

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/3739**

Alle Abgeordneten



DBB NRW
**Beamtenbund
und Tarifunion**

DBB NRW • Ernst-Groß-Str. 24 • 40219 Düsseldorf

Präsident des Landtags
Nordrhein – Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Ernst-Groß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf

Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

28. April 2026
AZ: 10_15_50_13-5
Bei Antwort bitte angeben

**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 geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns zunächst für die uns eingeräumte Möglichkeit, zum Gesetzentwurf des Landesantidiskriminierungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LADG NRW) Stellung nehmen zu können.

Wir dürfen zudem auf die beigefügten Stellungnahmen unserer Fachgewerkschaften hinweisen, die auf den jeweiligen Wirkungskreis der Fachgewerkschaft und ihrer Mitglieder näher Bezug nehmen und auf die mit dem LADG NRW verbundenen Folgen ebenfalls eingehen.

Zielsetzung dieses Gesetzentwurfs ist, eine mögliche Diskriminierung im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Land NRW zu vermeiden und eine Kultur der Wertschätzung und Vielfalt sowie Chancengleichheit im öffentlichen Dienst zu fördern.

Dieses politische Bemühen der Landesregierung mit dem hehren Ziel, mögliche Diskriminierung mit staatlichem Handeln wirksam zu verhindern und die Gleichberechtigung aller zu sichern, begrüßt der DBB NRW grundsätzlich!



Der DBB NRW bekennt sich ausnahmslos zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, sieht den hier vorgelegten Gesetzentwurf dennoch kritisch, birgt er doch Risiken. Und zwar Risiken für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in allen unterschiedlichen Bereichen u.a. in der Schule, Polizei, Strafvollzug und allgemeinen Verwaltung und Finanzverwaltung.

Alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes arbeiten im täglichen Dienst mit Bürgerinnen und Bürgern unter strikter Beachtung von gesetzlichen Normen und dienstlicher Neutralität.

Der DBB NRW verkennt hier nicht, dass der Diskriminierungsschutz im Bereich hoheitlichen Verwaltungshandelns in allen Konstellationen nicht so detailliert ausgestaltet ist, wie im Bereich des AGG's. Der vorliegende Entwurf konterkariert jedoch das beabsichtigte Ziel. Neben den schon bestehenden Diskriminierungsverboten und Gleichbehandlungsgeboten für den öffentlichen Dienst, hier vor allem Artikel 3 Abs. 3 GG, die Verfassung des Landes NRW, das Landesgleichstellungsgesetz, das Behindertengleichstellungsgesetz NRW und das Teilhabe- und Integrationsgesetz, meint der Landesgesetzgeber nunmehr, mit der Implementierung des LADG NRW eine „Schutzlücke“ analog zum AGG zu schließen, um so umfassende Regelungen für den Diskriminierungsschutz zu schaffen, weil die bestehenden Gesetze keinen hinreichenden und wirksamen Schutz bieten, 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.

Der Gesetzentwurf wirft zudem die Frage auf, ob durch die bestehende bundesgesetzliche Regelung des AGG's nicht schon eine konkurrierende Bundesgesetzgebung existiert, so dass dem Land NRW hier gar keine Gesetzgebungskompetenz zusteht, insbesondere wenn der Bund möglicherweise bestimmte Bereiche in den Vorschriften des AGG's gerade nicht geregelt hat. Dann würde gemäß Art. 31 GG das Bundesrecht Vorrang vor dem Landesrecht haben, falls beide Regelungen miteinander in Konflikt stehen, bricht Bundesrecht doch Landesrecht.

Der vorliegende Entwurf bleibt aber nicht nur in Teilen zu unbestimmt. Er schafft zudem parallele Prüf- und Beschwerdestrukturen verbunden mit erheblichen Risiken für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Er führt im Ergebnis vielmehr zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit, erhöhter Bürokratie und zu einer weiteren Belastung und Verunsicherung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.



Die geplanten Mechanismen, insbesondere die sehr weit gefasste Indizienlösung und die damit verbundene faktische Beweislastverlagerung zulasten der Beschäftigten, verursachen eine strukturelle Schieflage. Diesem Personenkreis wird hier eine erhöhte Darlegungs- und Dokumentationspflicht auferlegt. Damit wird eine Misstrauenskultur gegenüber jenen etabliert, die täglich verantwortliche Verwaltungsentscheidungen treffen müssen. Die „Förderung von Maßnahmen, die zu einem attraktiven und von Chancengleichheit geprägten Umfeld beitragen, für die dringend benötigte Fachkräfteeinwanderung“, stellt das Bestandspersonal aber vor die Herausforderung, dass dieses unter einen Generalverdacht gestellt wird. Folglich ist der Gesetzentwurf kein passendes Instrument für einen attraktiven öffentlichen Dienst. Weder für jene, die schon im selbigen arbeiten, noch für jene, die man für diesen gewinnen will.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu § 2 und § 3

Sowohl in den allgemeinen Vorbemerkungen des vorliegenden Entwurfs, als auch in der Gesetzesbegründung wird deutlich gemacht, dass sich der Geltungsbereich des Gesetzes nicht auf Gemeinden und Gemeindeverbände bezieht. Aus dem Gesetzestext selbst geht dies jedoch nicht hervor. Es heißt vielmehr, dass das Gesetz für alle öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen gilt. Für juristisch nicht kundige Bürgerinnen und Bürger ist diese Formulierung missverständlich. Der DBB NRW schlägt hier eine eindeutige Klarstellung vor.

Zudem weist der Entwurf selbst auf mögliche Überschneidungen mit bestehenden bundes- und landesrechtlichen Regelungen hin. Diese sollen nach dem Willen des Gesetzgebers durch Gerichte „aufgelöst“ werden. Aus Sicht des Landesbundes ist hier aber der Gesetzgeber in der Pflicht, solche Normkollisionen im Vorfeld zu beseitigen, um die notwendige Rechtssicherheit herzustellen und zusätzliche Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Diese „Parallelgesetzgebung“ erzeugt Unsicherheit bei den Beschäftigten, erhöht den Schulungs- und Verwaltungsaufwand und erschwert den einheitlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Das eigentlich mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, Klarheit zu schaffen, läuft aus Sicht des DBB NRW ins Leere.

Zu § 4 und § 5

Grundsätzlich begrüßenswert ist die Aufnahme des breiten Spektrums an potentiellen Diskriminierungstatbeständen durch den offenen, nicht abschließenden Katalog von Diskriminierungsmerkmalen in § 4 Abs. 2 des Entwurfs. Dies gilt insbesondere für die



Merkmale des Antisemitismus in Gestalt der antisemitischen Zuschreibung, des Merkmals der Elternschaft und desjenigen der familiären Fürsorgeverantwortung. Allerdings benutzt der Gesetzesentwurf unterschiedliche Begrifflichkeiten. In § 4 des Entwurfes wird von Diskriminierung gesprochen. § 4 Abs. 2 konkretisiert, wann eine Diskriminierung vorliegt, spricht aber im selben Absatz auch noch von einer Benachteiligung. § 5 regelt Benachteiligungen, obwohl sich die Vorschrift auf den § 4 bezieht. Hier ist es aus Sicht des DBB NRW erforderlich, dass ein einheitlicher Gesamtterminus Verwendung findet, analog zum AGG, in dem nur von Benachteiligungen gesprochen wird, um unscharfe Begrifflichkeiten auszuschließen. Dies trägt zur Verständlichkeit des Gesetzes bei, insbesondere wenn der Gesetzgeber selbst in der Begründung davon spricht, dass eine Diskriminierung nie gerechtfertigt sein kann.

Zu § 7

§ 7 Abs. 3 regelt den Anspruch auf den Ersatz des immateriellen Schadens. Um Rechtsklarheit zu schaffen und eine terminologische Anpassung an das AGG herzustellen, sollte der Begriff „Schmerzensgeld“ in der Überschrift der Vorschrift ausdrücklich benannt werden.

Des Weiteren ist die in § 7 Abs. 4 vorgesehene Verjährungsfrist von einem Jahr nicht angemessen. Der Diskriminierungsschutz sollte nicht schlechter ausgestaltet sein als allgemeine zivil- und öffentlich-rechtliche Ansprüche. Eine Anhebung auf die regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren entspricht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

Zu § 8 und § 9

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf reichen bereits Indizien aus, die eine Vermutung für eine Benachteiligung begründen und die Beweislast auf die öffentliche Stelle übergehen zu lassen. Diese im Ergebnis Beweislastumkehr kann dazu führen, dass Beschäftigte sich vermehrt ungerechtfertigten Vorwürfen ausgesetzt sehen und ihre Arbeit unter ständiger Unsicherheit oder in einem Klima der Angst vor Fehlinterpretationen verrichten. Bereits der Nachweis eines geeigneten Indizes soll danach genügen, um eine Diskriminierung zu vermuten. Die betroffene Behörde ist dann in der Verpflichtung, nachzuweisen, dass keine Diskriminierung stattgefunden hat. Ein Nachweis, der schon begrifflich kaum erbracht werden kann, da „Nicht-Handeln“ oder subjektive Entscheidungsprozesse nur eingeschränkt beweisbar sind. Damit wird eine faktische Umkehr der Beweislast zulasten der Beschäftigten selbst bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, in denen rechtliche Kriterien, Ermessensspielräume, organisatorische Abläufe oder priorisierte Gesetzesziele maßgeblich sind, eingeführt.



Die Verwaltung und damit die Beschäftigten, werden in die Pflicht genommen, jede einzelne Entscheidung so umfassend zu dokumentieren, dass sie potenziellen späteren Diskriminierungsvorwürfen standhalten kann. Dies führt zwangsläufig zu erheblichem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, Kosten, Prozessrisiken, Bürokratisierung und zu weiteren Problemen bei der Einhaltung notwendiger Voraussetzungen im Bereich des Arbeitsschutzes und damit verbundenem personellen Mehraufwand, um dem gesetzlichen Kontrollauftrag ordnungsgemäß nachkommen zu können.

Exemplarisch am Beispiel der Überprüfung des erforderlich einzuhaltenden Arbeitsschutzes bei Friseuren und Barbershops, werden zukünftige Begehungen der Betriebstätten nur mit doppeltem Personaleinsatz möglich sein, um so der Umkehr der Beweislast bei einer aus Sicht des Betreibers diskriminierenden Entscheidung entgegenzutreten zu können. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass notwendige Überprüfungen von Betriebstätten zukünftig nicht in den Abständen erfolgen können, weil es an dem dafür notwendigen Personal mangelt, so die Überprüfungen nur noch zu zweit durchgeführt werden. Latente Gefährdungslagen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten werden dadurch begünstigt.

Zahlreiche weitere Beispiele aus dem täglichen Dienstbetrieb der Kontroll-, Vollzugs- und Eingriffsverwaltung liegen auf der Hand.

Folglich werden die einzelnen Bereiche der öffentlichen Verwaltung vor große Herausforderungen gestellt, die nicht sachgerecht erscheinen aber bezüglich der Aufstockung personeller Kapazitäten in der Kontroll-, Vollzugs- und Eingriffsverwaltung bzw. der Nichteinhaltung von gesetzlichen Prüffristen oder durch verlängerter Kontrollturnusse, einerseits mit einem erheblichen zusätzlichen Kosten- oder Verlustrisiko für den Landeshaushalt verbunden sind.

Insbesondere für den Bereich des Strafvollzugs führt dies zu nicht zu bewältigenden Aufgaben. Was in der „klassischen“ Verwaltung bereits erhebliche rechtliche und organisatorische Herausforderungen mit sich bringt, entfaltet im Justizvollzug eine deutlich verschärfte, sicherheitsrelevante Wirkung. Der nordrhein-westfälische Justizvollzug ist kein normaler Verwaltungsbereich. Er ist ein Hochrisiko-System mit unmittelbarer Verantwortung für Leben, körperliche Unversehrtheit und öffentliche Sicherheit.

Jede Entscheidung, etwa zur Unterbringung, zur Gewährung oder Versagung von vollzugsöffnenden Maßnahmen, zu sicherheitsrelevanten Maßnahmen oder zum Umgang mit konfliktreichen Inhaftierten, greift zwangsläufig in Grundrechte ein, muss gleichzeitig Sicherheit, Ordnung und den Schutz aller Beteiligten gewährleisten. Die Entscheidungen



der Beschäftigten erfolgen gegenwärtig bereits auf strenger rechtlich geregelter Grundlage, werden umfassend dokumentiert und sind jederzeit durch Fach- und Dienstaufsicht sowie verwaltungsgerichtlich überprüfbar. Mit dem LADG NRW entsteht jedoch ein neues, paralleles Regelwerk, das nicht an die bestehenden und bewährten vollzugsrechtlichen Strukturen anknüpft, sondern eine zusätzliche, eigenständige Bewertungsebene schafft. Es dupliziert bereits bestehende gesetzliche Instrumente, ohne dass eine konkrete Schutzlücke im Justizvollzug nachweisbar benannt wird. Gerade in diesem sensiblen Vollzugsbereich sind differenzierende Entscheidungen jedoch nicht nur zulässig, sondern zwingend erforderlich. Unterbringung, Beschäftigung, Teilnahme an Maßnahmen oder Lockerungen müssen Kriterien wie Gefährlichkeit, Gruppendynamiken, psychische Erkrankungen, Radikalisierungstendenzen, Suizidalität oder Fluchtgefahr berücksichtigen. Eine pauschale Gleichbehandlung wäre hier nicht Ausdruck von Gerechtigkeit, sondern fachlich falsch und sicherheitsgefährdend.

Die vorgesehene Beweislastumkehr bewirkt faktisch, dass solche notwendigen, fachlich begründeten Differenzierungen fortlaufend unter einen generellen Diskriminierungsverdacht gestellt werden können. Die Beurteilung verlagert sich damit vom Maßstab der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit hin zu der Frage, ob eine Entscheidung später als „diskriminierend interpretierbar“ sein könnte. Dies erzeugt einen strukturellen Rechtfertigungsdruck auf die Bediensteten, die häufig unter Zeitdruck, in hochdynamischen Situationen und auf Basis unvollständiger Informationen handeln müssen. An die Stelle entschlossenen und verantwortungsgesteuerten Handelns tritt das Risiko einer defensiven, risikovermeidenden Verwaltungskultur.

Hinzu kommt die besondere Konstellation des Vollzuges, in der das Risiko besteht, dass Diskriminierungsvorwürfe nicht nur aus tatsächlicher Betroffenheit, sondern auch strategisch zur Einflussnahme, zur Eskalation von Konflikten oder zur Umgehung unliebsamer Entscheidungen eingesetzt werden können. Bereits ein behauptetes Indiz genügt nach dem Entwurf, um umfangreiche Prüf- und Rechtfertigungsprozesse auszulösen, die Personal binden und die Handlungsfähigkeit der Anstalten unmittelbar beeinträchtigen. Die absehbare Folge ist, wie bereits zuvor beschrieben, ein Klima der Unsicherheit: Entscheidungen werden verzögert, vermieden oder nur noch unter Vorbehalt getroffen. Und dies mit unmittelbarem negativem Einfluss auf Sicherheit, Ordnung und letztlich auch auf die Resozialisierungschancen.

Die Beweislastumkehr ist nach Auffassung des DBB NRW insgesamt missbrauchsanfällig. Sie kann dazu führen, dass unbegründete oder taktisch motivierte Vorwürfe den Arbeitsalltag der Beschäftigten belasten und das Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Verwaltung schädigen. Zudem droht eine „Kultur des Misstrauens“, in der



Beamtinnen und Beamten ihre Entscheidungen weniger an sachlichen Kriterien, sondern an der Furcht vor Diskriminierungsvorwürfen ausrichten.

Schließlich eröffnet der Entwurf durchaus ein Missbrauchspotenzial: Die Kombination aus Beweislastverschiebung, Verbandsbeteiligung, Testing-Verfahren und einem nicht abschließenden Merkmalskatalog kann Anreize setzen, Fälle geschäftsmäßig zu verfolgen oder Entschädigungen systematisch zu generieren.

In diesem Zusammenhang erscheinen auch die in § 9 vorgesehenen Unterstützungsleistungen durch Antidiskriminierungsverbände nicht zielführend zu sein. Wenn schon ein Zusammenschluss einer Personenmehrheit ausreichend ist, ohne dass es einer konkreten Rechtsform bedarf und der Verband nur über eine Satzung oder aber über eine Geschäftsordnung verfügen muss, lässt schon Zweifel an der tatsächlichen ersthaften Aufgabenerfüllung aufkommen. Hier vermag auch nicht das notwendige Merkmal der Gemeinnützigkeit zu überzeugen.

Auch wenn der Entwurf selbst davon ausgeht, dass keine Klagewelle droht, zeigen Erfahrungen aus anderen Rechtsbereichen, dass weit gefasste Entschädigungsnormen und niedrighschwellige Beweismaßstäbe schnell zu strategischen Verfahren führen können. Hier sei nochmal auf den Vergleich mit dem im Land Berlin bereits existenten LADG verwiesen, welcher zu der Annahme führt, dass die Kosten für Schadensersatzzahlungen bisher gering seien.

Einerseits hinkt dieser schon allein mit Blick auf die unterschiedliche Größe der beiden Bundesländer und damit auch der Anzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der durch das LADG NRW zu „schützenden“ Bürgerinnen und Bürger. Andererseits könnte man diesem auch so begegnen, indem man „frühzeitig auf rechtmäßiges Handeln hinwirke“. Es scheint widersprüchlich, dass hier mit so wenig „Resonanz“ gerechnet wird. Denn wenn die Regelungslücke zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger gegen Diskriminierung dringenden Handlungsbedarf in Form des vorgelegten Gesetzentwurfes nahelegt, dann muss auch davon ausgegangen werden, dass in der Folge eine entsprechende Anzahl von Verfahren zu erwarten ist. Andernfalls würde doch dem Begehren der Bürgerinnen und Bürger auf Änderung der jeweiligen Entscheidungen in der herkömmlichen Weise (Einspruch/Klage o. ä.) bereits Rechnung getragen werden. Angesichts der unkalulierbaren Haushaltsrisiken für das Land NRW müsste dann folgerichtig eine eigenständige Haushaltsposition mit entsprechenden Haushaltsmitteln ausgestattet werden, um Forderungen und Ansprüche der Schutzersuchenden materiell zu befriedigen.



Zu § 12:

Besondere Bedenken bestehen aus Sicht des DBB NRW hinsichtlich des vorgesehenen Aufbaus einer Landesantidiskriminierungsstelle. Ihre Aufgaben überschneiden sich weitgehend mit bestehenden Strukturen, darunter insbesondere der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie 44 regionalen Servicestellen in NRW. Anstatt Doppelstrukturen zu schaffen, wäre es sinnvoll, bestehende Beratungs- und Präventionsstrukturen zu stärken und rechtsstaatlich einzuhegen. Die im Entwurf vorgesehene Befugnis der Landesstelle, Untersuchungen anzustoßen und Empfehlungen zu formulieren, die faktisch Steuerungswirkung entfalten, führt zu einer zusätzlichen gegenseitigen Abhängigkeit und neuen Berichtspflichten, ohne einen klar erkennbaren Mehrwert zu schaffen. Die vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsangebote sollten vielmehr gestärkt werden.

Fazit:

Der DBB NRW bestreitet nicht die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen gegen Benachteiligung und Diskriminierung im öffentlichen Dienst. Auch die Verwaltung sollte mit Blick auf ihre Garantenstellung und ihrer Vorbildfunktion durch klare Haltung und einem modernen und offenen Leitbild gerecht werden. Die bestehenden verfassungs-, beamten- und disziplinarrechtlichen Regelungen sowie das AGG gewährleisten bereits heute einen wirksamen Diskriminierungsschutz, sodass kein weiterer rechtlicher Regelungsbedarf für ein zusätzliches Landesgesetz erkennbar ist und auch nicht konkret im Gesetzentwurf benannt und aufgezeigt wird. Dies wäre aber für eine Einordnung und Bewertung notwendig.

Der DBB NRW kritisiert massiv die Doppelstrukturen zum bestehenden Recht, den sehr weit gefassten Diskriminierungsbegriff, die vorgesehene Beweislastumkehr und die zusätzlichen Abhilfe-, Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche, die das Haftungs- und Konfliktpotenzial für den öffentlichen Dienst erheblich ausweiten würden. Hinzu kommen erhebliche Mehrbelastungen durch neue Prüf-, Dokumentations- und Beschwerdeverfahren, verpflichtende Diversity-Fortbildungen sowie die Einbindung einer Landesantidiskriminierungsstelle, ohne dass ein messbarer Mehrwert für Beschäftigte oder Bürgerinnen und Bürger erkennbar wäre.

Ganz besonders kritisiert der DBB NRW aber das durch den Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende Misstrauen gegenüber den Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Der Gesetzentwurf unterstellt eine Handlungsnotwendigkeit für ein stärkeres Einschreiten bzw. Ahnden von diskriminierendem Verwaltungshandeln. Begründet oder dargelegt wird



ein solches Erfordernis aber nicht. Im Ergebnis weist der Gesetzentwurf einen von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ausgehendes pauschales signifikantes Diskriminierungspotential zu, dass nicht belegt ist und vom DBB NRW zurückgewiesen wird.

Der DBB NRW fordert die Landesregierung daher auf, von der Einführung des LADG NRW in der vorliegenden Form abzusehen und stattdessen bestehende Mechanismen der Personalführung, Schulung und Sensibilisierung in der Verwaltung zu stärken. Ein diskriminierungsfreies Verwaltungshandeln wird nicht durch neue Gesetze, sondern durch eine funktionierende Dienstaufsicht, klare Wertorientierung und verantwortungsbewusste Führungskräfte gewährleistet.

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind das Rückgrat unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens und Garant für Freiheit und Demokratie. Wer eine „Kultur der Vielfalt“ ernsthaft und nachhaltig fördern will, muss zunächst die strukturellen Voraussetzungen schaffen.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude

1. Vorsitzender