s t e l l u n g n a h m e

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3730

Alle Abgeordneten

Vereinte Dienstleistungs-gewerkschaft

ver.di Landesbezirk NRW

Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0
Durchwahl: 0211 61824-115
Telefax: 0211 61824-447

www.nrw.verdi.de

Datum 28. April 2025
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di NRW) zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

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

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) verweist auf die gemeinsame Stellungnahme des DGB NRW und äußert sich ergänzend wie folgt:

1) Allgemeinbetrachtung

Der Entwurf ist aus der Perspektive der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ein bedeutender Fortschritt zur Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung im öffentlichen Raum. Gleichzeitig ist aus der Perspektive der Praxis und der Beschäftigtenvertretungen ein klarer Weiterentwicklungsbedarf gegeben, damit die Effektivität und Reichweite des Gesetzes gewährleistet werden können.

Zu den positiven Aspekten gehören die Einbeziehung eines umfassenden Diskriminierungsbegriffs, die ausdrückliche Erwähnung von Geschlecht, geschlechtlicher Identität und sozialer Herkunft sowie die Etablierung intersektionaler und struktureller Diskriminierungsformen.
Auch die Gründung einer Landesantidiskriminierungsstelle sowie die Verpflichtung zur Förderung einer Wertschätzungskultur für Vielfalt in der Landesverwaltung sind positiv zu bewerten. Diese Maßnahmen können dazu beitragen, dass öffentliche Institutionen langfristig eine größere Sensibilität für Diskriminierung entwickeln und Betroffene effektiver geschützt werden. Angesichts eines erstarkten Rechtsextremismus ist es zugleich Aufgabe der Landesregierung, diejenigen zu schützen, die zunehmend Zielscheibe von Ungleichwertigkeitsideologien werden. Ein gutes LADG könnte einen Beitrag leisten, die Anerkennung von staatlichen Institutionen und Strukturen in unserem Land zu steigern und somit am Ende unsere Demokratie zu stärken.

Im Gegensatz dazu sind der eingeschränkte Geltungsbereich (keine Anwendung auf Kommunen und kommunale Einrichtungen), die Ausklammerung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse sowie die organisatorische Anbindung der Antidiskriminierungsstelle innerhalb eines Ministeriums, was ihre Unabhängigkeit einschränken kann, kritisch zu bewerten.

Auch ist kritisch zu vermerken, dass die Gesetzesformulierung äußerst komplex ist, insbesondere in den §§ 4 und 9. Dies führt dazu, dass Betroffene ihre rechtlichen Optionen nicht immer wahrnehmen können, da sie diese nicht ausreichend kennen oder verstehen.

Im LADG NRW ist kein Verbandsklagerecht vorgesehen, was als Rückschritt in der aktuellen Debatte um eine AGG-Reform zu werten ist. Ein möglicher Behelf wäre der § 10 LADG NRW, der jedoch außerhalb der Gerichtsbarkeit liegt. Gewerkschaften gelten gemäß § 52 AO nicht als gemeinnützig, weshalb sie weder die Verbandsunterstützung nach § 9 noch das Beanstandungsrecht nach § 10 LADG NRW in Anspruch nehmen können.

Das Land Berlin räumt in § 9 LADG anerkannten verbandsklageberechtigten Antidiskriminierungsverbänden ein eigenes Klagerecht ein.
Hiermit setzt das Land Berlin europarechtliche Vorgaben um, insbesondere aber eine der drängendsten Forderungen von Akteur*innen der Antidiskriminierungsarbeit. Als Instrument des kollektiven Rechtsschutzes ist die Verbandsklage mit dem klaren Signal verbunden, dass von Diskriminierung Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte nicht allein gelassen werden.
Im Gegensatz zu Berlin findet sich im NRW-Entwurf keine unabhängige Ombudsstelle. Die LADG-Ombudsstelle unterstützt und berät Personen, die sich an sie wenden, kostenfrei bei der Durchsetzung ihrer Rechte nach dem LADG Berlin. Die Ombudsstelle arbeitet unabhängig und behandelt alle Beschwerden vertraulich. Solch eine Stelle ist für NRW wünschenswert.

2) Detailbetrachtung

§ 1
Das Gesetz nennt Vielfalt als Leitprinzip, legt aber keine eigenen Verpflichtungen zur Gleichstellung fest. Dadurch besteht das Risiko, dass strukturelle Benachteiligungen, wie im Hinblick auf Führungspositionen, Entgeltgleichheit oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, hinter einer allgemeinen Orientierung auf Diversity zurücktreten.

§ 2
Problematisch ist die Beschränkung des Geltungsbereichs auf das Land. Erfahrungen mit Diskriminierung betreffen oft den kommunalen Bereich, beispielsweise in Schulen, Kitas, Bürgerämtern oder durch Sicherheitsbehörden auf dieser Ebene. So bleibt der Schutz vor Diskriminierung für große Bevölkerungsgruppen unzureichend.
Eine potenzielle Lösung könnte eine Öffnungsklausel sein, die es den Kommunen gestattet, durch eigene Satzungen entsprechende Regelungen zu etablieren oder sie ausdrücklich in den Geltungsbereich einzubeziehen.
Die Abgrenzung zum LGG NRW erfolgt durch § 2 Abs. 3 LADG NRW. Aus der Perspektive der Gleichstellungspolitik wäre es wünschenswert, das LADG NRW mit dem Landesgleichstellungsgesetz (LGG) zu verknüpfen, beispielsweise durch gemeinsame Berichtspflichten oder verbindliche Prüfmechanismen zur Geschlechtergerechtigkeit.

§ 3
Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und Arbeitsverhältnisse im Geltungsbereich des LADG NRW sind ausdrücklich vom Entwurf ausgeschlossen. Damit bleibt der Schutz vor Diskriminierung für Tarifbeschäftigte und Beamt*innen unverändert. Die spezifischen Verbesserungen wie „geschlechtliche Identität“ oder „soziale Herkunft“ sind daher nicht in der Anwendung, und die bestehende Schutzlücke bleibt somit für Beamt*innen und Tarifbeschäftigte bestehen. (Abgleich § 24 AGG)

Im öffentlichen Dienst bestehen jedoch weiterhin strukturelle Benachteiligungen, insbesondere in Bezug auf Geschlecht, Herkunft oder sexuelle Orientierung.
Ein zeitgemäßes Antidiskriminierungsgesetz sollte diese Gruppen berücksichtigen oder zumindest eine Verpflichtung zur innerdienstlichen Anwendung der LADG-Grundsätze festlegen.

§ 4

Einbeziehung von „Elternschaft" und „familiärer Fürsorgeverantwortung" sowie die ausdrückliche Erwähnung von „Geschlecht" und „geschlechtlicher Identität" sind wesentliche Fortschritte.
Sie fördern die Sichtbarkeit unterschiedlicher Lebensrealitäten, vor allem der trans*, inter* und nicht-binären Personen sowie queerer Familienkonstellationen (Regenbogenfamilien).
Es ist ein Fortschritt, dass Mehrfach- und intersektionale Diskriminierung (§ 4 Abs. 5 LADG NRW) anerkannt werden. Bei der praktischen Umsetzung fehlen jedoch spezifische Mechanismen, um derartige Fälle systematisch zu erfassen und zu analysieren. Die Wirksamkeit könnte durch eine Verpflichtung zur Datenerhebung und -auswertung (z. B. im Jahresbericht der Antidiskriminierungsstelle) erheblich gesteigert werden.

§ 5

Die weit gefasste Definition des legitimen Zwecks birgt die Gefahr, dass Behörden Verwaltungseffizienz, Sicherheitsinteressen oder Haushaltszwänge als Rechtfertigung für tatsächlich diskriminierende Maßnahmen anführen. Es besteht die Gefahr, dass auf diese Weise strukturelle Benachteiligungen legitimiert werden. Selbst die Begründung des Gesetzentwurfs kann diese Zweifel nicht vollständig beseitigen.
Absatz 4 billigt „positive Maßnahmen", ist jedoch nur deklaratorisch. Es gibt keinen verpflichtenden Rahmen, der festlegt, wie solche Maßnahmen zu entwickeln, zu überprüfen oder zu evaluieren sind. Eine Umsetzung könnte durch § 11 LADG NRW erfolgen, in dem die Verpflichtung aller Landesbehörden zur Erstellung von Diversitätsplänen festgelegt wird.

§ 6

Die Tatsache, dass keine individuelle Haftung für Beschäftigte vorgesehen ist, schützt zwar Beamt*innen und Tarifbeschäftigte, hat jedoch keine abschreckende Wirkung, da das Gesetz keine individuelle Verantwortung anspricht. Das hängt auch mit der Abwesenheit einer innerdienstlichen Anwendung des LADG NRW zusammen.

§ 7
Die Bestimmung in Absatz 1, die besagt, dass eine Abhilfe ausgeschlossen ist, wenn sie einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert, sollte kritisch betrachtet werden. Dies könnte zur Folge haben, dass strukturelle Diskriminierung bestehen bleibt und nur durch monetäre Entschädigungen ausgeglichen wird.

Für viele Menschen, die Diskriminierung erfahren, sind ihre Rechte oft unbekannt oder es gibt erhebliche Hemmschwellen, die je nach Gruppe variieren. Deshalb ist der Ausschluss bei fahrlässiger Unterlassung eines Rechtbehelfs nicht nachvollziehbar. Damit dies gelingen kann, müssen auf der anderen Seite Beratungsstellen für Betroffene geschaffen oder ausgebaut werden, die sowohl flächen- als auch bedarfsgerecht sind. Weil vielen Betroffenen nicht bekannt ist, dass es einen Rechtsbehelf gibt, wirkt dieser Ausschluss problematisch.
Außerdem kann vermutet werden, dass sich Betroffene oft aus Angst vor Repressalien, besonders in laufenden Verwaltungsverfahren, gegen eine Beschwerde entscheiden.

Die einjährige Verjährungsfrist ist insgesamt kurz, auch wenn sie im Vergleich zu § 15 Abs. 4 AGG etwas länger ist.
Es wäre sinnvoll, die Fristen entsprechend § 195 BGB (3 Jahre) zu verlängern. Es ist anzunehmen, dass wie im vorherigen Abschnitt Hemmschwellen für Betroffene bestehen.

§9
Der Gesetzestext enthält keine Bestimmungen zur Einbeziehung von Personalräten, Gleichstellungsbeauftragten und Schwerbehinderten-vertretungen. Weil diese Gremien wesentliche Akteure im Bereich des Diskriminierungsschutzes sind, sollte ihre Beteiligung an der Umsetzung ausdrücklich festgeschrieben werden. Im Fall einer innerdienstlichen Anwendung sollten diese Aspekte bedacht werden.

§ 10
Gewerkschaften können, wegen ihres steuerrechtlichen Status nach § 52 AO, nicht als Antidiskriminierungsverbände im Sinne des LADG NRW angesehen werden. Aus diesem Grund sind sie vom Beanstandungsrecht gemäß § 10 LADG NRW ausgeschlossen.

§ 11
Besonders zu betonen ist die im § 11 Abs. 4 festgelegte Verpflichtung zur Förderung der Diversity-Kompetenz.
Eine eindeutige Bestimmung zu verpflichtenden Schulungen für Führungskräfte sowie zu fortlaufenden Evaluationsverfahren könnte die Wirkung des Gesetzes verstärken.

§ 12
Ein zentrales Element des Gesetzes ist die geplante Einrichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle. Die Formulierung Ihrer Aufgaben erfolgt sachgerecht.
Problematisch ist die organisatorische Anbindung an ein Ministerium, da eine nachgeordnete Stelle nicht als vollumfänglich unabhängige Prüfinstanz fungieren kann. Eine rechtlich unabhängige oder weisungsfreie Struktur, ähnlich den Gleichstellungs- oder Datenschutzbeauftragten, würde das Vertrauen in die Institution erheblich steigern.
Es wäre dabei vorstellbar, eine institutionelle Ausgestaltung analog zum Gesetz über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen vorzunehmen. Das bietet den klaren Vorteil, dass wie in § 10 PolBeaufG NRW die*der unabhängige Antidiskriminierungsbeauftragte*r dem Landtag, vertreten durch die*der Landtagspräsident*in, unterstellt wäre und so der Bezug eindeutig zu den Bürger*innen als auch dem Parlament als Landesgesetzgeberin hergestellt ist.

Wir fordern eine Konkretisierung im Gesetz, wonach alle Beratungs- und Unterstützungsangebote für Betroffene barrierefrei und bei Bedarf mehrsprachig ausgestaltet werden müssen .

§ 13
Bei der Evaluation sind Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertenvertretungen ebenso wenig beteiligt wie Gewerkschaften.

Ergänzung
Das LADG NRW kann nur ein Baustein sein, die im Gesetzentwurf beschriebenen sog. Schutzlücken zu schließen.
Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft regt ergänzend die Implementierung eines Beirats für Antidiskriminierung an.
Zudem sollten unabhängige Beschwerdestellen für Polizei und Sicherheitsbehörden geschaffen und ein ausdrückliches Verbot von Racial Profiling verankert werden.