

SCHURA S.-H. e.V. | Alte Lübecker Chaussee 19 | 24113 Kiel

An Katja Rathje-Hoffmann  
Vorsitzende des Sozialausschusses

Per E-Mail

Kontakt:  
Alte Lübecker Chaussee 19,  
24113 Kiel  
Telefon: 0431/6599 1571  
E-Mail: mail@schurash.de

29.02.24

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für ein Landesantidiskriminierungsgesetz Schleswig-Holstein**

### **Gesetzentwurf der Fraktion des SSW**

#### **Drucksache 20/1544**

#### **I. Vorbemerkung**

„Die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ist ein allgemeines Menschenrecht.“ Dieser wichtige Grundsatz wird in allen Gleichbehandlungsrichtlinien der Europäischen Union (RL 2000/43/EG, RL 2000/78/EG, RL 2006/54/EG und RL 2004/113/EG) festgehalten. Mit Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) wurde ein erster wichtiger Schritt unternommen, um die Richtlinien in das deutsche Recht umzusetzen. Allerdings ist der Anwendungsbereich des AGG aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das Arbeits- und Zivilrecht beschränkt. Der öffentliche Bereich mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse ist nicht umfasst. Insofern wird durch ein Landesantidiskriminierungsgesetz, welches die Diskriminierung durch die staatliche Verwaltung und Stellen unterbindet, die Regelungslücke im Antidiskriminierungsrecht geschlossen. Als erstes Bundesland hat Berlin im Jahr 2020 ein solches Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) eingeführt.

Ein effektiver Diskriminierungsschutz stellt für die SCHURA Schleswig-Holstein, die die Interessen ihrer Gemeinden und der muslimischen Mitglieder vertritt, ein wichtiges Anliegen dar. Wie die Erfahrung der SCHURA und ihrer Mitglieder zeigen, sind Muslime in allen Lebensbereichen von Diskriminierung und antimuslimischem Rassismus betroffen. Besonders relevant ist dabei der Bildungsbereich, in dem sich die Diskriminierung auf individueller, institutioneller und struktureller Ebene zeigt. Erfahrungsberichte und Studien belegen, dass muslimische Kinder in ihrem Schulalltag häufig antimuslimischen Zuschreibungen sowie Mobbing, physischen

Angriffen und Benachteiligung durch Lehrkräfte ausgesetzt sind.<sup>1</sup> Auch werden muslimische Schüler/innen häufig als gewaltbereite und potenziell radikale Muslime stigmatisiert. Für den Schulbereich gibt es bisher keine ausreichende rechtliche Handhabe gegenüber Diskriminierungen von Kindern und Eltern. Ein Landesantidiskriminierungsgesetz kann dies ändern.

Der von der Fraktion SSW vorgelegte Entwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG-E) ist im Wesentlichen dem LADG in Berlin nachempfunden. Der Gesetzesentwurf umfasst eine Reihe wichtiger Regelungen wie die Erweiterung der Diskriminierungsgründe, das Verbandsklagerecht, die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt sowie die Einrichtung einer Ombudsstelle. Dennoch besteht bei Teilen des Gesetzesentwurfs Verbesserungsbedarf, wie die folgende rechtliche Bewertung des Gesetzesentwurfs aufzeigt.

## **II. Rechtliche Bewertung**

### **1. § 2 LADG-E**

In § 2 LADG-E ist ein umfassender Katalog von Diskriminierungsgründen enthalten. Damit erweitert der Entwurf den Diskriminierungsschutz über das AGG hinaus und umfasst auch Merkmale wie „Sprache“ und „sozialer Status“.

Problematisch ist dabei jedoch, dass die Aufzählung der Diskriminierungsgründe in § 2 LADG-E abschließend ist. Ein solch feststehender Katalog von Gründen läuft allerdings Gefahr, gesellschaftliche Entwicklungen und Grenzfälle sozialer Kategorisierung und Diskriminierung nicht fassen zu können.<sup>2</sup> Daher ist es sinnvoll, einen offenen Katalog der Diskriminierungsgründe vorzusehen, indem das Wort „insbesondere“ eingefügt wird.

### **2. § 3 LADG-E**

Hinsichtlich der Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 LADG-E ist es nicht ausreichend, dass das Land, soweit es Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt oder gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Artikel 91e des Grundgesetzes betreibt, „nur“ darauf hinwirkt, dass die Ziele dieses Gesetzes berücksichtigt werden. Vielmehr muss u. a. über die Aufsichtsgremien in diesen Einrichtungen sichergestellt werden, dass wichtige Teile des Gesetzes umgesetzt wird.

---

<sup>1</sup> vgl. Yegane Arani, Aliyeh, Antimuslimische Einstellungen und Diskriminierungsrealität an deutschen Schulen, in: Christian Pfeffer-Hoffmann, Michail Logvinov (Hrsg.): Muslimfeindlichkeit und Migration: Thesen und Fragen zur Muslimfeindlichkeit unter Eingewanderten, Minor, Projekt Wir Hier!, 2015, S. 108 – 120.

<sup>2</sup> Liebscher, Doris, Welche Diskriminierungsgründe braucht das AGG?, Dossier 10 Jahre Diskriminierungsschutz in Deutschland, Heinrich-Böll-Stiftung, 2017 <https://heimatkunde.boell.de/de/2017/04/26/welche-diskriminierungsgruende-braucht-das-agg> (zuletzt abgerufen am 29.02.2024).

Weiterhin sollte im Rahmen des § 3 LADG-E klargestellt werden, dass das Gesetz im Rahmen der Daseinsfürsorge bzw. für landesunmittelbare öffentlich-rechtlichen Anstalten auch dann gilt, wenn öffentlich-rechtliche Rechtsträger zur Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtlich tätig werden (sog. „Verwaltungsprivatrecht“). Diese Problematik zeigte sich bei der Auslegung des LADG Berlin im Falle einer rassistischen Fahrkartenkontrolle bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG). Das Amtsgericht Berlin (Mitte) lehnte insofern mit Urteil vom 10.07.2023 - 20 C 218/22 die Anwendbarkeit des LADG ab. Gemäß § 3 Abs. 1 LADG seien landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Anstalten nur dann über das LADG gebunden, soweit diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Werden öffentlich-rechtliche Rechtsträger zur Erfüllung ihrer Aufgaben hingegen privatrechtlich tätig, handelt es sich hierbei nicht um öffentlich-rechtliche, sondern um privatrechtliche Rechtsverhältnisse. Da die Fahrkartenkontrolle im Zuge eines privatrechtlichen Beförderungsvertrags zwischen der BVG und dem Kläger stattfindet, könne weder ein öffentlich-rechtliches Handeln noch eine Verwaltungsaufgabe seitens der BVG bejaht werden. Unerheblich sei dabei, dass die BVG als öffentlich-rechtlicher Rechtsträger Aufgaben der Daseinsvorsorge erfülle. Das LADG sei daher nicht anwendbar. Die LADG-Ombudsstelle des Landes Berlin, die eine Amicus Curiae im Verfahren abgab, beurteilte dies anders. Der Anwendungsbereich des LADG sei eröffnet, da die BVG als Anstalt des öffentlichen Rechts öffentliche Daseinsvorsorge erbringe und somit auch bei der Durchführung der Beförderungspflicht an öffentlich-rechtliche Vorgaben gebunden sei.<sup>3</sup>

### **3. § 4 LADG-E**

In der Regelung des § 4 LADG-E sollte ergänzend noch die sog. assoziierte oder drittbezogene Diskriminierung aufgenommen werden. Diese liegt vor, wenn eine Person wegen eines engen persönlichen Näheverhältnisses zu einer anderen Person, die in den Schutzbereich von § 2 LADG-E fällt, benachteiligt wird.<sup>4</sup>

### **4. § 5 LADG-E**

Bei der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sollte angesichts der Tatsache, dass der Diskriminierungsschutz menschen- und verfassungsrechtlich verankert ist, deutlich werden, dass diese nur in Ausnahmefällen möglich ist. Zu weitgehend ist der in § 5 Abs. 1 LADG-E genannte „hinreichende sachlichen Grund“. Dabei ist schon unklar, was unter dieser Terminologie zu verstehen ist.

Mithin ist es sachgerecht, die Rechtfertigung einer Diskriminierung an das Vorliegen eines überragend wichtigen Gemeinwohlinteresses zu knüpfen. Auch sollte eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen.

---

<sup>3</sup> Chiofalo, Valentina: Weil wir dich fürchten: Rassistische Fahrkartenkontrolle bei der BVG vor Gericht, VerfBlog, 2023/8/08, <https://verfassungsblog.de/weil-wir-dich-furchten/> (zuletzt abgerufen am 29.02.2024).

<sup>4</sup> vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Handbuch „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“, 3. Auflage, 2017, S. 52; siehe auch EuGH, Urt. v. 17.07.2008, Rechtssache C-303/06 – Coleman.

## 5. § 7 LADG-E

§ 7 LADG-E enthält eine Beweiserleichterung für den Fall, dass der/die Betroffene Tatsachen glaubhaft macht, die eine Diskriminierung überwiegend wahrscheinlich machen. Damit geht die Regelung über § 22 AGG hinaus, der das Vorbringen von Indizien voraussetzt, aus denen auf eine Diskriminierung geschlossen werden kann. Dennoch ist zweifelhaft, dass die Vermutungsregel an der Problematik der Beweisnot, in denen sich von Diskriminierung Betroffene befinden, etwas zu ändern vermag. Genau wie bei § 22 AGG können die geltenden Anforderungen an den Beweis einer Diskriminierung es Kläger/innen erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen, ihre Ansprüche gerichtlich durchzusetzen. Rechtsanwält/innen weisen darauf hin, dass es ohne große Mühe möglich sei, diskriminierendes Verhalten so zu „verschleiern“, dass es mit der gegenwärtigen Praxis der richterlichen Beweiswürdigung nicht aufgedeckt werden kann.<sup>5</sup>

Angezeigt ist es daher, eine echte Beweislastumkehr im LADG-E aufzunehmen. Danach wäre es ausreichend, dass die behauptete Diskriminierung schlüssig und ausreichend substantiiert vorgetragen wird.

## 6. § 8 LADG-E

Der Entwurf sieht in § 8 LADG-E lediglich Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche vor. Um einen effektiven Diskriminierungsschutz zu gewähren, ist es sinnvoll, wie in § 21 Abs. 1 AGG Ansprüche auf Beseitigung und Unterlassung als Rechtsfolgen einer Diskriminierung aufzunehmen. Dies ist besonders wichtig in Bereichen wie z. B dem Schulwesen, in denen wiederholte bzw. fortdauernde Diskriminierungssituationen vorliegen. Ein Entschädigungsanspruch kann insofern nur bedingt Abhilfe schaffen und erfolgt häufig auch zu spät, um die Diskriminierung zu unterbinden.

In Hinblick auf den nach § 8 Abs. 2 LADG-E vorgesehenen Entschädigungsanspruch ist zu ergänzen, dass die Höhe der Entschädigung so zu bemessen ist, dass die Diskriminierung wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sanktioniert wird.<sup>6</sup>

Weiterhin ist zu begrüßen, dass die Ansprüche nach § 8 Abs. 1 und 2 LADG-E nicht an eine kurze Geltendmachungsfrist geknüpft werden. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass gemäß § 8 Abs. 4 LADG-E die Verjährungsfrist für die Ansprüche lediglich ein Jahr beträgt. Angemessen ist es vielmehr, auch in Bezug auf diese Ansprüche die regelmäßige Verjährungsfrist von 3 Jahren (§ 195 BGB) gelten zu lassen.

Zudem ist auch zu klären, ob die Verjährung gehemmt wird, wenn der Primärrechtsbehelf nach § 8 Abs. 1 S. 2 eingelegt wird.

---

<sup>5</sup> Rottleuthner, Hubert/Mahlmann, Matthias, Diskriminierung in Deutschland, 2011, S.346.

<sup>6</sup> vgl. Art. 15 der RL 2000/43/EG und Art. 14 der RL 2004/113/EG.

## **7. §§ 9, 10 LADG-E**

Die Einführung einer antidiskriminierungsrechtlichen Verbandsklage (§ 9 Abs. 1 LADG-E) und die Anerkennung der Prozesstandschaft für individuelle Klagen (§ 9 Abs. 3 LADG-E) sind sehr sinnvoll. Angesichts der spezifischen Durchsetzungsschwäche des Antidiskriminierungsrechts (Informationsdefizite, Zugangshindernisse, Machtdisparität) darf der Gesetzgeber vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes abweichen und kollektiven Rechtsschutz etablieren.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der Anerkennung als verbandsklageberechtigter Verband sollte erwogen werden, dass auch Verbände, die ihren Sitz außerhalb Schleswig-Holsteins haben, berücksichtigt werden, wenn sich ihre Tätigkeit auch auf das Land erstreckt.

## **8. § 11 LADG-E**

Die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt in öffentlichen Stellen ist zu begrüßen. Erforderlich sind hierfür zum einen nach § 11 Abs. 2 LADG-E die Untersuchung öffentlicher Stellen auf strukturelle Diskriminierungsgefährdungen und die Implementierung geeigneter Gegenmaßnahmen und zum anderen gemäß § 11 Abs. 3 LADG-E die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Allerdings sollten die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nicht nur sichergestellt werden, sondern verpflichtend sein.

Fraglich ist zudem, wie die Umsetzung der in § 11 Abs. 2 und 3 LADG-E genannten Maßnahmen kontrolliert wird. Insofern bietet es sich an, dass die Landesantidiskriminierungsstelle diesbezüglich eine Kontroll- und Monitoring-Funktion übernimmt.

Schließlich sollte ergänzend geregelt werden, dass die Ziele des LADG auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Berücksichtigung finden.

## **9. § 14 LADG-E**

Bei der Ombudsstelle ist sicherzustellen, dass diese tatsächlich unabhängig und weisungsungebunden ist. Zudem sollte die Stelle mit umfassenden Befugnissen ausgestattet sein. So kann die Ombudsstelle nach § 14 Abs. 3 LADG-E einen Verstoß gegen § 2 oder § 6 LADG-E gegenüber der öffentlichen Stelle beanstanden und diese zur Abhilfe auffordern. Nicht jedoch kann sie tatsächlich durchsetzen, dass die öffentliche Stelle auch wirklich den

---

<sup>7</sup> Klose, Alexander, Entwurf für ein Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG), Expertise im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung, Büro für Recht und Wissenschaft, 2011, S. 42.

Verstoß einstellt oder unterlässt. Daher sollte die Ombudsstelle das Recht erhalten, eine verbindliche Abhilfe bei Diskriminierungen durchsetzen zu können.

Weiterhin ist sicherzustellen, dass zeitliche Vorgaben bei der Durchführung der gütlichen Streitbeilegung beachtet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Frist für die Einlegung des Primärrechtsbehelfs oder die Verjährungsfrist nach § 8 Abs. 4 LADG überschritten wird und damit die Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ausgeschlossen werden.

### **III. Fazit**

Der Entwurf des Landesantidiskriminierungsgesetzes schließt für den öffentlichen Bereich in Schleswig-Holstein eine Regelungslücke im Antidiskriminierungsrecht und setzt insofern auch die Gleichbehandlungsrichtlinien für das Land um. Allerdings ist es angezeigt, bei einigen Stellen des Gesetzesentwurfs (z. B. Rechtfertigungsgründe, Beweislast, Rechtsschutz, Ombudsstelle) Verbesserungen bzw. Änderungen vorzunehmen, um dem im Gesetzesentwurf formulierten Ziel der Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gerecht zu werden.

Schließlich ist auch zu beachten, dass von der Einführung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes gerade in diesen Zeiten ein wichtiges gesellschaftspolitisches Signal ausgeht. Durch solch ein Gesetz werden zum einen das Entstehen des Landes gegen Rassismus und Ausgrenzung und zum anderen der Einsatz für eine vielfältige und inklusive Gesellschaft unterstrichen.