

**Stellungnahme zum Entwurf eines
Landesantidiskriminierungsgesetzes SH
LT-Drs. 20/4529(neu)**

Prof. Dr. Gregor Thüsing / Alexandra Alumyan /Marie-Lou Merhi

Als Leitprinzip öffentlichen Handelns will Schleswig-Holstein die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt gesetzlich verankern.¹ Verwirklicht werden soll dies durch die Einführung eines neuen Landesantidiskriminierungsgesetzes.²

Ein solches Gesetz ist dabei kein Novum. Bereits in Berlin³, Rheinland-Pfalz⁴ und jüngst in Nordrhein-Westfalen⁵ wurden entsprechende Regelungen verabschiedet. Der Gesetzentwurf aus Schleswig-Holstein reiht sich in diese Gesetzgebung ein. Den Landesgesetzgebern geht es unisono darum, vermeintlich bestehende Schutzlücken des Antidiskriminierungsrechts im Bereich des öffentlichen Handelns zu schließen.⁶ Auch die Diskussion um die Erforderlichkeit und Ausgestaltung wiederholt sich.

I. Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, ist es notwendig, kein Gesetz zu machen

Bei all dem stellt sich die grundlegende Frage, ob tatsächlich eine Schutzlücke besteht. Das ist zu verneinen:

Das Gesetz will nach seinem § 2 Abs. 1 LADG SH-E ausschließlich Grundrechtsträger verpflichten, die bereits zur Gleichbehandlung nach Art. 3 GG verpflichtet sind. Mit Blick auf das Ziel, bestehende Schutzlücken des AGG zu schließen,⁷ die insbesondere dadurch bestehen, dass staatliche Stellen nicht dem Anwendungsbereich des AGG unterfallen,⁸ muss man klar die Frage beantworten: Wo liegt der Mehrwert? Rassistische Diskriminierungen etwa im staatlichen Bildungsbereich sind – auch wenn sie dem AGG nicht unterfallen – selbstredend

¹ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 13.

² LT-Drs. 20/4529(neu).

³ Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG), v. 11.6.2020, GVBl. 2020, 532.

⁴ Landesgesetz für Chancengleichheit, Demokratie und Vielfalt (LGCDV), v. 11.2.2016, GVBl. 2026, 40.

⁵ Gesetz zur Vermeidung von Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen (Landesantidiskriminierungsgesetz – LADG NRW), v. 21.7.2026, GV. NRW. 2026 Nr. 23.

⁶ LT Drs. 18/13626, S. 1; LT Drs. 18/1996, S. 1; LT Drs. 18/18169, S. 1; LT Drs. 20/4529(neu), S. 11.

⁷ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 11.

⁸ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 11.

verboten. Hierfür bedarf es keines Landesantidiskriminierungsgesetzes, das das bereits bestehende materielle Diskriminierungsverbot aus Art. 3 GG wiederholt.⁹ Soweit etwa mit Blick auf die europarechtlich normierten Beweiserleichterungen ein legislativer Handlungsbedarf begründet wird,¹⁰ ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Richtlinien staatliches Handeln, anders als der Entwurf des LADG SH-E, gerade nicht vollumfänglich erfassen. Allenfalls in spezifischen Bereichen, wie etwa der Bildung, könnte ein Umsetzungsdefizit mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 Buchst. g RL 2000/43/EG diskutiert werden.¹¹ Der Entwurf des LADG SH geht damit – wie auch das LADG Berlin und das LADG NRW – weit über das hinaus, was europarechtlich geboten wäre. Es ist politischer Handlungswille, nicht aber das Europarecht, der ein derart umfassendes Landesantidiskriminierungsgesetz hervorbringt, das weit mehr tut, als nur Schutzlücken zu schließen.¹²

II. Bewertung der konkreten Ausgestaltung

Man mag also weniger normieren. Wenn man das nicht tut, dann zeigt sich, dass der Gesetzgeber in der Ausgestaltung weitaus bedachter vorgeht, als es etwa in NRW ursprünglich geplant war.

1. Berücksichtigung der Lehren aus der Vergangenheit

Dabei fällt die enge Orientierung des LADG-SH-E an dem kürzlich verabschiedeten Landesantidiskriminierungsgesetz NRW sofort ins Auge.¹³ Dass sich der Gesetzentwurf jedoch nicht an der ursprünglichen Entwurfsfassung, sondern an den Maßstäben der verabschiedeten Fassung des LADG NRW anlehnt, ist begrüßenswert. Zwei wesentliche Unterschiede des LADG SH-E zum ursprünglichen nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf¹⁴ sind dabei positiv hervorzuheben:

- Erstens besteht kein offener Katalog an Diskriminierungsmerkmalen; die verpönten Merkmale sind in § 3 LADG SH-E abschließend und nicht lediglich beispielhaft normiert.

⁹ So auch *Tischbirek*, ZG 2017, 165, 168; auch der RefE des BMJV zur Reform des AGG betont die unmittelbare Bindung der Grundrechtsverpflichteten an Art. 3 GG und sieht auch für öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung vgl. S. 24 f.

¹⁰ *Tischbirek*, ZG 2017, 165, 172.

¹¹ Mangels Gesetzgebungskompetenz konnte der Bund mit dem AGG den Bereich schulischer Bildung, der im Kompetenzbereich der Länder liegt, gar nicht regeln, vgl. *Liebscher/Klose*, Vorschläge zur Novellierung des AGG, 2014, S. 16 sowie *Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung*, Zur rechtlichen Notwendigkeit von Landesgesetzen für Antidiskriminierung, S. 4; *Tischbirek*, ZG 2017, 165, 168.

¹² So bereits zum LADG NRW: *Thüsing/Augel/Flamme*, ZRP 2026, 139, 139.

¹³ Besonders deutlich wird dies dadurch, dass die Gesetzesbegründung des Landes NRW und die Gesetzesbegründung des Landes Schleswig-Holstein nahezu identische Textbausteine aufweisen.

¹⁴ LT-Drs. 18/18169.

- Zweitens muss die betroffene Person in Rechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten nach § 9 Abs. 1 LADG SH-E Tatsachen beweisen, die das Beruhen einer Diskriminierung auf einem oder mehreren der in § 3 Abs. 1 LADG SH-E genannten Merkmale überwiegend wahrscheinlich erscheinen lassen. Bloße Indizien genügen, anders als bei der ursprünglichen Fassung des LADG NRW-E, nicht.

Der Landesgesetzgeber aus Schleswig-Holstein übt sich damit in wohlthuender Zurückhaltung. Auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hatte diese Defizite erkannt und das Gesetz entsprechend angepasst. Im Ergebnis ähnelt diese Ausgestaltung auch derjenigen des LADG Berlin.¹⁵

2. Manchmal ist weniger mehr

Allerdings stellen sich, wie bereits beim LADG NRW¹⁶, Fragen in Bezug auf die pönalisierten Merkmale. Auch wenn es politisch begrüßenswert ist, dass antisemitische Zuschreibungen benannt und in der Gesetzesbegründung klar verurteilt werden, stellt sich die Frage, ob es dieser ausdrücklichen Benennung überhaupt bedarf. So sind antisemitische Benachteiligungen bereits vom Verbot der Benachteiligung aus Gründen der Rasse¹⁷, Religion oder ethnischen Herkunft erfasst.¹⁸ Und auch die Benachteiligung von nationalen Minderheiten – wie die deutschen Sinti und Roma¹⁹ – stellt bereits eine unzulässige Benachteiligung aufgrund der ethnischen Herkunft dar.²⁰ Selbiges gilt für die in der Gesetzesbegründung ebenfalls genannten²¹ dänische Minderheit²² und die friesischen Volksgruppen²³.

3. Mittelbare Diskriminierung (fast) nach dem Vorbild des AGG

Weiterhin differenziert der Gesetzentwurf ebenso wie das AGG und die anderen Landesantidiskriminierungsgesetze in § 4 LADG SH-E zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung. Zu begrüßen ist, dass der Landesgesetzgeber im Gegensatz zum nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber die Definition der mittelbaren Diskriminierung aus

¹⁵ S. § 2 und § 7 LADG Berlin.

¹⁶ *Thüsing/Augel/Flamme*, ZRP 2026, 139, 140.

¹⁷ Vgl. u. a. von Münch/Kunig/Boysen, 8. Aufl. 2025, GG Art. 3 Rn. 182; *Stadler*, Rechtlicher Schutz vor diskriminierenden Präventivmaßnahmen der Polizei, 2025, S. 136.

¹⁸ Vgl. *Ludyga*, jM 2025, 273, 277; *Weller/Lieberknecht*, JZ 2019, 317, 325; *Weller/Lieberknecht/Smela*, ZfPW 2020, 419 ff.

¹⁹ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 23.

²⁰ Nomos-BR AGG/Ernst/Braunroth/Franke/Wascher/Ernst/Braunroth/Wascher, AGG § 1 Rn. 5; MüKoBGB/Thüsing, AGG § 1 Rn. 21.

²¹ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 23.

²² Däubler/Beck/Däubler, AGG § 1 Rn. 39; v. Roetteken, AGG § 1 Rn. 363; Nomos-BR AGG/Ernst/Braunroth/Franke/Wascher/Ernst/Braunroth/Wascher, AGG § 1 Rn. 5.

²³ Nomos-BR AGG/Ernst/Braunroth/Franke/Wascher/Ernst/Braunroth/Wascher, AGG § 1 Rn. 5; v. Roetteken, AGG § 1 Rn. 363.

§ 3 Abs. 2 AGG weitestgehend übernimmt. Weshalb der Landesgesetzgeber aber in Nuancen davon abweicht und vom „äußeren Anschein“ statt lediglich vom „Anschein“ und von „Verfahrensweisen“ statt „Verfahren“ spricht, erschließt sich nicht und sorgt für Verwirrung. Hier ist eine Anpassung geboten – schon weil „Verfahrensweisen“ ganz fürchterliches Deutsch ist.

4. Rechtsfolgen und Rechtsweg

Zunächst ein Überblick: Bei einem Verstoß gegen §§ 3, 5 LADG SH-E steht dem Betroffenen ein Unterlassungsanspruch aus § 8 Abs. 1 S. 1 LADG SH-E, ein Folgenbeseitigungsanspruch aus § 8 Abs. 1 S. 2 LADG SH-E, ein Anspruch auf Ersatz von Vermögensschäden nach § 8 Abs. 2 LADG SH-E sowie ein Anspruch aus Entschädigung in Geld aus § 8 Abs. 3 LADG SH-E zu. Nach § 8 Abs. 5 LADG SH-E ist für den Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch der Verwaltungsrechtsweg, für die Schadensersatzansprüche der ordentliche Rechtsweg eröffnet.

a. Folgenbeseitigung und Schadensersatz

Dass das LADG SH-E – anders als das LADG NRW²⁴ – nicht allgemein auf Abhilfemaßnahmen verweist, sondern den vorgesehenen Anspruch auf Folgenbeseitigung ausdrücklich beim Namen benennt und normiert, ist begrüßenswert und sorgt für Rechtsklarheit. Dieser unterscheidet sich von einem klassischen Schadensersatzanspruch in der Rechtsfolge dahingehend, dass er sich – anders als die §§ 249 ff. BGB – auf die Beseitigung nur „unmittelbarer“ Folgen und damit auf eine verkürzte Naturalrestitution beschränkt.²⁵

Was bei Folgenbeseitigung unmittelbar oder nicht unmittelbar ist, ist freilich schwierig zu bestimmen.²⁶ Das ist wichtig, denn von der Reichweite der Folgenbeseitigung hängt der vermögensrechtliche Anspruch des Betroffenen ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Landesgesetzgeber dem Grundsatz „Dulde und liquidiere“ eine Absage erteilt hat,²⁷ indem er durch § 8 Abs. 2 S. 1 letzter Hs. LADG SH-E ein Subsidiaritätsverhältnis zwischen Restitution nach Abs. 1 und Kompensation nach Abs. 2 schafft. Die Abgrenzungsschwierigkeiten sind dadurch gemindert, dass hiesiger Folgenbeseitigungsanspruch entgegen der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung nicht auch Geldansprüche in Form eines

²⁴ § 7 Abs. 1 LADG NRW

²⁵ Näheres siehe NK-VwGO/Wolff/Humbert, 6. Aufl. 2025, VwGO § 113 Rn. 216 ff.; LT-Drs. 20/4529(neu), S. 38: Beispielsweise die Rückgabe beschlagnahmter Gegenstände, die Rückzahlung rechtswidrig erhobener Abgaben oder der Widerruf diskriminierender Äußerungen.

²⁶ Vgl. im Überblick Voßkuhle/Kaiser, JuS 2012, 1079, 1081.

²⁷ LT-Drs. 20/4529(neu), S. 37.

Folgenentschädigungsanspruchs umfasst:²⁸ Das suggeriert die ausdrückliche Aufnahme der Zumutbarkeit und Möglichkeit in die Tatbestandsvoraussetzungen des Abs. 1. Wenngleich die genaue Abgrenzung zwischen Restitution und Schadensersatz weiterhin im Einzelfall unklar bleibt, darf eine doppelte Geltendmachung identischer Schadenspositionen und damit eine – vom Gesetzgeber freilich nicht gewollte Überkompensation – hieraus nicht resultieren.

b. Zwei Gerichte, zwei Meinungen?

§ 8 Abs. 5 LADG SH-E ordnet einen zweigleisigen Rechtsweg an. Im Bereich des Staatshaftungsrechts ist eine solche Spaltung des Rechtswegs lange keine Neuheit – ebenso wenig unbekannt sind auch die damit verbundenen Nachteile: Doppelte Prozessführung mit doppeltem Prozessrisiko, Doppelbelastung der Gerichtsbarkeiten, Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung bei der Beurteilung einheitlicher Lebenssachverhalte, ungleiche Verfahrensstellung des Betroffenen, Ausschluss des Übergangs von einer Wiedergutmachungsart in die andere.²⁹ Die Zweigleisigkeit mindert die Effektivität des angestrebten Diskriminierungsschutzes spürbar.

Inwieweit die rechtswegübergreifende Bindung der Gerichte³⁰ an eine gerichtliche Entscheidung über Ansprüche nach § 8 Abs. 1 LADG SH-E den aufgezeigten Makeln abhilft, bleibt fraglich. Schließlich wird aufgrund der Beschränkung der Bindungswirkung auf den Tenor nicht auszuschließen sein, dass etwa eine im Verwaltungsverfahren festgestellte Diskriminierung sodann im Zivilverfahren, trotz vorherigem Erfolg, unter Umständen erneut bewiesen werden muss.³¹ Der Betroffene ist damit dem Risiko ausgesetzt, dass die Gerichte zu divergierenden Ergebnissen kommen.

Konnte der Landesgesetzgeber eine Aufspaltung des Rechtswegs rechtlich vermeiden? Die Antwort lautet: Wohl nein. Es ist davon auszugehen, dass das Land keine Spezialzuweisung an die Verwaltungsgerichte normieren darf, da es hierdurch Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten zuwider § 40 Abs. 2 S. 1 VwGO nicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuweisen würde.³²

c. Kein Regress nach Inanspruchnahme

²⁸ BVerwG, Urt. v. 14.4.1989 – 4 C 34/88, NJW 1989, 2484; VGH München, Urt. v. 27.10.1998 – 8 B 97.1604, NVwZ 1999, 1237.

²⁹ BT-Drs. 8/2079, S. 19 f.

³⁰ Schoch/Schneider/*Clausing/Kimmel*, VwGO § 121 Rn. 29 m.w.N.

³¹ Für das LADG Berlin siehe HK-LADG Berlin/*Tischbirek*, LADG Berlin § 8 Rn. 52.

³² In dem Fall wäre die landesrechtliche Spezialzuweisung gem. Art. 31 GG ungültig, Schoch/Schneider/*Ehlers/Schneider*, VwGO § 40 Rn. 540; die Gesetzesbegründung zum LADG Berlin geht dagegen von einem Verstoß gegen Art. 34 S. 3 GG aus.

§ 10 LADG SH-E sieht vor, dass die nach § 8 LADG SH-E in Anspruch genommene Stelle keinen Ersatz des ihr dadurch entstandenen Schadens verlangen kann. Damit weicht der Landesgesetzgeber von der Regressregelung beim Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG ab – und das ist nicht zu beanstanden. Wenn der Landesgesetzgeber neue Ansprüche schafft, kann er auch entscheiden, wie er sie ausgestaltet.

III. Ergebnis

Als Vertreter der nunmehr „vierten Generation“ von Landesantidiskriminierungsgesetzen profitiert der Gesetzentwurf Schleswig-Holsteins erkennbar von den Erfahrungen seiner Vorgänger in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Berlin. Man hat aus Fehlern gelernt.