



Stellungnahme der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung gemäß § 28 Absatz 1 AGG

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Vermeidung von Diskriminierung in Schleswig-Holstein (Landesantidiskriminierungsgesetz Schleswig-Holstein - LADG SH) (Drs. 20/4529 (neu))

An die Vorsitzende des Sozialausschusses Katja Rathje-Hoffmann,
Schleswig-Holsteinischer Landtag

20. August 2026

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt ausdrücklich, dass die Regierungsfractionen in Schleswig-Holstein einen Entwurf für ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) in den Landtag eingebracht haben. Das ist ein wichtiger Schritt, um nunmehr eine entscheidende Leerstelle im rechtlichen Diskriminierungsschutz zu schließen.

Der Schutz vor Diskriminierung ist derzeit in Deutschland nicht ausreichend rechtlich geregelt. Seit 2006 verbietet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Diskriminierung im Arbeitsleben oder beim Zugang zu Bildung, Wohnen, Waren und Dienstleistungen. Das AGG setzt damit vier EU-Antidiskriminierungsrichtlinien um. Weil es sich um ein Bundesgesetz handelt, besteht jedoch in Bereichen, die in Länderzuständigkeit fallen, eine Leerstelle: Das betrifft die wichtigen Lebensbereiche Bildung, die öffentliche Verwaltung auf Ebene des Landes und der kommunalen Ebene sowie insbesondere die Bereiche Polizei und Justiz.

Im Ergebnis sind damit Menschen besser vor einer Diskriminierung im Supermarkt geschützt als vor einer Diskriminierung in der Schule oder auf dem Amt. Denn Menschen können gegenüber Privaten im Fall von Diskriminierung Schadensersatz und Entschädigung geltend machen – gegenüber staatlichen Institutionen jedoch nur im Rahmen der Amtshaftung. Der Staat setzt somit für sich selbst niedrigere Standards als für die Privatwirtschaft. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, den rechtlichen Diskriminierungsschutz im Bereich staatlichen Handelns sowohl auf Bundes- wie

auch auf Landesebene nachzubessern.¹

Ohne landesgesetzliche Regelungen können die Vorgaben von zwei der vier EU-Antidiskriminierungsrichtlinien nicht vollständig umgesetzt werden.

- Das betrifft zum einen die Gleichbehandlungsrichtlinie (Richtlinie 2004/113/EG). Sie gilt für alle Akteur*innen die Güter und Dienstleistungen der Öffentlichkeit ohne Ansehen der Person zur Verfügung stellen – und zwar in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen (Art. 3 Abs. 1 RL 2004/113/EG).
- Zum anderen betrifft dies die Antirassismusrichtlinie (Richtlinie 2000/43/EG). Diese gilt für öffentliche und private Akteur*innen unter anderem in den Bereichen soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, Bildung sowie Güter und Dienstleistungen (Art. 3 Abs. 1 RL 2004/113/EG).

In zahlreichen Bundesländern gibt es daher einen Prüfauftrag oder konkrete Pläne, eigene Landesantidiskriminierungsgesetze zu erlassen. Diesen Schritt haben Berlin und Nordrhein-Westfalen mit Landesantidiskriminierungsgesetzen (LADG) sowie Rheinland-Pfalz mit einem Gesetz für Chancengleichheit, Demokratie und Vielfalt (LGCDV) bereits vollzogen. In Österreich, das ebenfalls eine föderale Staatsform hat, gilt neben dem bundesweiten Antidiskriminierungsrecht in jedem Bundesland ein eigenes Landesantidiskriminierungsgesetz. Im ebenfalls föderalen Belgien bestehen antidiskriminierungsrechtliche Bund-Länder-Vereinbarungen, um die Zuständigkeiten zu regeln. Will Deutschland europarechtlich bestehende Schutzlücken schließen, bedarf es hier ebenfalls flächendeckender Landesantidiskriminierungsgesetze. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass nun auch Schleswig-Holstein ein entsprechendes Gesetz auf den Weg bringt.

Aus der nunmehr 20-jährigen Erfahrung mit dem AGG leitet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zentrale Punkte für eine gute Antidiskriminierungsgesetzgebung ab. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung möchte im Rahmen dieser Stellungnahme ausgewählte Punkte – soweit sie nämlich auch für die Landesgesetzgebung relevant sind – dem Landtag Schleswig-Holstein zur Verfügung stellen.

Zur Weiterführung und Vertiefung verweist sie dabei auf ihre öffentliche Stellungnahme zur aktuell im Bundestag eingebrachten AGG-Reform², ihr Grundlagenpapier zur AGG-Reform³ sowie die von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beauftragte Evaluation des AGG⁴.

¹ Siehe Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Standpunkte: Zur rechtlichen Notwendigkeit von Landesgesetzen für Antidiskriminierung, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2025, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Standpunkte/06_ladg.pdf?__blob=publicationFile&v=5. Siehe zudem zur Bundesebene das Rechtsgutachten im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes Egenberger/Elsuni/Borasio/Bublitz/Schuch (2025): Ausweitung des Diskriminierungsschutz auf hoheitliches Handeln im Bereich der Bundesgesetzgebung, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/staatliches_handeln_lang.html.

² Stellungnahme der UBAD zur AGG-Reform, 06.05.2026, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/stellungnahme_agg-reform.html.

³ Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung: Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Berlin 2023, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

⁴ Berghahn/Egenberger/Klapp (u.a.), Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2016, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/AGG_Evaluation.html.

I. Umfassender Geltungsbereich

Umfassenden Schutz vor Diskriminierung kann ein Gesetz nur gewähren, wenn sein Anwendungsbereich hinreichend weit gezogen ist. Dabei haben die Lebensbereiche Bildung, Polizei und Justiz sowie Ämter und Behörden herausragende Bedeutung.

1. Bildung

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung unterstreicht dabei die besondere Bedeutung des vorgeschlagenen Gesetzes für den Bereich der Bildung in Schleswig-Holstein.

Der Besuch von Kita, Schule sowie Berufsschule und Hochschule macht für junge Menschen einen ganz wesentlichen Teil ihres Lebens aus und Bildung begleitet sie von frühestem Alter bis in das junge Erwachsenenalter. Der Lebensbereich Bildung ist dabei ein Ort der Begegnung. In diesem Kontext erleben Kinder und Jugendliche ein Miteinander außerhalb des Familiären und müssen dabei einen gleichberechtigten und fairen Umgang miteinander genauso erlernen wie Wissen zu Antidiskriminierung.

Kindertageseinrichtungen und Schulen sind aber auch häufig der erste Ort, an dem Kinder Diskriminierungserfahrungen machen, sei es durch gleichaltrige Kinder oder Schüler*innen, durch diskriminierende Strukturen oder durch Betreuer*innen oder Lehrpersonal. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes verzeichnet im Bereich der Bildung konstant hohe Zahlen von Beratungsanfragen. Im Berichtszeitraum des Fünften Berichts an den Deutschen Bundestag von 2021 bis 2023 lag der Lebensbereich Bildung mit 1.647 Anfragen an vierter Stelle.⁵ Angesichts der Tatsache, dass das AGG in diesem Bereich gerade nicht anwendbar ist, sind das hohe Zahlen. Dabei machte Diskriminierung wegen rassistischer oder antisemitischer Zuschreibungen bzw. wegen der ethnischen Herkunft mit 51 Prozent einen deutlichen Schwerpunkt aus.

Rechtlicher Diskriminierungsschutz durch Landesantidiskriminierungsgesetze ist ein zentraler Baustein, um mit Diskriminierung im Bildungsbereich umzugehen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat 2024 eine Sammlung guter Praxisbeispiele zum Bereich Bildung veröffentlicht. Diese zeigt darüber hinaus, wie im Bereich der Bildung Beratungs- und Beschwerdestrukturen sowie Präventionsangebote etabliert, nachhaltige Qualifizierungsangebote für Lehrkräfte entwickelt und diskriminierungskritische Schulentwicklung und Schulsozialarbeit gefördert werden können.⁶

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass der Entwurf für ein LADG Schleswig-Holstein im Bereich der Bildung den notwendigen Schutz vor Diskriminierung bietet. Wichtig ist, dass es dabei auch im Bereich der Hochschulen Anwendung findet.⁷

⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland, Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2024, S. 198ff.

⁶ Foitzik/Kaiser, Was tun gegen Diskriminierung an Schulen? Beispiele Guter Praxis, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2024, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Sammlung_GutePraxis_Bsp_Schule.html.

⁷ Wobei ausweislich der Begründung jedoch zu beachten ist, dass das Hochschulgesetz und Kunsthochschulgesetz als *leges speciales* vorrangige Geltung beanspruchen, Gesetzentwurf LADG-E Schleswig-Holstein, Drs. 20/4529, S. 16.

2. Polizei und Justiz

Neben dem Bildungsbereich sind Polizei und Justiz bedeutsame Bereiche, in welchen der rechtliche Diskriminierungsschutz den Bundesländern obliegt. Die meisten Menschen kommen mit Polizei und Justiz viel seltener in Kontakt, als sie beispielsweise einkaufen oder zur Arbeit gehen. Dennoch erreichen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes weiterhin verhältnismäßig viele Anfragen, bei denen es um Benachteiligungen durch Sicherheitsbehörden und im Rechtswesen geht.

Die Polizei hat die Aufgabe, die Bevölkerung vor Gefahren zu schützen, die öffentliche Sicherheit zu wahren und Recht durchzusetzen. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, bedarf es Vertrauen in die Polizei, dass diese Recht und Gesetz achtet und alle Menschen als gleich an Rechten würdigt, unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Glauben oder ihrem Aussehen. Die meisten Menschen in Deutschland haben dieses Vertrauen und das zu Recht. Dennoch ist polizeiliches Handeln immer wieder Gegenstand von Beschwerden bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Das betrifft unterschiedliche Diskriminierungskategorien, allerdings spielt rassistische Diskriminierung eine herausgehobene Rolle. Die hierzu im Fünften Bericht an den Deutschen Bundestag von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes veröffentlichten Daten sind bedrückend: 78 Prozent der bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Berichtszeitraum zur Polizei eingegangenen AGG-Beschwerden bezogen sich auf rassistische Diskriminierung. 42 Prozent ließen sich dem Themenfeld „Racial Profiling“ zuordnen.⁸ Als Racial Profiling werden polizeiliche Fahndungsmuster und Kontrollentscheidungen bezeichnet, die ohne konkrete Indizien eine Behandlung mit nachteiligen Effekten an äußerliche Merkmale wie Hautfarbe und damit verbundene rassistische Zuschreibungen anknüpfen.⁹

Eine von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beauftragte und 2025 veröffentlichte Studie zeigt auf, dass Diskriminierung in nahezu allen Bereichen des polizeilichen Handelns auftreten kann.¹⁰ Das betrifft unter anderem Personenkontrollen, die auch auf Grundlage des Bundespolizeigesetzes durchgeführt werden. Immer wieder berichten Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, dass sie Racial Profiling durch die Polizei erleben. Schwarze Menschen und People of Color sind häufiger als der Bevölkerungsdurchschnitt von Polizeikontrollen betroffen und nehmen diese als diskriminierend wahr.¹¹ Solche Kontrollen sind für die Betroffenen stigmatisierend und entwürdigend. Im Hinblick auf die besondere Diskriminierungssensibilität der Arbeit der Polizei begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung ausdrücklich, dass Schleswig-Holstein eine **Beauftragte für die Landespolizei** eingerichtet hat, an die sich sowohl Mitarbeitende der Polizei als auch Bürger*innen wenden können.

Im Bereich Justiz thematisierte der größte Anteil der Anfragen im Berichtszeitraum 2021 bis 2023 ebenfalls rassistische Diskriminierung.¹² Daneben war jedoch auffällig, dass es bei mehr als einem

⁸ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland, Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2024, S. 188ff.

⁹ Vergleiche LADG-Ombudsstelle, Schriftlich Anfrage der CDU, 2021, Abgh.-Drs. 18/26956, S. 3.

¹⁰ Daniela Hunold, Hartmut Aden, Roman Thurn, Anja Berger, Claudius Ohder, Birgitta Sticher und Ekkehard Strauß (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Polizei und Diskriminierung. Ein Überblick über Risiken, Forschungslücken und Handlungsempfehlungen, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2025, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Polizei_und_Diskriminierung.html, S. 27ff.

¹¹ Vergleiche ebd., S. 29ff.

¹² Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland, Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2024, S. 179.

Drittel der Anfragen um Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen ging. Die Ratsuchenden berichten vor allem von fehlender Barrierefreiheit und von fehlenden angemessenen Vorkehrungen, zum Beispiel, weil Verfahrensabläufe nicht an ihre Bedürfnisse angepasst wurden. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat zudem eine Expertise beauftragt, deren Veröffentlichung für Anfang 2027 geplant ist, welche auch Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz im Bereich Justiz untersucht.¹³

Der Geltungsbereich des Entwurf für ein LADG Schleswig-Holstein hat im Bereich von Polizei und Justiz erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass das LADG-E Schleswig-Holstein grundsätzlich auf Justiz und Polizei anwendbar ist. Sie bedauert jedoch außerordentlich die in § 2 Abs. 3 Satz 2 LADG-E SH formulierte, weitreichende Ausnahme, nach welcher die **Staatsanwaltschaft sowie öffentliche Stellen ausgenommen sind, soweit Amtsträger Befugnisse als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft** ausüben. Eine sachliche Begründung für diese Unterscheidung ist nicht ersichtlich, auch fehlt eine solche in der Begründung.¹⁴ Diskriminierungen treten bei der Polizei sowohl in der Gefahrenabwehr als auch im Rahmen der Strafverfolgung auf und schließen auch die Staatsanwaltschaft mit ein. In der Praxis dürfte die Abgrenzung von präventivem und repressivem Polizeihandeln bei mehreren Maßnahmen innerhalb einheitlicher Lebenssachverhalte erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Die somit verursachte Rechtsunsicherheit zur Frage des Anwendungsbereichs des Gesetzes bedeutet mithin eine in der Sache nicht nachvollziehbare, umfangreiche Ausnahme in einem für Diskriminierung besonders bedeutsamen Lebensbereich.

Schließlich bedauert die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, **dass Gerichte, Staatsanwaltschaften und der Landesverfassungsgerichtshof sogar dann vom Geltungsbereich ausgenommen sind, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen** (§ 2 Abs. 2 Satz 1 LADG-E SH). Auch insofern empfiehlt sie eine Anpassung.

¹³ Siehe dazu, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Expertise_Diskr_im_Bereich_Justiz_laufend.html.
¹⁴ Gesetzentwurf LADG-E Schleswig-Holstein, Drs. 20/4529, S. 16f.

3. Ämter und Behörden

Schließlich stellt der Bereich Ämter und Behörden einen zentralen Lebensbereich dar, in welchem Menschen spürbar und konkret mit dem Staat in Berührung kommen. Ämtern und Behörden sowie allen staatlichen Stellen, die einseitig gegenüber Bürger*innen handeln können, kommt dabei eine besondere Verantwortung im Hinblick auf eine diskriminierungssensible Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse zu. Alle staatlichen Behörden sind an die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote (Artikel 3 Absatz 3 GG) und an den allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG) gebunden. Von öffentlichen Stellen wird deshalb ein vorbildliches und diskriminierungssensibles Handeln erwartet.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat im Zeitraum ihres Fünften Gemeinsamen Berichts an den Bundestag – Anfang 2021 bis Ende 2023 - einen Anstieg von Diskriminierungsbeschwerden im Bereich Ämter und Behörden verzeichnet.¹⁵ Insgesamt gingen 2.922 Anfragen ein, in denen eine Diskriminierung aufgrund eines im AGG geschützten Merkmals geschildert wurde. Damit liegt das Aufkommen deutlich über dem des vergangenen (vierjährigen) Berichtszeitraums (2017–2022: 1.843 Anfragen).

Vor diesem Hintergrund hat der Anwendungsbereich des Entwurfs für ein LADG Schleswig-Holstein auch im Bereich Ämter und Behörden erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung empfiehlt mit Nachdruck, von der bisher vorgesehenen **Ausnahme von Gemeinden, Kreisen und Ämtern** aus dem Geltungsbereich (§ 2 Abs. 4 LADG-E SH) abzusehen. Dabei handelt es sich um einen besonders praxisbedeutsamen Ausschluss aus dem Geltungsbereich, der unter anderem Bürgerämter, Standesämter, Bauämter, Jugendämter und das Ausländerämter umfasst.

¹⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland, Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2024, S. 163ff.

II. Umfassender Katalog von Diskriminierungskategorien und Diskriminierungsdefinition

Aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung ist ein umfassender Katalog von Diskriminierungskategorien zentral für den Diskriminierungsschutz.¹⁶ Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt insofern grundsätzlich den vorgesehenen Katalog von Diskriminierungskategorien (§ 3 LADG-E SH) wie auch die geregelten Formen von Diskriminierung (§ 4 LADG-E SH).

Insbesondere begrüßt sie die begriffliche Fassung von „**rassistischer oder antisemitischer Zuschreibung**“, die insofern begrifflich von den Formulierungen in § 1 AGG („aus Gründen der Rasse“) und Art. 3 Abs. 3 GG („wegen ... seiner Rasse“) abweicht. Durch die gewählte Formulierung kommt sprachlich unmissverständlich zum Ausdruck, dass es bei Menschen keine Rassen im naturwissenschaftlichen Sinne gibt, gleichwohl aber auf bewussten oder unbewussten rassistischen Zuschreibungen basierende Diskriminierung.¹⁷ Zugleich wird durch die Verwendung des Begriffs der Zuschreibung klargestellt, dass von Diskriminierung betroffene Personen keinesfalls eine eigene „Rasse“ darlegen und beweisen müssen.¹⁸

Weiter begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung ausdrücklich, dass auch „**nationale Minderheit**“ sowie „**Nationalität**“ und damit die Staatsangehörigkeit als Kategorie aufgenommen ist, § 3 Abs. 1 Satz 1 LADG-E SH. Denn es zeigt sich in der Rechtspraxis zum AGG, dass die Grenzen zwischen rassistischer bzw. an „Ethnie“ anknüpfender Diskriminierung und solcher, die an Staatsangehörigkeit anknüpft, teilweise nicht trennscharf sind. Im Anwendungsbereich des AGG haben es Obergerichte im Fall der Nichtbeförderung von israelischen Staatsangehörigen durch kuwaitische Airlines unterschiedlich bewertet, ob es sich um eine mittelbare Diskriminierung wegen der ethnischen Zugehörigkeit handelt.¹⁹

Ebenfalls begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung die begriffliche Klarstellung, dass – entsprechend der ständigen Rechtsprechung hoher und höchster Gerichte²⁰ – durch den Begriff „Geschlecht“ auch die „**geschlechtliche Identität**“ geschützt ist, sowie die zusätzliche Aufnahme von „sexueller Orientierung“.

Ebenfalls begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, dass der Gesetzentwurf zusätzlich das Merkmal der „**sozialen Herkunft**“ aufnimmt und sich insofern an Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG wie auch § 4 Abs. 2 Satz 1 LADG NRW orientiert. Aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung wäre dabei der Begriff „sozialer Status“ vorzugswürdig, der begrifflich weniger stark auf die – angeborene, familiäre – Herkunft verweist. Von grundlegender Bedeutung ist es aus ihrer Sicht, Menschen vor Benachteiligungen zu schützen, die an die Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Schicht, den Bildungsstand und die finanzielle Leistungsfähigkeit anknüpfen. Obwohl es sich dabei nicht um eine im AGG

¹⁶ Vergleiche insofern Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung: Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Berlin 2023, online unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

¹⁷ Gesetzentwurf LADG-E Schleswig-Holstein, Drs. 20/4529, S. 22f.

¹⁸ Ebd., S. 22f.

¹⁹ Für eine mittelbare Diskriminierung nach länglichen Ausführungen zur „ethnischen und religiösen Zusammensetzung des israelischen Staatsvolkes“ das OLG Frankfurt a. M., Urteil vom 25.9.2018 – 16 U 209/17; aA noch die Vorinstanz LG Frankfurt a. M., Urt. v. 16.11.2017 – 2-24 O 37/17, NJOZ 2018, 196; aA auch in einem ähnlich gelagerten Fall OLG München, Urteil vom 24.6.2020 – 20 U 6415/19, NJW-RR 2020, 1061.

²⁰ EuGH, Urteil vom 30. April 1996, C-13/94, Slg. 1996, I-2143; BAG, Urteil vom 17. Dezember 2015, 8 AZR 421/14; vgl. Thüsing in MüKoBGB, 10. Aufl. 2025, AGG § 1, Rn. 22, m.w.N.

geschützte Kategorie handelt, zeigt sich in der Beratungspraxis der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, dass es sich um eine relevante Kategorie handelt. Innerhalb des Berichtszeitraums für den Fünften Bericht an den Deutschen Bundestag bezogen sich immerhin sechs Prozent der Beratungsanfragen bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf diese Kategorie.²¹ Sie ist damit ähnlich bedeutsam wie Merkmale der sexuellen Identität oder des Lebensalters. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat eine Studie beauftragt, welche insofern geeigneten juristischen Begriffen für einen Diskriminierungsschutz entlang des sozialen Status beleuchten wird.²² Mit der Veröffentlichung ist im ersten Quartal 2027 zu rechnen.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte begrüßt schließlich ebenfalls, dass **Elternschaft und familiäre Fürsorgeverantwortung** als Kategorien aufgenommen sind. Ohne explizite Nennung lassen sich Benachteiligungen in Anknüpfung an diese Kategorie allenfalls als mittelbare Geschlechtsdiskriminierung von Frauen werten. Hier einen klaren Schutz für Menschen aller Geschlechter sicherzustellen, scheint notwendig und sinnvoll.

Schließlich empfiehlt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung die klarstellende Vervollständigung des Merkmals „Behinderung“ durch zusätzliche Aufnahme von **„chronischer Krankheit“**. Dass chronische Krankheiten eine Behinderung im rechtlichen Sinne darstellen können, ist in der Rechtsanwendung nicht allen bekannt. Weiter legt sie nahe, auch das Merkmal **„Sprache“** mit aufzunehmen, wie dies im LADG Berlin erfolgt ist.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte begrüßt schließlich die Aufnahme und Definition von **mehrdimensionaler und intersektionaler Diskriminierung** (§ 4 Abs. 3 LADG-E SH). Angesichts der wachsenden Bedeutung von **Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungssysteme und Künstliche Intelligenz (KI)** begrüßt sie auch die Klarstellung, dass auch Diskriminierungen vom Schutzbereich erfasst sind, die auf einem maschinellen oder automatisierten Vorgang beruhen, § 4 Abs. 1 Satz 3 LADG-E SH. Begrifflich würde „die auf der Verwendung algorithmischer Entscheidungssysteme beruhen“ den gebräuchlichen Formulierungen in der Fachliteratur besser entsprechen.²³ Vor dem Hintergrund der Definition in der Gesetzesbegründung, die auf Algorithmen und KI verweist, scheint aber auch die hier gewählte Formulierung geeignet zu sein.²⁴ Außerdem pflichtet sie auch der klarstellenden Aufnahme von „Herstellen, Verwenden oder Verbreiten manipulierten oder künstlich erzeugten, sexuell bestimmten Bild- und Tonmaterials“ als **Form sexueller Belästigung** in § 4 Abs. 5 LADG-E SH bei.

Schließlich fehlt im Entwurf des LADG Schleswig-Holstein eine Regelung zu **angemessenen Vorkehrungen** als Form der Diskriminierung. Im Hinblick auf die verbindliche völkerrechtliche Vorgabe aus der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 5 Abs. 2 und Art. 2 UAbs. 3 S. 2 UN-BRK) sollte dies nachgeholt werden.

²¹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierung in Deutschland, Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2024, S. 250, vergleiche hierzu auch Tabelle 3 auf S. 252.

²² Vergleiche dazu https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Sozialer_Status_laufendes_Projekt.html.

²³ Towfigh/Spiecker, Rechtsgutachten im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2023): Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und der Schutz vor Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungssysteme, https://www.antidiskriminierungsstelle.gov.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/schutz_vor_diskriminierung_durch_KI.html.

²⁴ Gesetzentwurf LADG-E Schleswig-Holstein, Drs. 20/4529, S. 26f.

III. Verbände, Beschwerdestellen und kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten

Nach Erfahrung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes schrecken Betroffene von Diskriminierung oft vor der Geltendmachung ihrer Rechte zurück. Dies liegt unter anderem daran, dass ein Gerichtsverfahren langwierig ist und mit unüberschaubaren Kosten und Risiken einhergeht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Erfolgsaussichten einer Klage – mangels gefestigter Rechtsprechung zu einem neuen LADG – schwer zu bewerten sind. Das führt dazu, dass rechtlicher Diskriminierungsschutz in seiner effektiven Wirksamkeit eingeschränkt wird.

Um von Diskriminierung Betroffene weiter zu unterstützen, sind Antidiskriminierungsverbände von grundlegender Bedeutung. Ein Verbandsklagerecht sowie die Möglichkeit der Prozessstandschaft für qualifizierte Antidiskriminierungsverbände kann dazu beitragen, mehr Einzelfälle zu gerichtlicher Entscheidung zu bringen. Ersteres ermöglicht qualifizierten Antidiskriminierungsverbänden, in Fällen struktureller Diskriminierung ohne individuelle Betroffenheit zu klagen und dadurch Grundsatzrechtsprechung zu schaffen, um Betroffenen Rechtssicherheit bei einer eigenen Klage zu geben. Letzteres ermöglicht den Verbänden, individuelle Rechte für Betroffene geltend zu machen, um diese zu entlasten.

Sie begrüßt die Regelung einer **Beistandschaft für Antidiskriminierungsverbände** (§ 11 LADG-E SH), um Betroffene als Beistände in Gerichtsverfahren unterstützen zu können. Auch begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte die Einführung eines **Beanstandungsverfahrens für unterstützungsberechtigte Antidiskriminierungsverbände** gegenüber den zuständigen öffentlichen Stellen, das für Betroffene niedrigschwellig ist und der Verwaltung zudem die Möglichkeit eröffnet, der Diskriminierung abzuhelpen (§ 12 LADG-E SH). Es ist positiv zu bewerten, dass das Beanstandungsverfahren für Antidiskriminierungsverbände kostenlos ist.

Diese Beteiligungsmöglichkeiten erfüllen jedoch die europarechtlichen Vorgaben nicht in einem ausreichenden Maß. Nach den EU-Richtlinien müssen Verbände sich entweder im Namen der beschwerdeführenden Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den zur Durchsetzung von Ansprüchen vorgesehen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.²⁵ Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung empfiehlt dem Landesgesetzgeber deshalb die **Einführung eines Verbandsklagerechts sowie die Möglichkeit der Prozessstandschaft** für Antidiskriminierungsverbände.

Zusätzlich und mit besonderem Nachdruck schlägt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung jedoch vor, die **Einrichtung einer zentralen, unabhängigen Ombuds- bzw. Beschwerdestelle** zu erwägen, an welche sich von Diskriminierung Betroffene mit Beschwerden wenden können und welche Verstöße beanstanden kann. Gegenüber der hier gewählten Lösung einer dezentralen Beanstandungsmöglichkeit bei den jeweiligen öffentlichen Stellen bieten zentrale Ombuds- oder Beschwerdestellen den Vorteil, dass sie eine **größere Expertise und Sensibilität im Umgang mit Diskriminierung** haben. Als unbeteiligte Dritte bieten sie zudem eine größere Gewähr, den geschilderten Sachverhalt mit der gebotenen Unparteilichkeit beurteilen zu können. Vergleichbar zu den Datenschutzbeauftragten der Länder kann und sollte solchen staatlichen Stellen außerdem die Möglichkeit der Sachverhaltsaufklärung durch Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte sowie schließlich die Beanstandung ermöglicht werden.

²⁵ Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2000/43/EG, Art. 9 Abs. 2 Richtlinie 2000/78/EG, Art. 17 Abs. 2 Richtlinie 2006/54/EG, Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2004/113/EG.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt dabei, dass es, neben der bereits erwähnten Landes-Polizeibeauftragten, in Schleswig-Holstein eine beim Landtag angesiedelte, unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Landes gibt. Diese arbeitet gleichwohl nur auf Grundlage des AGG und ihr fehlt eine gesetzliche Absicherung.²⁶

IV. Durchsetzung von Rechtsansprüchen: Beweislast und Rechtsweg

Von besonderer Bedeutung bei der Durchsetzung von Ansprüchen im Diskriminierungsschutz ist eine klare und sachgerechte Regelung zur Beweislastverteilung.

§ 9 Abs. 1 LADG-E SH regelt eine Beweiserleichterung ausdrücklich nur bezüglich der Kausalität zwischen Diskriminierungsdimension und einer Benachteiligung, nicht jedoch für die übrigen Tatbestandsvoraussetzungen. Außerdem macht sie nicht die Glaubhaftmachung, sondern den Strengbeweis zur Voraussetzung.

Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Beweislastregeln im Antidiskriminierungsrecht ist fachlich unbestritten. Zudem sind sie im Anwendungsbereich der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien zwingend vorgegeben. Dabei sind drei Punkte von besonderer Bedeutung:

Erstens sollte die Beweislastregel sich auf alle Tatbestandsvoraussetzungen beziehen. Eine Beweislastregel muss dabei nicht nur die Kausalität zwischen (vermeintlich vorliegender) Diskriminierungskategorie und einer Benachteiligung betreffen, sondern sollte sich auf den gesamten Diskriminierungstatbestand beziehen, mithin auch das Vorliegen einer Benachteiligung einbeziehen.²⁷ Denn auch die Frage, ob eine Person im Vergleich zu anderen Personen schlechter gestellt wurde, liegt zumeist in der Sphäre derjenigen Seite, die potentiell diskriminierungsverantwortlich ist, und ist folglich für die potentiell diskriminierte Person schwerlich voll zu beweisen. Das gleiche Beweisproblem stellt sich auch beim Maßregelungsverbot (§ 5 LADG-E SH).²⁸ Demgegenüber begrenzt die in § 9 Abs. 1 LADG-E SH vorgeschlagene Regel sich auf die Kausalität.

Zweitens sollte eine Beweislastregel die zulässigen Beweismittel erweitern: Vorzugswürdig ist eine Regelung, nach welcher ausreicht, wenn Tatsachen glaubhaft gemacht, und nicht (streng-) bewiesen werden müssen. Die Formulierung „Glaubhaftmachung“ entstammt den Beweislastregelungen in den EU-Richtlinien.²⁹ Eine Glaubhaftmachung erlaubt zudem – zusätzlich zu den im Strengbeweis zulässigen Beweismitteln – auch die eidesstattliche Versicherung (§ 294 Abs. 1 ZPO).³⁰ Demgegenüber regelt § 9 Abs. 1 LADG-E SH nur den Strengbeweis.

Drittens sollte die Beweiserleichterung auf alle Ansprüche Anwendung finden. Im Entwurf für ein LADG Schleswig-Holstein ist die Regelung nach § 9 LADG-E nur auf Ansprüche vor den ordentlichen Gerichten anwendbar, mithin Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche (§ 8 Abs. 5, Abs. 2 und 3 LADG-E). Zwar gilt vor Verwaltungsgerichten der Amtsermittlungsgrundsatz,

²⁶ Weitergehende Informationen unter <https://fachstelle.antidiskriminierung.org/beratungsstelle/antidiskriminierungsstelle-des-landes-schleswig-holstein/>.

²⁷ Das ist nicht unumstritten, ausführlich zum Streitstand s. Däubler/Beck/Thorsten Beck, 5. Aufl. 2022, AGG § 22 Rn. 16-24.

²⁸ Gesetzesentwurf LADG Berlin, 12.06.2019, Abgh.-Drs. 18/1996, S. 29.

²⁹ Art. 19 Abs. 1 Richtlinie 2006/54/EG; Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2000/43/EG.

³⁰ Vgl. dazu Gesetzesentwurf LADG Berlin, 12.06.2019, Abgh.-Drs. 18/1996, S. 30.

und nicht der Beibringungsgrundsatz. Gleichwohl ist zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Richtlinien notwendig, eine umfassende Beweiserleichterung zu regeln und insbesondere für eine Beweislastumkehr ausreichen zu lassen, dass eine Diskriminierung „überwiegend wahrscheinlich“ ist.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung sieht insofern bei der Beweislastregel im Entwurf für ein LADG Schleswig-Holstein deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Sie empfiehlt, § 9 Abs. 1 LADG-E Schleswig-Holstein dahingehend abzuändern, dass er sich einerseits auf alle Ansprüche nach § 8 LADG-E SH bezieht und andererseits regelt, dass „Tatsachen glaubhaft zu machen sind, die einen Verstoß gegen die Verbote nach §§ 3 oder 5 überwiegend wahrscheinlich erscheinen lassen“. In der Ausschussbegründung sollte klargestellt werden, dass sich die Beweislastregelung damit auf alle Tatbestandsvoraussetzungen bezieht.³¹ Zusätzlich empfiehlt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, einen Auskunftsanspruch gegenüber der diskriminierenden Stelle zu schaffen.

Darüber hinaus begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung die Verjährungsfrist von einem Jahr (§ 8 Abs. 4 LADG-E SH). Diese ist zwar deutlich kürzer als die Regelverjährung von Ansprüchen nach 3 Jahren (§ 195 BGB), erscheint Betroffenen jedoch einen knappen, aber angemessenen Zeitraum einzuräumen, ihre Rechte und ein mögliches Vorgehen adäquat prüfen zu können.

V. Rechtfertigungsmaßstab

Nach § 6 Abs. 1 LADG-E SH ist eine Benachteiligung im Sinne des Gesetzes gerechtfertigt, wenn sie „einen legitimen Zweck verfolgt und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist“. Der genannte Rechtfertigungsmaßstab gilt gleichermaßen für die unmittelbare als auch für die mittelbare Diskriminierung (§ 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 LADG-E SH). Nach den entscheidenden EU-Richtlinien wie auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 3 Abs. 3 GG gilt jedoch für unmittelbare Diskriminierungen eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung. Insofern empfiehlt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung eine Regelung, die zwischen mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung differenziert und für Letztere einen „hinreichenden sachlichen Grund“ zu normieren.

³¹ Vgl. dazu die Gesetzesbegründung des LADG Berlin, Gesetzesentwurf LADG Berlin, 12.06.2019, Abgh.-Drs. 18/1996, S. 30.

VI. Kultur der Wertschätzung von Vielfalt, positive Maßnahmen, Evaluation

Schließlich begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung ausdrücklich die Regelung in § 1 LADG-E SH, welche die Förderung von Chancengleichheit und eine Kultur der Wertschätzung von Vielfalt zum Ziel des Gesetzes erklärt. Gerade in den aktuellen politischen Zeiten ist dies ein wichtiges Zeichen gegen Diskriminierung, Rassismus und Rechtsextremismus.

Dem Entwurf für ein LADG Schleswig-Holstein fehlt soweit eine Regelung zu sogenannten positiven Maßnahmen, die eine Bevorzugung bestimmter von struktureller Benachteiligung betroffener Gruppen ermöglicht, um so die Chancengleichheit aller zu stärken. Anders als in § 5 AGG ist eine verpflichtende Ausgestaltung von positiven Maßnahmen zu empfehlen.³² In Betracht kommen Förderpflichten, die durch Pläne und Programme konkretisiert werden.³³

Schließlich begrüßt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, dass in § 15 LADG-E SH eine Evaluation vorgeschrieben wird, die Verbände und Wissenschaft mit einbezieht. Das ermöglicht es, auf wissenschaftlicher Basis und unter Einbeziehung der besonderen Expertise von Antidiskriminierungsverbänden ein Gesetz nachzubessern.

³² Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016), S. 57-65; Klose/Merx, Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG, Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010), S. 24-28; Liebscher/Klose, Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag des BUG (2014), S. 19-22.

³³ Klose/Merx, Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG, Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010), S. 71; siehe hierzu auch Deutscher Juristinnenbund, Konzeption eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft (2021, überarbeitet 2025).