

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung

BERLIN



LADG-Ombudsstelle



LADG-Ombudsstelle, SenASGIVA, Alt-Moabit 60, 10555 Berlin

Dr. Doris Liebscher, IV OS

Per E-Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Katja Rathje-Hoffmann
Vorsitzende des Sozialausschusses
Düsterbrooker Weg 70
24105 Kiel

21.08.2026

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Schleswig-Holstein (Landesantidiskriminierungsgesetz- LADG SH) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 20/4529

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Lesende,

ich danke für die Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf eines Landesantidiskriminierungsgesetzes Schleswig-Holstein (LADG SH) Stellung nehmen zu können. Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich teilweise an dem am 21.06.2020 in Kraft getretenen Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG Bln). Meine fachliche Einschätzung gründet auf meiner Funktion als Leiterin der 2020 gemäß § 14 LADG Bln durch die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung errichteten LADG-Ombudsstelle Berlin. Dadurch verfüge ich über einen umfassenden Einblick in die praktischen Wirkungen des Gesetzes aus Verwaltungs- und aus Bürgerperspektive. Ich gehe im Folgenden zunächst auf die grundlegende Relevanz landesrechtlichen Diskriminierungsschutzes ein und nehme anschließend zu Geltungsbereich, Diskriminierungsverbot und Instrumenten der Rechtsdurchsetzung im LADG SH Entwurf Stellung.

Dienstgebäude: Alt-Moabit 59-61, Eingang Alt-Moabit 60, 10555 Berlin; barrierefreier Zugang nach telefonischer

Anmeldung möglich.

Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur bitte ausschließlich an: post@senias.berlin.de

Internet: <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/> und www.berlin.de/sen/ias

Verkehrsanbindung: Bus 101/106/245 bis Gotzkowskystraße (Fußweg 2 Minuten)

U9 bis U Turmstraße (Fußweg 12 Minuten)

S41/S42 bis S Beusselstraße (Fußweg 15 Minuten)

Postbank Berlin: DE 47 100 100 100 000 058 100

Berliner Sparkasse: DE 25 100 500 000 990 007 600

Deutsche Bundesbank: DE 53 100 000 000 010 001 520

I. Grundlegende Vorbemerkung

Es ist zu begrüßen, dass das Land Schleswig-Holstein ein Landesantidiskriminierungsgesetz auf den Weg bringt.

1. Empirische Erhebungen von Diskriminierungsrealitäten

Aktuelle Studien zeigen, dass Diskriminierung auch im Bereich des staatlichen Handelns vorkommt. Das sozio-ökonomische Panel² kommt zu dem Ergebnis, dass 27,4 Prozent der Personen mit Diskriminierungserfahrungen berichten, durch staatliches Handeln Benachteiligungen erlebt zu haben. 19,5 Prozent der Befragten benennen Ämter, Behörden und Polizei und 11,3 Prozent benennen die Schule als Bereich, in dem sie Diskriminierung ausgesetzt waren. Auch die umfassende InRa-Studie³ (die spezifisch auf Rassismus in staatlichen Institutionen untersucht) zeigt, dass rassistische Ungleichbehandlungen in allen behandelten Institutionstypen vorkommen. Auch die Die LADG-Ombudsstelle erreichten seit Juli 2020 insgesamt über 4000 Beratungsanfragen (und das, ohne dass die Ombudsstelle öffentlich Werbung macht).⁴ Bei etwa der Hälfte der Beratungsanfragen war der Geltungsbereich des LADG Bln eröffnet.

2. Rechtsschutzlücken schließen

Das Land Schleswig-Holstein kommt mit einem LADG seinen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen, der UN-Antirassismus-Konvention sowie der EU-Richtlinie 43/2000/EG nach und schließt bestehende Rechtsschutzlücken. Insbesondere wird die gerichtliche Durchsetzung von antidiskriminierungsrechtlichen Beseitigungs-, Unterlassungs- oder Entschädigungsansprüchen im Anwendungsbereich der Richtlinie EU-Richtlinie 43/2000/EG bisher nicht ausreichend durch einfaches Recht garantiert. Die Geltendmachung eines verschuldensabhängigen Amtshaftungsanspruchs entspricht nicht den europarechtlichen Anforderungen an einen effektiven, verschuldensunabhängigen und abschreckend wirkenden Rechtsschutz. Dienstaufsichtsbeschwerden sind nicht hinreichend verbindlich und führen selten zu einer effektiven Verbesserung der Situation von Betroffenen.

² Wie Deutschland Diskriminierung erlebt. Sonderauswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), vgl. S.19 ff., abrufbar unter www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/soep_auswertung.html

³ „Institutionen & Rassismus“. 2024. Abschlussbericht der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“: Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland, abrufbar unter fgz-risc.de/fileadmin/media/publikationen/InRa-Studie.pdf

⁴ 5-Jahresbericht der LADG-Ombudsstelle 2026, S.14 ff., abrufbar unter: www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1663333.php.

3. Positive Effekte eines LADG in der Praxis

Aus der praktischen Arbeit der LADG-Ombudsstelle mit dem LADG Bln wurde deutlich, dass ein LADG in der Gesellschaft sehr gut angenommen wird:⁵

- Es ist aus Betroffenensicht ein wichtiges Signal, dass es ein Gesetz gibt, das Diskriminierung im Rahmen öffentlichen Handelns ernst nimmt und ein einheitliches Diskriminierungsverbot regelt.
- Aus Sicht der Verwaltung zeigt sich, dass mit dem Gesetz gut und professionell gearbeitet wird: Fortbildungen zum LADG sind regelmäßig ausgebucht, Bitten um Stellungnahmen der Ombudsstelle werden von den öffentlichen Stellen beantwortet, effektive und nachhaltige Lösungen werden gesucht und gefunden. Beschwerden helfen, diskriminierende Regelungen und Verhaltensweisen – die nicht immer böse gemeint sind – zu verorten und unterstützen die Behörden dabei, bürgerfreundlicher, professioneller und besser zu werden.
- Das LADG stellt Rechtsfrieden her: Alle Beteiligten haben ein Interesse an außergerichtlicher Klärung durch eine Ombudsstelle.

Ein LADG stärkt das Vertrauen in staatliche Institution, indem diese das Recht auf Nichtdiskriminierung zu einem Leitprinzip ihres Handelns erklärt und sich verpflichtet, dieses Prinzip bei allen Maßnahmen zu berücksichtigen. Ein LADG steht für eine Haltung der institutionellen Verantwortungsübernahme, die Etablierung einer Fehlerkultur und einer professionellen Perspektive auf Diskriminierung. Damit erfüllen das LADG Bln und die Arbeit der Ombudsstelle auch eine wichtige demokratische Funktion.

II. Geltungsbereich, § 2 LADG SH Entwurf

1. Ausschluss der Gemeinden, Kreise und Ämter

Die meisten Beschwerden bei der LADG-Ombudsstelle fallen sachlich in den Zuständigkeitsbereich der Bezirksämter.⁶ Dahinter verbergen sich sowohl spezifische als auch alltägliche Behördenkontakte, insbesondere Jugendämter, Standesamtsangelegenheiten und Bürgerämter, aber auch Sozialämter und Ordnungsämter. Diese sind vom Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 LADG Bln erfasst.

In einem Flächenland wie Schleswig-Holstein führen kommunale Behörde in diesen Fällen Landesrecht aus. Ein Ausschluss der Gemeinden, Kreise und Ämter aus dem Geltungsbereich

⁵ 5-Jahresbericht der LADG-Ombudsstelle 2026, S.15 ff., abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1663333.php>.

⁶ 5-Jahresbericht der LADG-Ombudsstelle 2026, S. 18, abrufbar unter: [abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1663333.php](https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1663333.php).

gem. § 2 Abs. 4 LADG SH Entwurf erscheint vor diesem Hintergrund bedenklich. Wenn diese pauschal vom Geltungsbereich des LADG SH Entwurf ausgenommen werden, führt das zu einer erheblichen Schutzlücke im föderalen System. Das läuft dem Gesetzeszweck der Umsetzung der völkerrechtlichen, verfassungs- und unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote zuwider. Zu berücksichtigen ist auch, dass dieser Ausschluss für von Diskriminierung betroffene Personen eine unklare und nur schwer nachvollziehbare Rechtslage schafft. Für das Erleben der Betroffenen spielt es keine Rolle, ob die diskriminierend erlebte Stelle auf Landesebene oder auf kommunaler Ebene handelt. Die Auswirkungen – vor allem die Verletzung der Würde und der Wunsch nach Wiedergutmachung – sind für die betroffene Person identisch, weshalb auch die rechtlichen Konsequenzen identisch sein sollten.

Zudem wird in der Gesetzesbegründung kein rechtlich zwingender oder sachlich notwendiger Grund genannt, welcher den Ausschluss der Gemeinden, Kreise und Ämter rechtfertigen könnte. 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 eigener Verantwortung“ regeln. Gleiches gilt für Gemeindeverbände. Das bedeutet, dass Gebietskörperschaften selbst im Kernbereich ihrer Zuständigkeit an die Gesetze gebunden sind, so dass auch eine Bindung an ein LADG umfassend möglich ist. So gilt auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landesbehindertengleichstellungsgesetz (LBGG) für das Land, die Gemeinden, die Kreise und die Ämter.

2. Ausschluss polizeilichen Handelns im Rahmen der Strafverfolgung

Nach § 2 Abs. 2 S. 2 LADG SH Entwurf sind darüber hinaus öffentliche Stellen aus dem Geltungsbereich ausgenommen, soweit ihre Amtsträger Befugnisse wahrnehmen, die ihnen als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft zustehen. Dieser Ausschluss von Handeln im Rahmen der Strafverfolgung der Polizei und die Begrenzung des Geltungsbereichs auf gefahrenabwehrrechtliches Handeln der Polizei wird in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen und Rechtsschutzlücken öffnen.

Die Beschwerdeverfahren der LADG-Ombudsstelle Berlin zeigen, dass repressives und präventives Handeln der Polizei in der Praxis häufig nur schwerlich voneinander abzugrenzen ist und es selbst innerhalb eines Lebenssachverhalts zu Überschneidungen kommt. Rechtsunsicherheit wird insbesondere bei sogenannten doppelunktionalen Maßnahmen bestehen – also polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen, Observationen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen oder Ingewahrsamnahmen, die sowohl der Gefahrenabwehr als auch der

Strafverfolgung dienen können und die sich nicht eindeutig zuordnen lassen.⁷ Das ist insbesondere der Fall, wenn die Maßnahme an einem als „gefährlich“ oder „besonders kriminalitätsbelasteten“ Ort stattfindet, wo auch verdachtsunabhängige Kontrollen zulässig sind.⁸ Die ohnehin bereits bestehende Abgrenzungs- und Zuordnungsproblematik bei diesen Maßnahmen versucht die herrschende Meinung mit der Frage nach dem Schwerpunkt des Handelns der Träger der öffentlichen Gewalt zu lösen. Dabei ist zunächst der Gesamteindruck der polizeilichen Maßnahme aus Sicht eines objektiven Beobachters maßgeblich und ergänzend kann auf den erklärten Willen der polizeilichen Dienstkräfte abgestellt werden.⁹ Auch dies ist in der Praxis häufig nicht eindeutig zu ermitteln. Im Ergebnis kommt es jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen letztlich nur auf die – auch gerichtlich feststellbare – objektive Zwecksetzung polizeilicher Maßnahmen an.¹⁰ Dies kann zufolge haben, dass ein einheitlich erscheinender Handlungsablauf eines polizeilichen Maßnahmenbündels rechtlich aufgespalten und die jeweiligen Maßnahmen alternativ der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zugeordnet werden müssen.¹¹ Die Zuordnung selbst kann im Einzelfall höchst strittig und es letztlich weder für die beteiligten Dienstkräfte noch für die Adressat*innen einer Maßnahme nachvollziehbar sein, warum in einem einheitlichen Lebenssachverhalt einzelne Maßnahmen dann dem Diskriminierungsverbot unterfallen und andere nicht.

Jenseits dieser Rechtsunsicherheiten führt die beabsichtigte Regelung auch zu einer gewichtigen Rechtsschutzlücke für Adressaten, da polizeilichen Maßnahmen der Strafverfolgung mit erheblichen Diskriminierungsrisiken verbunden sind.¹² Dies verdeutlicht nicht zuletzt das Urteil des Amtsgerichts Berlin Mitte, das darüber zu befinden hatte, ob eine strafprozessuale Maßnahme gegen das Diskriminierungsverbot des LADG Bln verstieß und zu dem Ergebnis kam, dass dies der Fall war und der betroffenen Person eine Entschädigung zusprach.¹³ Nach der jetzt im LADG SH Entwurf vorgeschlagenen Bereichsausnahme wäre eine solche antidiskriminierungsrechtliche Gerichtsentscheidung ausgeschlossen.

⁷ Schneider, in: Schoch/Schneider/Ehlers, VwGO, Juli 2025, § 40, Rn. 606; Schoch/Eifert, BesVerwR/Schoch/Kießling, 2. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 19.

⁸ Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider, 45. EL Januar 2024, VwGO § 40 Rn. 606.

⁹ Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider, 45. EL Januar 2024, VwGO § 40 Rn. 606; Schoch/Eifert, BesVerwR/Schoch/Kießling, 2. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 20.

¹⁰ Schoch/Eifert, BesVerwR/Schoch/Kießling, 2. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 21.

¹¹ Ebd.

¹² Hunold et al. 2025, „Polizei und Diskriminierung“ – Diskriminierungsrisiken bei Ermittlungen in Strafsachen, S. 62 ff.

¹³ AG Berlin Mitte, Urteil v. 11.06.2026, Az. 27 C 5075/25.

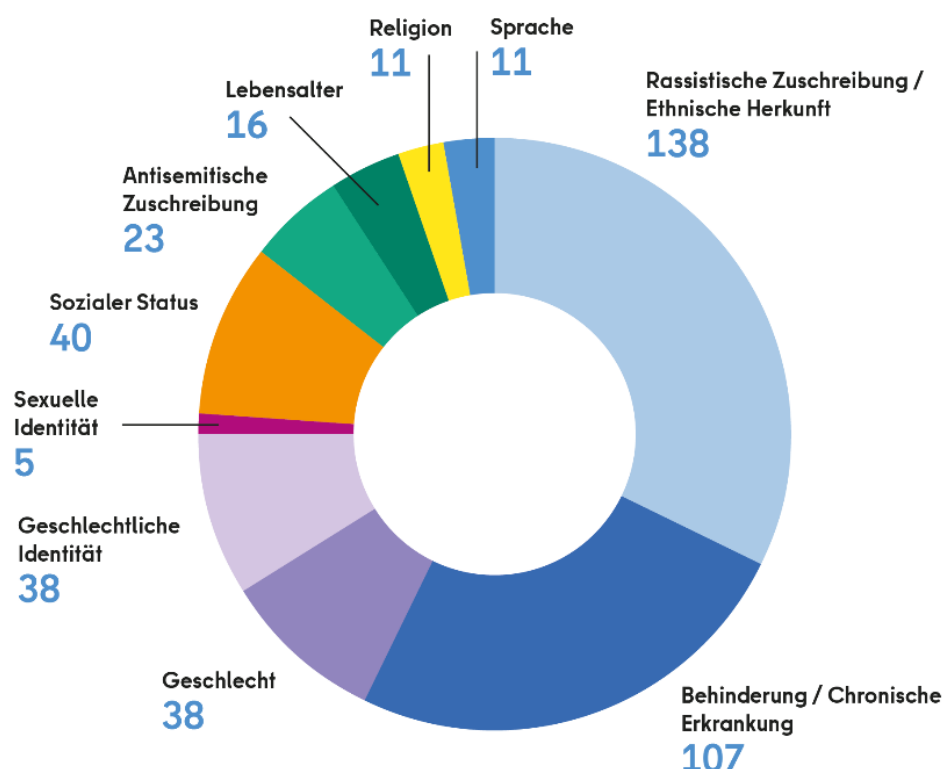
Schließlich steht eine solche Bereichsausnahme im deutlichen Widerspruch zu der Tatsache, dass die Polizei unstreitig immer als Teil der Landesexekutive agiert und damit vollumfänglich den bundesverfassungsrechtlichen (Art. 3 Abs. 3 GG), landesverfassungsrechtlichen (Art. 3 Verf SH) und folglich auch einfachgesetzlichen Diskriminierungsverboten für die Exekutive unterliegt. Entsprechend enthält auch § 2 Abs. 1 LGBG SH keine Bereichsausnahme für das Tätigwerden der Polizei im Rahmen der StPO, das polizeiliche Handeln unterliegt vollumfänglich, egal ob gefahrenabwehrrechtlich oder strafverfolgend dem Diskriminierungsverbot des § 6 LGBG. Es erschließt sich rechtsdogmatisch und rechtspraktisch nicht, warum für das Diskriminierungsverbot des LADG etwas anderes gelten sollte.

III. Diskriminierungsverbot, § 3 LADG SH Entwurf

1. Katalog der Diskriminierungsgründe

Die Beratungszahlen der Ombudsstelle zeigen, dass Beschwerden mit Blick auf alle von § 2 LADG Bln geschützten Diskriminierungsgründe erhoben werden.

LADG-Fälle 2025: Diskriminierungsgründe



Die Darstellung enthält alle LADG- und LADG-EUBA-Beratungsanfragen im Jahr 2025.

Mehrfachnennung bei mehrdimensionaler Diskriminierung: Teilweise beziehen sich Anfragen auf Diskriminierungen beispielsweise aufgrund des Geschlechts, aufgrund der Religion und aufgrund einer rassistischen Zuschreibung.

Die Beschwerdebearbeitung der Ombudsstelle hat auch gezeigt, dass § 2 LADG Bln nicht alle Diskriminierungsgründe, die in der Lebensrealität eine Rolle spielen, abdeckt. Zu den fehlenden Diskriminierungsgründen zählen insbesondere: Familienstand (vor allem alleinerziehend), Übernahme von Sorgeverantwortung, Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass „Elternschaft“ und „familiären Fürsorgeverantwortung“ und „Nationalität“ vom Diskriminierungsverbot in § 3 LADG SH Entwurf erfasst werden.

Nachdrücklich empfohlen wird, Diskriminierungen aufgrund des „sozialen Status“ und nicht nur aufgrund der „sozialen Herkunft“ zu erfassen. Die soziale Herkunft erfasst in der Auslegung des BVerfG¹⁴ nur die von den Vorfahren hergeleitete soziale Verwurzelung, im Sinne von sozialem Stand, dieser hat heute kaum noch Bedeutung. „Sozialer Status“ im LADG Bln umfasst dagegen auch die in den Lebensumständen begründete, insbesondere sozioökonomische Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht.¹⁵ So ist auch ein Schulkind, das von Mitschüler*innen oder Lehrenden diskriminiert wird, weil seine Eltern soziale Transferleistungen beziehen, geschützt.

Weiterhin wird empfohlen, auch chronische Erkrankungen sowie die Sprache mit in den Katalog von Diskriminierungsgründen aufzunehmen, auch da in der Praxis sehr oft Überschneidungen zu Behinderungen und zu rassistischen Zuschreibungen stattfinden. Sprache ist zudem in Art. 3 Abs. 3 GG ausdrücklich normiert, in dessen Licht Landesantidiskriminierungsgesetze auszulegen sind. Die Formulierung „aufgrund eines anderen der in § 1 AGG genannten Diskriminierungsmerkmale“ sollte gestrichen werden, da alle in § 1 AGG genannten Diskriminierungsgründe in § 3 LADG SH Entwurf bereits genannt werden und die Formulierung insofern verwirrend ist.

Positiv hervorzuheben ist, dass in § 4 Abs. 3 LADG SH Entwurf die Mehrfachdiskriminierung sowie die intersektionale Diskriminierung eine Verankerung im Gesetzestext gefunden hat.

2. Diskriminierungsgrund statt Diskriminierungsmerkmal

§ 3 Abs. 1 LADG SH Entwurf verwendet den Begriff Diskriminierungs*merkmale*. In der Rechtswissenschaft und im EU-Recht wie im internationalen Recht ist der Begriff „Diskriminierungsgrund“ („ground of discrimination“) oder „Diskriminierungskategorie“ etabliert. Es wird empfohlen diesen Begriff zu verwenden. Die Diskriminierungsgründe/-kategorien bilden keine feststehenden oder natürlichen Eigenschaften („Merkmale“) von Menschen ab, sondern eine besondere Weise, Personen z.B. als Mann oder Frau, Schwarz oder Weiß zu kategorisieren und

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 21.01.1959, 1 BvR 154/55.

¹⁵ Aghazadeh-Wegener, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 2, Rn. 214 ff.

asymmetrisch zu behandeln, die an menschlichen Eigenschaften und Verhaltensweisen (wie z.B. Phänotyp, geschlechtskonnotiertes Verhalten) nur anknüpft.¹⁶

IV. Rechtfertigungsmaßstab

Nach § 6 Abs. 1 LADG SH Entwurf ist eine Benachteiligung im Sinne dieses Gesetzes gerechtfertigt, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Der genannte Rechtfertigungsmaßstab gilt nach § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 LADG SH Entwurf sowohl für die unmittelbare als auch für die mittelbare Diskriminierung.

1. Strengerer verfassungsrechtlicher Maßstab bei unmittelbarer Diskriminierung

Das steht im deutlichen Widerspruch zu den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, § 3 AGG, zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 GG und des EUGH zu den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU, die mit Blick auf verschiedene Diskriminierungsgründe (z.B. Geschlecht, Rassismus und Behinderung) eine einfache Verhältnismäßigkeitsprüfung gerade nicht ausreichen lassen. Beispielhaft ist dabei auf die Rechtfertigungsdogmatik im Bereich der rassistischen Diskriminierung hinzuweisen, wobei die Hürden der Rechtfertigung nach allgemeiner Ansicht besonders hoch sind und eine Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sogar ausgeschlossen sein kann.¹⁷ Erforderlich ist eine streng am Verhältnismäßigkeitsmaßstab orientierte Prüfung des Einzelfalls, wobei als legitimer Grund einer festgestellte Benachteiligung nur ein kollidierendes Gut mit Verfassungsrang herangezogen werden darf.¹⁸

In Übereinstimmung mit diesen europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen formuliert §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 LADG Bln für Fälle der unmittelbaren Diskriminierung erhöhte Anforderungen an die Rechtfertigung, namentlich einen „hinreichenden sachlichen Grund“: „Die Formulierung „hinreichend“ verweist auf die unterschiedlichen verfassungs- und europarechtlichen Rechtfertigungsmaßstäbe und verlangt stets eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt im jeweiligen Einzelfall und unter Berücksichtigung insbesondere der Schwere der Ungleichbehandlung, ihrer Auswirkungen auf die betroffene Person, der mit ihr verfolgten Ziele und europarechtlicher Vorgaben“.¹⁹

¹⁶ Richarz, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 2, Rn. 24.

¹⁷ Beckmann, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 5, Rn. 48.

¹⁸ Boysen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz: GG, 1. Band, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 183; Graser/Reiter, in: Schwarze/Becker (Hrsg. u.a.) EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, GRC Art. 21 Rn. 8; OVG NRW, Urteil vom 07.08.2018, 5 A 294/16, Rn. 67.

¹⁹ AGH Bln, Drs. 18/1996 S. 28.

Das LADG Bln enthält deshalb zwei unterschiedliche Rechtfertigungsmaßstäbe. Im Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung in § 4 Abs. 2 LADG Bln ist ein eigener Rechtfertigungsmaßstab enthalten – im Gegensatz zu § 4 Abs. 2 LADG SH, der auf den Rechtfertigungsmaßstab in § 6 Abs. 1 LADG SH verweist, der ebenfalls bei der unmittelbaren Diskriminierung zur Anwendung kommen soll. Die Formulierung in § 4 Abs. 2 LADG Bln ist an die unionsrechtlichen Verbote der mittelbaren Diskriminierung angelehnt, die das Fehlen eines Rechtfertigungsgrundes zum Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung zählen.²⁰ Es liegt demnach keine mittelbare Diskriminierung vor, wenn die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind. § 4 Abs. 2 Hs. 2 ist lex specialis zu § 5 Abs. 1 LADG Bln. Zur entsprechenden Formulierung in § 3 Abs. 2 AGG wird im Sinne der europäischen Diskriminierungsverbote vertreten, dass es sich um eine Beschränkung des Tatbestandes bzw. einen zweigliedrigen Tatbestand handelt.²¹

2. Gesetzliche Verankerung positiven Maßnahmen

Im LADG SH Entwurf fehlt die gesetzliche Verankerung positiven Maßnahmen, wie sie § 5 Abs. 2 LADG Bln vorsieht. Gleiche Chancen, gleiche Sichtbarkeit, gleiche Teilhabe werden vielen Menschen, die strukturell benachteiligten Gruppen angehören, immer noch verwehrt. Für Frauen und für Menschen, die behindert werden, gibt es daher schon seit Langem die verfassungsrechtliche Möglichkeit bzw. Pflicht für positive Maßnahmen zum Nachteilsausgleich. Für Frauen ergibt sie sich aus Art. 3 Abs. 2 GG und Frauengleichstellungsgesetzen, für Menschen mit Behinderungen aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 und Behindertengleichstellungsgesetzen. Für Menschen mit Migrationsgeschichte und Rassismuserfahrungen ergibt sie sich aus Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2 UN-Rassismus-Konvention (ICERD)²² und Art. 5 EU-Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG. Auch für alte, junge oder queere Menschen gibt es zahlreiche Angebote von öffentlichen Stellen der Bundesländer, die spezifische Bedarfe adressieren und spezifische Vulnerabilitäten ausgleichen.

²⁰ Valentiner, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 4, Rn. 49.

²¹ Eine tatbestandliche Zweigliedrigkeit annehmend Baumgärtner, in: Gsell (Hrsg. u.a.), beck-online.GROSS-KOMMENTAR, Ed. 1.12.2023, AGG § 3 Rn. 67; Horcher, in: Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 73. Ed. 1.2.2025, AGG § 3 Rn. 50; Schraeder/Schubert, in: Däubler/Beck (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Aufl. 2022, AGG § 3 Rn. 69;

²² Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965, BMJV, Stand 2017, S. 29 sowie 71, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICERD/ICERD_Konvention_und_Allgemeine_Empfehlungen.pdf.

Die Zweifel hinter der Zulässigkeit positiver Maßnahmen werden mitunter mit dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG begründet, wonach niemand - etwa aufgrund des Geschlechts - *bevorzugt* werden darf. Das Wort „Bevorzugung“ ist jedoch im Licht der Verfassung und des internationalen Rechts auszulegen: Wenn strukturell benachteiligte Gruppen staatliche Förderungen erhalten, wie beispielsweise Sprachunterricht für migrantische Kinder oder Programme zur Förderung von Mädchen in Naturwissenschaften, dann wird ein real existierender Nachteil ausgeglichen.²³ Die Gruppen werden nicht „bevorzugt“ im Sinne von favorisiert, begünstigt oder bessergestellt, sondern geht es vielmehr um den Angleich struktureller Ungleichheiten.²⁴ Die Zulässigkeit solcher Maßnahmen sollte ausdrücklich über einen entsprechenden Rechtfertigungstatbestand in einem LADG SH klargestellt werden.

V. Rechtsdurchsetzung

Zentral für einen effektiven rechtlichen Diskriminierungsschutz sind die Durchsetzungs- und Unterstützungsmöglichkeiten. Diesbezüglich weist der Gesetzesentwurf erhebliche Schutzlücken auf.

1. Kausalitätsnachweis vs. Vermutungsregel

Vorab wird empfohlen, die Beweislastregel - wie im LADG Bln²⁵ - rechtswegunabhängig zu gestalten und im Anwendungsbereich nicht auf den ordentlichen Rechtsweg zu beschränken.

Nach der Beweislastregel für Rechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten wegen Ansprüchen nach § 8 LADG SH Entwurf genügt gem. § 9 Abs. 1 S. 1 LADG SH Entwurf zum Nachweis, dass eine Diskriminierung auf einem oder mehreren der in § 3 Abs. 1 LADG SH Entwurf genannten Merkmale beruht, der Beweis von Tatsachen, die dies überwiegend wahrscheinlich erscheinen lassen. Nach § 9 Abs. 1 S. 2 LADG SH Entwurf obliegt es in diesem Fall der anderen Partei, diesen Nachweis zu erschüttern. Die Aufnahme einer Beweislastregel für Rechtsstreitigkeiten (vor den ordentlichen Gerichten) wegen Ansprüchen nach § 8 LADG SH Entwurf wird im Grundsatz begrüßt. Allerdings ist diese in jetziger Form mit Blick auf die unionsrechtlichen Vorgaben und dem Sinn und Zweck einer solchen Regelung - der Begegnung der strukturellen Beweisnot der Kläger*innen - nicht ausreichend. Dazu im Einzelnen:

Wer eine Diskriminierung oder Maßregelung als anspruchsbegründende Tatsachen geltend macht, muss nach den allgemeinen zivilprozessualen Grundsätzen darlegen und beweisen, aus einem der in § 3 Abs. 1 LADG SH Entwurf genannten Grund diskriminiert oder entgegen

²³ Chiofalo, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 5, Rn. 170.

²⁴ Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, (Hrsg.) Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 3 GG Rn. 423.

²⁵ Abgh. Drs. 18/1996, S. 27.

von § 5 LADG SH Entwurf eine Maßregelung erfahren zu haben. Erforderlich ist dafür nach den allgemeinen Regeln des Zivilprozesses der sog. Vollbeweis gem. § 286 ZPO: Das Gericht muss die volle Überzeugung vom Vorliegen einer Diskriminierung oder Maßregelung gewinnen; die überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt nicht. Das stellt Kläger*innen in antidiskriminierungsrechtlichen Streitigkeiten insoweit vor Probleme, als das insbesondere der Zusammenhang zwischen der weniger günstigen Behandlung und einer Diskriminierungskategorie oft als bloß innere Tatsache nicht ermittelbar ist.²⁶ An dieser Stelle setzt die Regel zum Kausalitätsnachweis in § 9 LADG SH Entwurf an: Hinsichtlich der Kausalität, dass eine Diskriminierung auf einem oder mehreren in § 3 Abs. 1 LADG SH Entwurf genannten Merkmale beruht, ist kein Vollbeweis nötig, d.h. das Gericht muss diesbezüglich nicht zur vollen Überzeugung gelangen – es soll ausreichen, dass die Kausalität als überwiegend wahrscheinlich zu bejahen ist. Hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale der anspruchsbegründenden Voraussetzungen müssen sich die Kläger*innen aber nach wie vor den Mittel des Strengbeweises bedienen und die Glaubhaftmachung, wie sie in § 7 LADG Bln zugelassen ist, ist unzulässig. Es ist deswegen zu erwarten, dass die Regelung zum Kausalitätsnachweis in § 9 LADG SH Entwurf in der jetzigen Form der strukturellen Beweisnot der Kläger*innen nicht abhelfen wird.

Es wird deswegen empfohlen, eine echte Vermutungsregel – am Beispiel von § 7 LADG Bln – einzuführen. Dies entspricht auch der eindeutigen Vorgabe von Art. 8 der EU-Richtlinie 2000/43/EG wonach, „wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.“ Für die Glaubhaftmachung der Tatsachen ist es ausreichend, aber auch erforderlich, dass das Vorliegen einer Diskriminierung oder Maßregelung wahrscheinlicher ist als das Nichtvorliegen. Die Voraussetzung ist erfüllt, wenn bei der erforderlichen umfassenden Würdigung der Umstände des jeweiligen Falles mehr für das Vorliegen der in Rede stehenden Behauptung spricht als dagegen. Durch die gewählte Ausgestaltung der Vermutungsregel kommt der Gesetzgeber in Berlin den europarechtlichen Vorgaben nach und setzt diese richtlinienkonform um.²⁷

In der Praxis in Berlin hat die Vermutungsregel in § 7 LADG Bln – bei welcher es sich rechtsdogmatisch eindeutig nicht, wie zB bei § 477 BGB, um eine Beweislastumkehr handelt – nicht

²⁶ Holle/Lops, in: Klose/Liebscher/Wersig/Wrase, LADG Berlin, 1. Auflage 2025, § 7, Rn.4.

²⁷ Abgh. Drs. 18/1996, S. 30.

dazu geführt, dass unberechtigte Diskriminierungsbeschwerden zu nachteiligen Entscheidungen für Beschäftigte des Landes Berlin geführt haben. Ansprüche wegen Diskriminierung nach § 8 LADG Bln richten sich zudem immer gegen das Land und nicht gegen einzelne Beschäftigte – so auch nach der Dogmatik des (§ 7) LADG SH Entwurf. Die im Zusammenhang mit dem LADG Bln verabschiedete Rahmendienstvereinbarung²⁸ zum LADG stellt noch einmal klar, dass Regressansprüche des Landes gegen Beschäftigte nur bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln geltend gemacht werden können. Etwaige Regressansprüche sind im hier vorliegenden Entwurf sogar gem. § 10 LADG SH Entwurf gänzlich ausgeschlossen, sogar bei grob fahrlässigem und vorsätzlichem Handeln.

Die gegenüber dem AGG längere Klagefrist von einem Jahr gem. § 8 Abs. 4 S. 1 LADG SH Entwurf ist aus Praxissicht auch deshalb klar zu präferieren, weil zu kurze Klagefristen eine außergerichtliche Einigung eher verunmöglichen. Eine vielfach befürchtete Klagewelle ist in Berlin ausgeblieben. Dazu trägt wesentlich auch die Einrichtung einer Ombudsstelle bei, die außergerichtlich Klärungen und Schlichtungen herbeiführt und auf diese Weise Klageverfahren unnötig macht.

2. Unterstützung der Rechtsdurchsetzung

Nach § 11 Abs. 1 LADG SH Entwurf können von Diskriminierung betroffene natürliche Personen Unterstützungsleistungen durch Antidiskriminierungsverbände in Anspruch nehmen.

Nach § 11 Abs. 2 LADG SH Entwurf sind Antidiskriminierungsverbände nicht gewerbsmäßige Personenzusammenschlüsse, die entsprechend ihrer Satzung oder ihrer sonstigen Grundordnung die besonderen Interessen von benachteiligten Personen oder Personengruppen nach § 3 wahrnehmen. Auch Zusammenschlüsse von mindestens sieben solcher Verbände dürfen die Aufgaben und Rechte nach den folgenden Regeln wahrnehmen.

Nach § 12 LADG SH Entwurf sind unterstützungsberechtigte Antidiskriminierungsverbände berechtigt, Verstöße gegen § § 3 und 5 gegenüber der nach § 7 verantwortlichen Stellen zu beanstanden, wobei es sich ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 12 LADG SH Entwurf um ein der Dienstaufsichtsbeschwerde vergleichbares außergerichtliches Verfahren handeln soll, das dadurch gekennzeichnet ist, dass Antidiskriminierungsverbände gegenüber der nach § 7 verantwortlichen öffentlichen Stelle auf Verletzungen des Diskriminierungs- oder Maßregelungsverbots nach diesem Gesetz hinweisen.²⁹

²⁸ www.berlin.de/hpr/wissenswertes/dienstvereinbarungen/artikel.1024016.php.

²⁹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 20/4529, S. 47.

Der Umfang der weiteren Unterstützungsleistungen werden in § 11 Abs. 3 LADG SH Entwurf konkretisiert: Die Antidiskriminierungsverbände können im Rahmen ihres Satzungszweckes die Besorgung von Rechtsangelegenheiten Benachteiligter übernehmen. Das gilt namentlich für die Durchsetzung der in § 9 genannten Rechte, aber auch für die Besorgung außergerichtlicher Angelegenheiten wie etwa die Äußerung von Abhilfe- oder Schadensersatzverlangen oder die Beratung Betroffener gilt.³⁰ Die Befugnis zu einer Beistandschaft in gerichtlichen Verfahren richtet sich nach den geltenden Verfahrensordnungen, vgl. § 11 Abs. 3 S. 2. LADG SH. Soweit Rechtsdienstleistungen erbracht werden, müssen die hierfür eingesetzten Personen die nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64, S. 4), erforderliche Qualifikation besitzen. Besondere Befugnisse von Vereinen und Verbänden nach anderen Rechtsvorschriften bleiben gem. § 11 Abs. 4 LADG SH unberührt. Nach § 11 Abs. 5 LADG SH Entwurf kann die Betätigung als unterstützungsberechtigter Antidiskriminierungsverband für das Gebiet des Landes Schleswig-Holstein untersagt werden, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 nicht oder nicht mehr vorliegen oder die Antidiskriminierungsverbände beziehungsweise bei Dachverbänden ihre Mitgliedsverbände aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit keine Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten und dieser Mangel auch nach Beanstandung nicht beseitigt wird.

Der genannte Umfang der Unterstützungsleistungen der Antidiskriminierungsverbände entspricht nicht den unionsrechtlichen Vorgaben. Die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien machen Vorgaben zur Beteiligung von Verbänden beim Rechtsschutz.³¹ Danach sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.

Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat das Land Berlin in § 9 LADG Bln zwei prozessuale Instrumente etabliert: die Verbandsklage in Abs. 1 und Abs. 2 zur Feststellung eines objektiven Verstoßes gegen das Diskriminierungs- und Maßregelverbot sowie die Prozessstandschaft zur Unterstützung von Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer subjektiven Rechte in Abs. 3. Beide

³⁰ Ebd. S. 46.

³¹ Art. 7 Abs. 2 RL 2000/43/EG, Art. 9 Abs. 2 RL 2000/78/EG, Art. 17 Abs. 2 RL 2006/54/EG, Art. 8 Abs. 3 RL 2004/113/EG

Instrumente können bei den betroffenen Personen den Zugang zum Recht erleichtern. Angesichts der Durchsetzungsdefizite des Antidiskriminierungsrechts (fehlende Kenntnis der eigenen Rechte, Zugangshindernisse, Machtdisparität) ist der Gesetzgeber gehalten, auch einen kollektiven Rechtsschutz zu etablieren.³² § 9 LADG Bln stellt eine gesetzliche Ausnahme des Grundsatzes des Individualrechtsschutzes dar, der in Art. 19 Abs. 4 GG verankert ist. Die Verfassung steht der Einführung kollektiver Rechtsschutzmöglichkeiten nicht entgegen, soweit diese den Individualrechtsschutz schlicht ergänzen.³³ Das ist insbesondere dann geboten, wenn mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes keine effektive Rechtsdurchsetzung gewährleistet ist.³⁴

Die Erfahrungen in Berlin zeigen, dass die in § 9 LADG Bln verankerte Verbandsklage (mit vorgelagertem Beanstandungsrecht) nicht zu einer Verbandsklagewelle geführt hat, aber ein geeignetes Mittel ist, damit Antidiskriminierungsrecht in der behördlichen Praxis ernstgenommen wird.

3. Ombudsstelle

Aus den Erfahrungen im Land Berlin wissen wir, dass ein LADG erst dann zu einem starken Gesetz für Betroffene von Diskriminierung und für die Verwaltung wird, wenn damit auch die gesetzliche Grundlage zur Errichtung einer Ombudsstelle geschaffen wird. Vor diesem Hintergrund wird nachdrücklich empfohlen auch für das LADG SH eine weisungsunabhängige, staatliche Stelle einzurichten, die bei Diskriminierungsbeschwerden gegen das Land berät und schlichtet. Das wird von den europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien auch gefordert.

Aufgrund der gesetzlichen Verankerung in § 14 LADG Bln ist die Ombudsstelle in Berlin fest etabliert und eine verbindliche und anerkannte Anlaufstelle bei Konflikten. Die Berater*innen sind Jurist*innen, mit großer antidiskriminierungsrechtlicher Expertise und mit starken gesetzlichen Befugnissen.

Die Ombudsstelle

- trägt durch Information, Beratung und Unterstützung der Bürger*innen dazu bei, Diskriminierung abzubauen, § 14 Abs. 2 S. 1 LADG Bln,
- klärt auf und informiert über Verwaltungsvorgänge, Rechtsgrundlagen und Optionen der Rechtsdurchsetzung, § 14 Abs. 2 S. 1 LADG Bln,

³² Abgh. Drs. 18/1996, S. 33.

³³ Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 103. EL. Januar 2024, Art. 19 Abs. 4 Rn. 9.

³⁴ Tuchtfeld/Ponti ZRP 2018, 139 (140).

- ermittelt Sachverhalte durch Akteneinsicht, Einholen von Stellungnahmen, Gutachten o.ä., § 14 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 LADG Bln,
- kann in geeigneten Fällen und mit Einverständnis der Betroffenen auf eine gütliche Konfliktbeilegung hinwirken, § 14 Abs. 2 S. 2 LADG Bln,
- spricht Empfehlungen an öffentlichen Stellen nach § 3 LADG Bln aus, um diskriminierende Praxis zu beenden und mit Rechtsfolgen zu belegen, § 14 Abs. 2 S. 3 LADG Bln,
- beanstandet rechtswidrige/diskriminierende Praxen und ersucht um Abhilfe im konkreten Fall, § 14 Abs. 4 LADG Bln,
- erfüllt ihre Aufgaben unabhängig, weisungsungebunden und ist der Vertraulichkeit verpflichtet, § 14 Abs. 5 LADG Bln.

Das macht die Ombudsstelle für ratsuchende Bürger*innen und für die Verwaltung zu einer zentralen Anlauf- und Kompetenzstelle für Diskriminierungsbeschwerden in Berlin, die kostengünstiger und niedrighschwelliger zu einer Klärung führt, als das gerichtliche Verfahren. Die Ombudsstelle ist „das Herzstück des LADG“.³⁵

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf das vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossene Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (LADG NRW) vom 17. Juli 2026.³⁶ In diesem ist in § 13 die gesetzliche Grundlage für die Errichtung einer Ombudsstelle geschaffen worden, die, so die Gesetzesbegründung, „sowohl der Gestellung eines individuellen Ansprechpartners oder einer individuellen Ansprechpartnerin als auch der Konflikt- und Prozessvermeidung“ dient, sodass bei erfolgreichen Verfahren etwaige weitere Verwaltungs- oder Klageverfahren entfallen können. Die Ombudsstelle dient damit einer effektiven und ressourcenschonenden Lösung von Streitfällen“.³⁷ Die LADG-Ombudsstelle unterstützt diese Einschätzung ausdrücklich. Unser Schlichtungsverfahren kann regelmäßig Rechtssicherheit und Rechtsfrieden herstellen und Gerichtsverfahren vermeiden. Dazu klären wir zuerst den Sachverhalt auf: im Austausch mit den Personen, die sich bei uns beschweren, ebenso wie mit der öffentlichen Stelle, der eine Diskriminierung vorgeworfen wird. Wir wollen alle Fakten, Sichtweisen und Standpunkte kennenlernen. Diese fließen dann in unsere Entscheidung ein, ob eine Diskriminierung vorliegt und welche Handlungsempfehlungen wir aussprechen. Die Hand-

³⁵ 5-Jahresbericht der LADG-Ombudsstelle 2026, S. 13, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1663333.php>.

³⁶ Landtag NRW, Drs. 18/146.

³⁷ Landtag NRW, Drs. 18/20117, S. 10.

lungsempfehlungen zielen darauf ab, im konkreten Fall zu schlichten und Diskriminierungsrisiken über den Einzelfall hinaus nachhaltig zu verringern. Unsere antidiskriminierungsrechtliche Einschätzung wird in der Berliner Verwaltung sehr geschätzt.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich vor dem Hintergrund meiner Erfahrung als Leiterin der LADG-Ombudsstelle in Berlin sagen, dass ein starkes und rechtssicheres Landesantidiskriminierungsgesetz mit Blick auf völker- und europarechtliche Vorgaben und die Lebensrealität von Diskriminierung betroffener Personen unerlässlich ist. Dabei sollte der Anwendungsbereich alle öffentlichen Stellen der Landesverwaltung einbeziehen, insbesondere diejenigen, die im täglichen Kontakt mit Bürger*innen großen Einfluss auf deren Leben haben. Bei der Ausgestaltung des Diskriminierungsverbotes und der Rechtfertigungsmöglichkeiten sollten geltende rechtliche Standards des Europarechts und des Verfassungsrechts übernommen werden. Zur Rechtsdurchsetzung und die Möglichkeit nachhaltiger Entwicklung zum Abbau von Diskriminierung im Kontext Verwaltung wird dringend die Schaffung niedrigschwelliger und effektiver Beschwerdewege durch die Einrichtung einer Ombudsstelle empfohlen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Doris Liebscher

Leiterin der LADG-Ombudsstelle