komba gewerkschaft nordrhein-westfalen

Stellungnahme der komba gewerkschaft nrw

zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (Landesantidiskriminierungsgesetz Nordrhein-Westfalen, LADG NRW)

Kontakt:

komba gewerkschaft nrw
Mark Koehler, Assessor
Norbertstr. 3
50670 Köln
Tel.: 0221 - 91 28 52 21
Fax: 0221 - 91 28 52 48
Mail: recht@komba.de
www.komba-nrw.de

A. Vorbemerkungen

Die komba gewerkschaft nrw begrüßt die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG NRW) Stellung zu nehmen. Auch wenn das Gesetz seinem Anwendungsbereich nach zunächst nur die Landesverwaltung betrifft und damit große Teile des kommunalen Bereichs – und damit unseres Organisationsbereichs – nicht einbezieht, haben die vorgesehenen Regelungen erhebliche Bedeutung für den öffentlichen Dienst insgesamt.

Der Schutz vor Diskriminierung ist ein verfassungsrechtliches Gebot (Art. 3 Abs. 1 und 3 GG; Art. 33 Abs. 2 GG) und Teil elementarer rechtsstaatlicher Grundsätze. Für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes existiert bereits heute ein umfassendes Gefüge an spezialgesetzlichen Schutzinstrumenten, das insbesondere im Arbeits-, Beamten-, Disziplinar-, Gleichstellungs- und Behindertengleichstellungsrecht verankert ist. Für den Bereich der Erwerbstätigkeit gilt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das einschließlich seiner Beweislastregel des § 22 AGG sämtliche nüchternen Verfahrens- und Rechtsschutzmechanismen bereitstellt. Darüber hinaus bestehen im Beamten- und Dienstrecht effektive Möglichkeiten zur Ahndung von Fehlverhalten – bis hin zu Disziplinarmaßnahmen und Schadenersatz.

Unbestritten ist, dass der Diskriminierungsschutz im Bereich hoheitlichen Verwaltungshandelns nicht in allen Konstellationen so detailliert ausgestaltet ist wie im AGG-Bereich. Diese Schutzlücke ist der eigentliche Ansatzpunkt des Gesetzesentwurfs. Der vorgelegte Entwurf geht in Teilen jedoch erheblich darüber hinaus. Die geplanten Mechanismen – insbesondere die sehr weit gefasste Indizienlösung und die damit verbundene faktische Beweislastverlagerung zulasten der Verwaltung – erzeugen eine strukturelle Schieflage. Den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wird de facto eine erhöhte Darlegungs- und Dokumentationspflicht auferlegt, die sich wie eine pauschale Verdachtsunterstellung auswirkt. Dies begründet aus Sicht der komba gewerkschaft nrw ein erhebliches Risiko für ein Klima des Misstrauens gegenüber denjenigen, die täglich verantwortliche Verwaltungsentscheidungen treffen müssen.

Der Zweck des Gesetzes, Diskriminierung wirksam entgegenzuwirken, darf nicht zu einer systematischen Benachteiligung derjenigen führen, die das Gesetz anwenden sollen. Der vorliegende Entwurf führt jedoch strukturelle Elemente ein, die das gewachsene System rechtsstaatlicher Beweisgrundsätze verlassen und den Grundsatz der Amtshilfe, Neutralität und Sachlichkeit des Verwaltungshandelns in Zweifel ziehen können. Bereits bestehende Mechanismen zur Fehlverhaltensaufklärung – dienst- und arbeitsrechtlich wie auch disziplinarrechtlich – bieten ein differenziertes Instrumentarium, das zielgenau und rechtsstaatlich abgesichert ist.

Die im Entwurf vorgesehene Öffnung für Indizien aller Art, einschließlich statistischer „Testing“-Verfahren, sowie die Verlagerung der Beweislast, ohne dass auf die arbeits- und beamtenrechtlichen Besonderheiten Rücksicht genommen wird, stellen einen tiefen Eingriff in die Funktionslogik des öffentlichen Dienstes dar. Sie begründen ein erhebliches Risiko der Fehlanreize, Rechtsunsicherheiten und des Missbrauchs. Zudem werden durch den parallelen Aufbau einer zusätzlichen Antidiskriminierungsstelle Doppelstrukturen

geschaffen, obwohl bereits 44 Servicestellen im Land bestehen und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes für den Bund- und Länderbereich zuständig ist.

Die komba gewerkschaft nrw spricht sich klar für eine Stärkung des Diskriminierungsschutzes aus. Dies darf jedoch nur durch ein rechtssicheres, verhältnismäßiges und verfahrensfestes System erfolgen – nicht durch pauschale Misstrauensmechanismen, die Beschäftigte des öffentlichen Dienstes strukturell unter Generalverdacht stellen und ihre Arbeit erheblich erschweren.

B. Zum Gesetz insgesamt:

Das Ziel, Diskriminierung im staatlichen Handeln wirksam zu verhindern, wird ausdrücklich unterstützt. Der Entwurf des LADG NRW geht jedoch weit über eine Schließung einzelner Schutzlücken hinaus und verändert an zentralen Stellen das bisherige, rechtsstaatlich bewährte Gefüge der Verantwortlichkeits- und Beweislastregeln im öffentlichen Dienst. Aus Sicht der komba gewerkschaft nrw führt dies zu erheblichen Risiken für die Arbeitsfähigkeit, Rechtssicherheit und Funktionslogik der Verwaltung.

Der Gesetzentwurf etabliert ein sehr weit gefasstes Diskriminierungsverbot, einen offenen und dynamischen Merkmalskatalog sowie weitreichende Ansprüche auf Abhilfe, Schadensersatz und Entschädigung. Entscheidend ist jedoch die im Entwurf vorgesehene Indizienlösung und die damit verbundene Beweislastregel: Bereits der Nachweis eines geeigneten Indizes soll genügen, um eine Diskriminierung zu vermuten. Dann muss die betroffene Behörde nachweisen, 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** eingeführt – selbst bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, in denen rechtliche Kriterien, Ermessensspielräume, organisatorische Abläufe oder priorisierte Gesetzesziele maßgeblich sind. Die Verwaltung wird 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, Prozessrisiken und Bürokratisierung.

Zudem werden neue, teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt – etwa zur Mittelbarkeit, zur Intersektionalität, zur strukturellen Diskriminierung und zur Zulässigkeit positiver Maßnahmen. Die vage Ausgestaltung dieser Begriffe erzeugt erhebliche Rechtsunsicherheiten. Auch das Verhältnis des LADG NRW zu bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen bleibt unklar, obwohl diese in vielen Bereichen abschließende Vorgaben enthalten (z. B. SchulG, BGG NRW, LGG, dienstrechtliche Vorschriften). Es ist erwartbar, dass diese Unklarheiten zu umfangreichen Rechtsstreitigkeiten führen.

Besondere Kritik besteht 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 zusätzlichen Interdependenzen und neuen Berichtspflichten, ohne einen klar erkennbaren Mehrwert zu schaffen.

Schließlich eröffnet der Entwurf 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. Auch wenn der Entwurf selbst davon ausgeht, dass keine Klagewelle drohe, zeigen Erfahrungen aus anderen Rechtsbereichen, dass weit gefasste Entschädigungsnormen und niedrigschwellige Beweismaßstäbe schnell zu strategischen Verfahren führen können.

Die komba gewerkschaft nrw setzt sich für wirksamen Diskriminierungsschutz ein. Dieser muss jedoch den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Gewaltenteilung, der Sachlichkeit des Verwaltungshandelns und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Der vorliegende Entwurf schafft hingegen neue Belastungen, Unsicherheiten und strukturelle Misstrauenseffekte gegenüber den Beschäftigten, ohne die bestehenden Schutzmechanismen systematisch zu prüfen oder zu ergänzen. Eine zielgenaue Weiterentwicklung bestehender Instrumente wäre effizienter, verhältnismäßiger und praxistauglicher.

C. Zu den einzelnen Forderungen:

Zu § 2 (Geltungsbereich) und § 3 (Ausnahmen vom Geltungsbereich):

In den allgemeinen Vorbemerkungen sowie in der Gesetzesbegründung wird deutlich gemacht, dass sich der Geltungsbereich des Gesetzes nicht auf Gemeinden und Gemeindeverbände bezieht. Aus dem Gesetzestext selbst geht dies nicht hervor. Es heißt vielmehr, dass das Gesetz für alle öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen gilt. Für juristisch nicht kundige Bürger*innen ist diese Formulierung missverständlich. Daher schlägt die komba gewerkschaft nrw 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 der komba gewerkschaft nrw muss der Gesetzgeber solche Normkollisionen jedoch im Vorfeld beseitigen, um Rechtssicherheit herzustellen und zusätzliche Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

Zu § 4 (Diskriminierungsverbot) und § 5 (Rechtfertigung):

Der Gesetzesentwurf benutzt unterschiedliche Begriffe. In § 4 des Entwurfes wird von Diskriminierung gesprochen. In § 5 geht es um Benachteiligungen, obwohl er sich auf den § 4

bezieht. Hier fordert die komba gewerkschaft nrw, dass wie im AGG nur von Benachteiligungen gesprochen wird. Dies trägt zur Verständlichkeit des Gesetzes bei, insbesondere wenn der Gesetzgeber selbst in der Begründung davon spricht, dass eine Diskriminierung nie gerechtfertigt sein kann. Somit wäre § 5 überflüssig.

Weiterhin ermöglicht § 5 eine Rechtfertigung von Benachteiligungen anhand „anderer Normen des geltenden Rechts“. Hier entsteht ein Wertungswiderspruch:

Wenn eine Benachteiligung auf gesetzlicher Grundlage beruht, handelt es sich nicht um eine Diskriminierung im Sinne dieses Gesetzes, sodass das LADG NRW nicht dazu dienen darf, eine rechtmäßige gesetzliche Regelung zu übersteuern.

Die Streichung von § 5 ist daher folgerichtig, um widersprüchliche Rechtsfolgen zu vermeiden.

Zu § 7 (Abhilfe, Schadensersatz):

§ 7 Abs. 3 regelt einen Anspruch auf immateriellen Schaden („angemessene Entschädigung in Geld“). Der Begriff „Schmerzensgeld“ sollte in der Überschrift ausdrücklich verwendet werden, um Rechtsklarheit zu schaffen und eine terminologische Anpassung an das AGG herzustellen.

Die in § 7 Abs. 4 vorgesehene Verjährungsfrist von einem Jahr ist nicht angemessen. Der Diskriminierungsschutz darf 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 (Beweislast):

Der*die Kläger*in braucht nur Indizien vorzutragen, also muss sie*er zunächst nur beweisen, dass das Indiz existiert und dass das Indiz echt und richtig festgestellt ist. Doch die*der Beklagte kann auch nur Indizien vortragen, dass keine Diskriminierung vorliegt, weil ein Beweis unmöglich ist. Man kann in der Regel nicht beweisen, was man nicht getan hat. Letztendlich muss das Gericht entscheiden, welche Indizien schwerer wiegen. Es gleicht damit einem strafrechtlichen Indizienprozess.

Deswegen sollte die Formulierung in § 8 dahin geändert werden, dass die*der Beklagte im Prozess ihrerseits*seinerseits Indizien vortragen muss, dass keine Diskriminierung vorgelegen hat.

Zu § 12 (Antidiskriminierungsstelle):

Die komba gewerkschaft nrw lehnt die Errichtung einer neuen Landesantidiskriminierungsstelle ab. Die Aufgaben überschneiden sich weitgehend mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie mit den bestehenden 44 Servicestellen in Nordrhein-Westfalen.

Der Aufbau zusätzlicher Strukturen verursacht vermeidbare Kosten, ohne einen nachweisbaren Mehrwert für Betroffene zu bieten. Die vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsangebote sollten vielmehr gestärkt werden.

Zu den anderen Paragrafen werden keine Einwände erhoben.

Köln, 24.11.2025

gez. Sandra van Heemskerk
Landesvorsitzende

gez. Frank Meyers
Landesvorsitzender