwendig, nicht bloß ein „Hinwirken" zu fordern, sondern den höheren Maßstab des „Sicherstellen" anzusetzen. So kann sichergestellt werden, dass die in diesem Gesetzesvorhaben zentrale Förderung einer Kultur der Wertschätzung und Vielfalt über eine bloße Absichtserklärung hinausgeht und konkrete Pflichten und Erfolge mit sich bringen kann.

8. Evaluation, § 13 LADG NRW

Eine Verankerung der Evaluation des LADG NRW ist wünschenswert, bedarf zur Herstellung einer gewissen Verbindlichkeit jedoch der Festlegung eines Zeitrahmens. Da sich die Anwendung des Gesetzes zunächst etablieren muss, sollte der Zeitraum bis zur Evaluation nicht zu kurzgefasst sein, aber auch nicht zu lang, um eine zeitnahe Verbesserung zu ermöglichen. Wir schlagen einen Zeitraum von 3 Jahren vor.

Die Evaluation sollte nicht ohne Folgen bleiben. Sie sollte dem Zweck dienen, einen Überblick über die Wirkung des Gesetzes, aber auch über Lücken und Hindernisse beim Rechtsschutz zu erlangen. Um eine Verbindlichkeit zu schaffen, sollte auch die Prüfung von Verbesserungspotenzialen explizit als verbindliche Aufgabe genannt werden.

IV. Fazit

Die Freie Wohlfahrtspflege in NRW appelliert an die Abgeordneten im Landtag von NRW, im weiteren Gesetzgebungsverfahren entscheidende Verbesserungen vorzunehmen: die Einführung einer Ombudsstelle, ein Verbandsklagerecht sowie einen einheitlichen Geltungsbereich, der kommunales Verwaltungshandeln einschließt. Ein starkes Landesantidiskriminierungsgesetz stärkt nicht nur Betroffene, sondern das Vertrauen in unsere demokratische Gesellschaft insgesamt. Antidiskriminierungsarbeit ist Demokratiearbeit. Sie stärkt das Vertrauen in die Gesellschaft, indem sie Ungerechtigkeiten sichtbar, und Betroffene handlungsfähig macht.