

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der SPD: „Der Staat muss alle Menschen schützen – NRW braucht ein Antidiskriminierungsgesetz gegen jede Form von Diskriminierung!“

Stand: 07.05.2025

Wir bedanken uns, dass wir unsere Expertise als LAG FW NRW in die Sachverständigenanhörung einbringen können. Im vorliegenden Papier stellen wir unsere Positionen zu einem Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) aus zwei Perspektiven dar: Die Volljurist*innen des Netzwerks ada.nrw¹, die für das Modellprojekt 5 „Juristische Beratung und Qualifizierung“ tätig sind, stellen ausführlich dar, welche rechtlichen Aspekte im Rahmen eines LADG beachtet werden müssen (Teil 1). Diese Einschätzung ergänzen wir um eine sozialwissenschaftliche und psychosoziale Perspektive des Netzwerks ada.nrw (Teil 2).

TEIL 1

Schriftliche Stellungnahme des „Modellprojekt 5 – Professionalisierung und Qualifizierung der AD-Beratung zu Rechtsfragen“² der verbandsübergreifenden Antidiskriminierungsarbeit der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag NRW vom 11.02.2025 (Drucksache 18/DrnR):

„Der Staat muss alle Menschen schützen – NRW braucht ein Antidiskriminierungsgesetz gegen jede Form von Diskriminierung!“

I.

Die LAG FW begrüßt nicht nur das Vorhaben der Landesregierung zum Erlass eines LADG für NRW, sondern sieht diesen als dringend notwendig an.

Auf der einen Seite macht unsere Beratungsarbeit deutlich, dass auch im größten Bundesland mit dem höchsten migrantischen Bevölkerungsanteil, insbesondere auch im Bereich staatlichen Handelns, Diskriminierung wie auf allen gesellschaftlichen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Strukturen vorkommt, und gemessen anhand des Beratungsbedarfs zuletzt zugenommen hat. Dies entspricht dem Ergebnis mehrerer Studien zu Diskriminierung und Rassismus in Deutschland.³

¹ Ada.nrw ist das Netzwerk der 42 Beratungsstellen für Antidiskriminierungsarbeit (ADA) der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in NRW.

² Das Modellprojekt 5 „Professionalisierung und Qualifizierung der AD-Beratung zu Rechtsfragen“ (im Folgenden MP5) wurde zum 01.01.2021 im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht- und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichtet. Im Rahmen des Ausbaus der Antidiskriminierungsarbeit in NRW dient dieses Projekt der Stärkung der juristischen Beratungsexpertise in den Servicestellen der Antidiskriminierungsarbeit. Umgesetzt wird das Projekt von drei Juristinnen mit der Befähigung zum Richteramt (Rechtsberaterinnen).

³ vgl. DeZIM NaDiRa- Monitoringbericht 2025, Verborgene Muster, sichtbare Folgen: Rassismus und Diskriminierung in Deutschland, März 2025, abrufbar unter: https://www.rassismusmonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/Publikationen/Verborgene_Muster_Monitoringbericht/NaDiRa_Monitoringbericht_2025_FINAL_1_.pdf;
Stand: 02.05.2025;

Der Expert*innenrat Antirassismus stellt in seiner Arbeitsdefinition fest, dass insbesondere Rassismus in und durch staatliche Institutionen das Vertrauen der Menschen erschüttert und die Möglichkeit, dass staatliche Stellen, die ihnen obliegenden Aufgaben effektiv erfüllen können, beeinträchtigt. Er stellt damit die Funktionsfähigkeit des Staates und der Demokratie in Frage.⁴

Auf der anderen Seite macht unsere Beratungsarbeit aber zugleich deutlich, dass bisherige (rechtliche) Handlungsmaßnahmen gegen Diskriminierung gerade im Bereich staatlichen Handelns zumeist ins Leere laufen, wenn sie nicht von einem umfassenden Verständnis von Diskriminierung und Rassismus und von entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen effektiv getragen werden. Um diese Schutzlücke zu schließen und Betroffenen einen effektiven Diskriminierungsschutz zu ermöglichen, ist ein umfassendes Diskriminierungsverbot für alle Bereiche staatlichen Handelns auf Landesebene notwendig.

Damit aber gerade in diesem Bereich auch außergerichtliche Ansätze für Betroffene zu einem effektiven Diskriminierungsschutz führen können, ist aus unserer Sicht besonders wichtig, dass im Rahmen eines LADG NRW eine unabhängige, neutrale Beschwerde- und Schlichtungsstruktur für Diskriminierungen durch Verwaltungshandeln geschaffen wird. Angelehnt an die Regelungen des LADG Berlin muss es dafür auch eine LADS für NRW geben, welche als Informations- und Ombudsstelle dient. Hinsichtlich der Einrichtung einer Ombudsstelle ist es notwendig, das System an das Flächenland NRW anzupassen und einen landesweiten, niedrigschwelligen Zugang für Betroffene von Diskriminierung sicherzustellen.

Besonders wichtig und zentral ist aus unserer Sicht, dass die Einrichtung einer Ombudsstelle deutlich über das vergleichsweise unkonkrete Beschwerdemanagementsystem des § 7 Abs. 2 TlntG hinausgehen muss. Die LADG-Ombudsstelle NRW muss nicht nur weisungsungebunden ausgestaltet sein (§ 14 Abs. 5 LADG Berlin), sondern sie sollte mit umfassenden Befugnissen ausgestattet werden. Hierzu gehört das Recht, Stellungnahmen einzufordern, Akteneinsicht zu nehmen (§ 14 Abs. 3 LADG Berlin), Untersuchungen einzuleiten, Sachverständige hinzuzuziehen, Beanstandungen auszusprechen und konkrete Abhilfeforderungen zu stellen (§ 14 Abs. 4 LADG Berlin). Zentral ist die Möglichkeit, auf eine gütliche Streitbeilegung hinzuwirken, was wiederum eine Pflicht der durch das LADG verpflichteten öffentlichen Stellen voraussetzt, mit der Ombudsstelle zusammenzuarbeiten. Zur Notwendigkeit der Unabhängigkeit einer LADS wird Bezug genommen auf die Ausführungen des aktuellen [ECRI -Berichtes über Deutschland](#) vom 17.03.2020.⁵

Neben der Ombudsstelle ist die Einrichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle zwingend notwendig, welche umfassende Aufgaben auf struktureller und politischer Ebene hat, welche

Oliver Decker, Johannes Kiess, Ayline Heller, Elmar Brähler (Hg.), Vereint im Ressentiment, [Leipziger Autoritarismus Studie](#) 2024, abrufbar unter: <https://www.boell.de/sites/default/files/2024-11/leipziger-autoritarismus-studie-2024-vereint-im-ressentiment-autoritaere-dynamiken-und-rechtsextreme-einstellungen.pdf>, Stand: 02.05.2025; [Lagebericht Rassismus](#) in Deutschland der Bundesbeauftragten für Antirassismus, Januar 2023, abrufbar unter: <https://www.integrationsbeauftragte.de/re-source/blob/1864320/2157012/77c8d1dddeea760bc13dbd87ee9a415f/lagebericht-rassismus-komplett-data.pdf?download=1>, Stand: 02.05.2025; [Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft](#) - Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung, Bertelsmann Stiftung, April 2023, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/diskriminierung-in-der-einwanderungsgesellschaft>, Stand: 02.05.2025

⁴ [Arbeitsdefinition Rassismus des Expert*innenrats Antirassismus](#), S. 5

⁵ Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0>, Stand: 02.05.2025

im Antrag benannt werden. Diese wird – neben der bereits umschriebenen Ombudsstelle – ergänzt durch ein Fachgremium, welches eine Beratungs- und Monitoringfunktion einnimmt. Daraus ergibt sich folgende Struktur:

Landesantidiskriminierungsstelle

- Öffentlichkeitsarbeit
- Wissenschaftliche Untersuchungen
- Ansprechpartner*in für alle Ressorts der Landesverwaltung
- Entwicklung von ressortübergreifenden Maßnahmen zum Abbau struktureller Diskriminierung
- Dokumentation von Meldungen und Beschwerden
- Kooperation mit der Antisemitismusbeauftragten des Landes NRW und der geplanten Meldestellen für antisemitische Vorfälle.

Ombudsstelle für von Diskriminierung betroffene Personen

Grundlage der Arbeit der Ombudsstelle ist die gesetzliche Verankerung der absoluten fachlichen Weisungsunabhängigkeit. Diese bezieht sich sowohl auf die fachliche Arbeit, als auch auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen. Um die Unabdingbarkeit dieser Voraussetzung deutlich zu machen, sollte sie im Gesetz selbst verankert sein.

- Sachverhaltsaufklärung
- Information und Erstberatung
- Äußerung der rechtlichen Einschätzung des Falls
- Weitervermittlung an Beratungsstellen
- Streitschlichtung
- Stellungnahmen der beteiligten öffentlichen Stellen einholen
- Auskunftsrecht, gekoppelt mit einer Auskunftspflicht der kontaktierten Stelle
- Recht auf Akteneinsicht
- Sachverständige hinzuziehen
- Gutachten einholen
- Beanstandung und Handlungsempfehlungen, enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen

Um die Stellung der Ombudsperson zu stärken, sollte die Ausschreibung der Stelle anonymisiert erfolgen. So ist sichergestellt, dass die Besetzung der Stelle ausschließlich auf fachlichen Erwägungen beruht, und schließt den Vorwurf einer politisch motivierten Besetzung und die damit einhergehende Schwächung der Stelle von vornherein aus.

Fachgremium

- Besetzt mit Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung
- Monitoring zu Strukturen und Maßnahmen, Gesetzesinitiativen

Wir empfehlen, für die AD-Beratungsstellen der ada.nrw eine Rolle in dem Schlichtungssystem gesetzlich festzulegen, so dass ihre Aufgabe im Verfahren anerkannt und effizient erfüllt werden kann. Bisher sehen wir in der Praxis immer wieder, dass insbesondere Behörden die AD-

Beratungsstellen und die von ihnen geäußerten Anliegen nicht ernst nehmen. Jedoch sind die Berater*innen parteilich im Sinne der Betroffenen tätig, um das ungleiche Machtverhältnis ein Stück weit auszugleichen. Diese wichtige Rolle muss im Sinne eines effizienten Schutzes gegen Diskriminierung im Gesetz ausdrückliche Anerkennung finden.

Darüber hinaus ist es wichtig, dass an allen erforderlichen Stellen über das bestehende Schutzsystem des LADG informiert wird, damit Betroffene überhaupt erfahren, welche Möglichkeiten sie haben, Unterstützung zu erlangen und gegen Diskriminierung vorzugehen. Die Behörden sollen umfassend verpflichtet werden, die Bürger*innen über diese Möglichkeiten zu informieren. Ebenso sollte eine umfassende Werbekampagne initiiert werden, damit die Möglichkeiten des Vorgehens nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern um Betroffenen auch effektiven Zugang zu ermöglichen.

II.

Ferner sind aus unserer Sicht für einen effektiven Diskriminierungsschutz auch auf Landesebene durch ein LADG weitere wichtige Aspekte zu berücksichtigen, die wir im Folgenden aufzählen möchten. Diese gehen über die im Antrag genannten Punkte hinaus.

1. Umfassendes Diskriminierungsverbot für alle Bereiche staatlichen Handelns auf Landesebene

Das MP5 kommt im Rahmen der Bearbeitung von Beratungsanfragen der ADA-Berater*innen immer wieder mit den Lücken und Grenzen des Antidiskriminierungsrechts in Berührung. Insbesondere bei Rassismus und Diskriminierung durch Behörden und andere Träger öffentlicher Gewalt, welche sich oftmals in der Form von struktureller oder institutioneller Diskriminierung zeigen, ist der rechtliche Diskriminierungsschutz mangelhaft und führt oft dazu, dass Betroffene von Rassismus und Diskriminierung ihre Rechte nicht effizient durchsetzen können. Dies betrifft nach unserer Erfahrung vornehmlich die Lebensbereiche öffentliche Schulen, Behörden und die Polizei. Die Beratungszahlen der Antidiskriminierungsberatung der Freien Wohlfahrtspflege NRW bestätigen das: Im Jahr 2023 ereigneten sich allein 23% der Diskriminierungsfälle aus der Beratung im Bildungsbereich, davon der überwiegende Teil in Schulen (70,2%). Öffentlich-rechtliche Institutionen machten insgesamt etwa 44% der kategorisierten Diskriminierungsfälle aus.⁶ Diese Bereiche fallen nicht in den Anwendungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), so dass für diese Fälle weder ein Diskriminierungsverbot, noch Ansprüche in Bezug auf eine erfolgte Diskriminierung einfachgesetzlich normiert sind. Die Gleichbehandlungsgrundsätze des Grundgesetzes binden jegliche staatliche Gewalt, können allein aber keinen effektiven Schutz gewährleisten.

Die Tatsache, dass staatlichen Einrichtungen - welche durch das Grundgesetz zur Einhaltung der Grundrechte verpflichtet sind - in der Ausübung staatlicher Macht (oder sogar des Gewaltmonopols) kein rechtlicher Gegenpol in Form effizienter individueller Rechte einzelner Betroffener entgegensteht, ist in einer Demokratie nicht hinnehmbar. Zudem liegt hierin ein Umsetzungsdefizit einschlägiger EU-Richtlinien.⁷ Insbesondere Diskriminierungen durch Behörden

⁶ vgl. Jahresbericht ada.nrw 2023, S. 22f., S. 36, abrufbar unter: <https://www.fachportal.ada.nrw/de/details/jahresbericht-2023-ada-nrw.html>

⁷ vgl. Rechtsgutachten über den landesgesetzlichen Diskriminierungsschutz in Nordrhein-Westfalen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien von Prof. Tischbirek, Okt. 2021, S. 33

werden von Betroffenen als besonders belastend empfunden, da sie im Namen des Staates erfolgen und in einem Umfeld stattfinden, das von einem ausgeprägten Machtgefälle und Abhängigkeitsverhältnis geprägt ist.

Wir fordern die Aufnahme eines umfassenden Diskriminierungsverbots, welches für alle Bereiche staatlichen Handelns auf Landesebene gilt.

Um Schutzlücken zu vermeiden und Transparenz für Bürger*innen, Verpflichtete und Rechtsanwender*innen zu schaffen, soll dieses Diskriminierungsverbot sich nicht auf bestimmte, namentlich genannte Bereiche beschränken, sondern umfassend für alles staatliche Handeln gelten. Dies entspricht auch dem Gedanken der in dem Grundgesetz und der Landesverfassung niedergelegten Diskriminierungsverbote, welche sich ebenfalls nicht auf bestimmte Regelungsbereiche beschränken. Wir empfehlen insbesondere, auch staatliches Handeln unterhalb der Schwelle zum Verwaltungsakt zu erfassen, da eine Vielzahl der Diskriminierungen nicht durch Verwaltungsakte, sondern durch Aussagen oder Verhaltensweisen von Behördenmitarbeiter*innen geschehen.

Dabei soll sich der sachliche Anwendungsbereich des LADGs nicht auf das öffentlich-rechtliche Handeln von Behörden beschränken. Auch das Handeln von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, Handeln von Verwaltungsgehilfen (z.B. beim privaten Betrieb staatlicher Unterkünfte) und auch privatrechtliches Handeln der öffentlichen Hand soll erfasst sein. Um einen umfassenden Schutz zu gewährleisten, soll für die Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs nicht die Organisation oder Form des Handelns entscheidend sein, sondern die Tatsache, dass staatliche Gewalt ausgeübt wird. Auch die Rolle von Mischbehörden (geteilte Zuständigkeit von Bund und Land/Kommune) soll explizit beachtet werden.

2. Aufnahme umfassender Diskriminierungskategorien

Auch in Bezug auf die zu erfassenden Diskriminierungskategorien empfehlen wir zunächst eine Orientierung am LADG Berlin. Dieses erweitert im Vergleich zum AGG die angeführten Gründe um die Kategorien chronische Erkrankungen, sozialer Status und Sprache, und nutzt mit den Kategorien „Lebensalter“ sowie „sexuelle und geschlechtliche Identität“ passende Formulierungen. Zudem werden die Kategorien „rassistische und antisemitische Zuschreibung“ genannt, was insbesondere bezogen auf Diskriminierungen aufgrund von (zugeschriebenem) Antisemitismus eine wichtige Ergänzung darstellt. Die Kategorien Staatsangehörigkeit, Aufenthaltstitel, Sprache und Familienstand sollen ebenfalls genannt werden. Diese Aspekte sind sonst allenfalls im Wege der mittelbaren Diskriminierung mit ihren weiteren Rechtfertigungsmöglichkeiten erfasst. Durch die ausdrückliche Verankerung auch dieser Merkmale wird Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geschaffen.

Wir empfehlen außerdem einen horizontalen Ansatz, in dem die genannten Kategorien durch Einfügung des Wortes „insbesondere“ als besondere Anwendungsfälle Raum für eine Erweite-

Tischbirek, Alexander 2021: Rechtsgutachten über den landesgesetzlichen Diskriminierungsschutz in Nordrhein-Westfalen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien im Auftrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen; https://gruene-fraktion-nrw.de/wp-content/uploads/2021/11/2021-10-13_DiskrschutzNRW_GA-Tischbirek.pdf; zuletzt abgerufen am 1.5.2025

rung des Diskriminierungsverbots auf vergleichbare Fälle lassen. Dies ermöglicht eine lebendige Interpretation entsprechend sich verändernder gesellschaftlicher Realitäten. Auf das Wort „Rasse“ ist unbedingt zu verzichten.

Insgesamt gilt zu bedenken, dass eine explizite Nennung dazu einlädt, sich auch auf diese Kategorien zu berufen. Über seine rechtlichen Auswirkungen hinaus ist das LADG somit eine klare Nennung von verbotenen Kategorien als Grund für eine ungleiche Behandlung von Menschen, und spiegelt somit eine klare Haltung wieder.

Wir fordern die Einführung eines offenen Katalogs von Diskriminierungskategorien. Die Kategorien ethnische Herkunft, rassistische und antisemitische Zuschreibung, Religion und Weltanschauung, Behinderung, chronische Erkrankung, Lebensalter, Sprache, sexuelle und geschlechtliche Identität sowie Staatsangehörigkeit und Familienstand sollen als besonders relevante Kategorien beispielhaft aufgeführt werden.

3. Formen der Diskriminierung

Die Tatsache, dass ein Diskriminierungsverbot jegliches staatliche Handeln erfassen soll, muss sich auch in der Definition der Formen der Diskriminierung niederschlagen.

Wir fordern, dass die sexuelle Belästigung als Diskriminierungsform umfassend erfasst ist. Auch soll der Tatbestand einer Belästigung entsprechend des § 4 LADG Berlin nicht die Schaffung eines feindlichen Umfelds voraussetzen („insbesondere“). Die assoziierte Diskriminierung soll entsprechend der Rechtsprechung des EuGHs (vgl. EuGH, Entscheidung vom 17. Juli 2008, C-303/06) als vom Diskriminierungsverbot erfasste Diskriminierungsform aufgeführt werden.

4. Normierung umfassender Ansprüche

Um Betroffenen von Diskriminierung und Rassismus ein effizientes Vorgehen gegen staatliche Diskriminierung zu ermöglichen, und die Grundsätze der Wiedergutmachung umzusetzen, sind die Aufnahme umfassender Ansprüche erforderlich.

Wir fordern daher, bei Verletzung des Diskriminierungsverbotes, Ansprüche auf Unterlassung, Beseitigung, Entschädigung und Schadensersatz zu begründen.

Ein Verweis auf das AGG bezüglich der Entschädigungshöhe soll unterbleiben. Die Sachverhalte der Diskriminierung durch Private oder durch staatliches Handeln sind nicht vergleichbar, wenn man das Ziel der Abschreckung erreichen will – der Staat ist um vieles zahlungskräftiger als eine Privatperson. Der EuGH betont in seinen Urteilen nicht nur die Funktion der Wiedergutmachung, sondern auch der Abschreckung einer Entschädigungszahlung.

5. Festlegung einer Jahresfrist; Vermutungsregelung

Hinsichtlich der festzulegenden Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen sollte aus den Schwächen des AGGs gelernt werden: Die kurze Frist des AGGs stellt sich in der Praxis als

völlig unzureichend heraus, um einen effektiven Schutz zu gewährleisten. Zudem stellt sie einen Widerspruch zum Bestreben dar, Konflikte zunächst einvernehmlich zu regeln, da die fristgerechte Geltendmachung von Ansprüchen immer konfrontativ wirkt und verhindert, dass zunächst Einigungsmöglichkeiten sondiert werden. Zudem zeigt die Praxis, dass Betroffene von Diskriminierung und Rassismus zunächst Bedenkzeit benötigen, insbesondere wenn die Diskriminierung von einer staatlichen Einrichtung ausgeht und ein rechtliches Vorgehen potenzielle Nachteile für sie mit sich bringen kann. Vor allem strukturelle Diskriminierungen sind oft nicht sofort erkennbar, bis Strukturen aktiv ermittelt und mögliche Ansprüche erörtert werden.

Entsprechend der europarechtlichen Vorgaben, und um die ungleichen Machtverhältnisse insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein Stück weit auszugleichen, ist eine Vermutungsregelung entsprechend § 7 LADG Berlin erforderlich. Diese bezieht sich nicht nur auf die Vermutung hinsichtlich der Kausalität zwischen der Diskriminierung und einem anerkannten Diskriminierungsgrund (wie im AGG), sondern auf das Vorliegen einer Benachteiligung an sich.

Wir fordern die Einführung einer Jahresfrist für die Geltendmachung von Ansprüchen. Zudem sollte eine umfassende Vermutungsregelung entsprechend § 7 LADG Berlin eingeführt werden.

6. Beistandschaft

Die Beratungspraxis zeigt, dass die Ermöglichung einer Beistandschaft im Rahmen der Geltendmachung von Ansprüchen im Falle einer Diskriminierung durch AD-Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung sowohl außergerichtlich als auch in gerichtlichen Verfahren sehr wichtig ist. Die aktuelle Rechtslage ermöglicht dies jedoch nur sehr eingeschränkt.

a) Beistandschaft außergerichtlich

Für Verwaltungsverfahren ist die Beistandschaft in dem Verwaltungsverfahrensgesetz NRW sowie vereinzelt spezialgesetzlich geregelt: § 14 VwVfG NRW, § 13 Abs. 4-6 SGB X und § 25 Abs. 6 Satz 3-6 AsylG.

§ 2 VwVfG NRW nimmt einige Ausnahmen vom Anwendungsbereich des § 14 VwVfG NRW vor. Relevant für AD-Beratung ist hier insbesondere, dass eine Beistandschaft für die Tätigkeit von Schulen und Hochschulen nicht vorgesehen ist (§ 2 Abs. 3 Nr. 3). Die Herausnahme dieser beiden Bereiche aus dem Anwendungsbereich basiert auf der Annahme, es handele sich in Schul- und Hochschulzusammenhängen um besonders vertrauensvolle Rechtsbeziehungen, die ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten aller Beteiligten erfordere, welches durch die Hinzuziehung externer Begleitpersonen gefährdet werde. Von Diskriminierung im Schul- oder Hochschulkontext betroffene Schüler*innen und Studierende sind daher auf die wohlwollende Bereitschaft von Schulleitungen und Hochschulrektor*innen im Konfliktfall angewiesen, eine externe Begleitung zuzugestehen. Von einer vertrauensvollen Rechtsbeziehung kann in Diskriminierungsfällen jedoch nicht ausgegangen werden. Betroffene sind vielmehr gerade in diesen Bereichen aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses in besonderer Weise schutzbedürftig. Dies zeigt auch die Praxis der AD-Beratungsstellen in NRW, denen Diskriminierungen insbesondere aus dem Kontext Schule auffallend häufig gemeldet werden, deren Bearbeitung gerade aufgrund des hierarchischen Abhängigkeitsverhältnisses besonders diffizil und komplex ist und somit für die Betroffenen regelmäßig eine Überforderung darstellt.

Wir halten die Verankerung eines Anspruchs auf Beistandschaft für die Bereiche Schule und Hochschule in einem LADG und zur Klarstellung die Streichung der Ausnahmetatbestände in § 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG NRW daher für zwingend erforderlich.

Für das Sozialverwaltungsverfahren legt § 13 Abs. 5 SGB X fest, dass Bevollmächtigte und Beistände zurückzuweisen sind, wenn sie entgegen § 3 RDG Rechtsdienstleistungen erbringen. Den Berater*innen in den AD-Beratungsstellen in NRW ist aufgrund der Begleitung und kontinuierlichen Anleitung ihrer Beratungsarbeit durch das Volljuristinnen-Team in MP5 die Erbringung von unentgeltlichen Rechtsdienstleistungen gem. § 6 RDG erlaubt. Eine Zurückweisung der Beistandschaft durch AD-Berater*innen nach § 13 Abs. 5 SGB X sollte daher nicht möglich sein. In der Praxis bedeutet die Regelung des § 13 Abs. 5 SGB X jedoch für die Berater*innen und für ihre Klient*innen eine sehr hohe Rechtsunsicherheit. Es kommt immer wieder vor, dass die Erlaubnis von AD-Berater*innen, nach § 6 RDG Rechtsberatung anzubieten und als Beistand aufzutreten, angezweifelt wird. Diese Aufgaben fallen aber typischerweise in den Tätigkeitsbereich von AD-Berater*innen. Durch die gegenwärtige gesetzliche Lage sind AD-Berater*innen in der Ausübung der ihren durch die Landesregierung übertragenen Aufgaben nicht ausreichend gestärkt.

Wir fordern daher für ein LADG NRW die Klarstellung, dass AD-Berater*innen in der landesgeförderten Struktur zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen und Beistandschaft in Verwaltungs- und Sozialverwaltungsverfahren berechtigt sind.

b) Beistandschaft vor Gericht

Die Begleitung und Unterstützung von Menschen mit Diskriminierungserfahrung durch Beistandschaft in gerichtlichen Verfahren ist in den jeweiligen Verfahrensordnungen geregelt: § 90 I ZPO, § 11 VI ArbGG, § 149 StPO Zulassung des Ehegatten/Lebenspartner eines Angeklagten ist in der Hauptverhandlung als Beistand, § 406f II StPO Verletztenbeistand, § 406g I-III StPO Beiordnung Psychologischer Prozessbegleitung (PsychPB), § 406g IV StPO PsychPB ohne Beiordnung, § 67 VII VwGO, § 73 VII SGG.

Für AD-Verbände iSv von § 23 AGG gelten die Beschränkungen des RDG nicht. § 23 Abs. 3 AGG stellt eine Ausnahme zum RDG dar und erlaubt AD-Verbänden iSv § 23 Abs. 1 AGG sowohl außergerichtliche als auch gerichtliche Rechtsberatung im Bereich von AGG relevanten Sachverhalten sowie bei Verstößen gegen andere Benachteiligungsverbote unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen für eine Erlaubnis nach §§ 3, 6 RDG. Die wenigsten Träger der landesgeförderten Beratungsstruktur erfüllen jedoch die Voraussetzungen für einen AD-Verband nach § 23 Abs. 1 AGG.

Erfüllt die Trägerorganisation nicht die Voraussetzungen eines AD-Verbandes nach § 23 Abs. 1 AGG, darf Rechtsberatung durch sie nur durchgeführt werden, sofern die Arbeit der Berater*innen im Sinne von §§ 3, 6 RDG juristisch angeleitet wird. Beistandschaft ist hier nicht nach § 23 AGG, sondern nur nach den Vorschriften der oben aufgelisteten Verfahrensordnungen möglich.

Die Verfahrensordnungen ermöglichen grundsätzlich eine Beistandschaft durch Unterstützungspersonen (z.B. AD-Berater*innen), stellen jedoch die Beurteilung, ob diese sachdienlich ist und nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis dafür besteht, in das Ermessen des Gerichts. Dies gilt auch für die Beistandschaft nach § 23 AGG, dessen Abs. 2 Satz 2 diesbezüglich auf die Vorschriften der Verfahrensordnungen verweist.

Problematisch an diesen Regelungen ist, dass die Gerichte selten über ausreichende Kenntnisse zu Erscheinungsformen und Wirkweisen von Diskriminierung verfügen und daher leicht die Gefahr besteht, dass Beistände als nicht sachdienlich und erforderlich zurückgewiesen werden. Zudem sind die unterschiedlichen Möglichkeiten für AD-Verbände nach § 23 Abs. 1 AGG einerseits und für alle übrigen nach den allgemeinen Verfahrensordnungen unübersichtlich und beinhalten eine hohe Rechtsunsicherheit in der Anwendung.

Wir fordern die Verankerung eines einheitlichen Anspruchs auf Beistandschaft für die Berater*innen der landesgeförderten AD-Struktur in Gerichtsverfahren. Zudem regen wir an, das Recht zur Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen bei Gericht (*amicus curiae*, *third party intervention*, vgl. UK) für die Berater*innen der landesgeförderten AD-Struktur sowie für Vereine und Verbände, gesetzlich festzulegen.

7. Kollektiver Rechtsschutz durch AD-Verbände

In der Praxis der Antidiskriminierungsberatung wird immer wieder deutlich, dass Rechte nicht effektiv eingefordert werden, wenn die außergerichtliche Geltendmachung nicht zum Erfolg führt, da Betroffene von Diskriminierung nicht klagen möchten oder können (aufgrund der emotionalen und finanziellen Belastung). Dies ist ein zentrales Problem in dem Bestreben, Recht nicht nur auf dem Papier zu schaffen, sondern auch effizient durchsetzen zu können.

Daher ist es notwendig, die Geltendmachung der Rechte nicht allein Betroffenen im Wege des Individualrechtsschutzes aufzubürden, sondern ein System des kollektiven Rechtsschutzes zu schaffen. Insbesondere in Fällen struktureller Diskriminierung ist dies besonders wichtig, da eine individuelle Betroffenheit fehlt bzw. aus oben genannten Gründen nicht geltend gemacht wird, und somit kein (effektives) Vorgehen gegen die diskriminierende Struktur möglich ist.

a) Prozessstandschaft

Ein Mittel des kollektiven Rechtsschutzes ist die Prozessstandschaft, welche die Übertragung der Prozessführungsbefugnis zur Geltendmachung von Rechten im eigenen Namen beinhaltet. Wenn z.B. ein AD-Verband auf diesem Wege Rechte eines*r Betroffenen gerichtlich geltend macht, muss er ein schutzwürdiges Interesse an der Geltendmachung des Rechtes im eigenen Namen haben. Es darf keine Interessenkollision zwischen Prozessstandschafter*in und Betroffenen*r, z. B. durch Erlangung eines eigenen Vorteils, bestehen. Das Prozessrisiko hat der*die Prozessstandschafter*in, diese*r ist kostenpflichtig. Zu unterscheiden ist zwischen gesetzlicher und gewillkürter Prozessstandschaft.

Wir fordern, die Möglichkeit der Prozessstandschaft für AD-Verbände einzuführen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, welche nach der Erfahrung in der Praxis nicht allein im Individualrechtsschutz liegen kann.

b) Verbandsklagerecht

Eine weitere Möglichkeit, die Rechtsdurchsetzung durch die Einführung eines kollektiven Rechtsschutzes zu stärken, ist das Verbandsklagerecht. Im Unterschied zur Prozessstandschaft erfordert ein Verbandsklagerecht keine individuelle Beeinträchtigung einer von Diskriminierung betroffenen Person, so dass sie sich insbesondere für das Vorgehen gegen strukturelle Diskriminierung eignet. Die Verbandsklage eignet sich daher besser als die Prozessstandschaft für die strategische Prozessführung. Ziel einer Verbandsklage ist die Feststellung eines

rechtswidrigen Zustandes. Darüber hinaus hat sie faktische Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung von Einzelfällen. Beispiele sind: § 15 BGG, § 64 BNatSchG, § 1 UKlaG, § 10 UWG.

Wir fordern daher, in einem LADG NRW auch die Möglichkeit eines Verbandsklagerechts für AD-Verbände einzuführen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, welche nach der Erfahrung in der Praxis nicht allein im Individualrechtsschutz liegen kann.

Die Vorschaltung eines für die AD-Verbände kostenfreien, außergerichtlichen Beanstandungsverfahrens hat in Berlin positive Ergebnisse gebracht und ist auch für NRW zu empfehlen.

c) Antidiskriminierungsverbände

Entscheidend für die Umsetzung des kollektiven Rechtsschutzes ist die Frage, welche Organisationen als AD-Verbände anerkannt werden und wie hoch die Hürden hierfür sind. Die Praxis in Bezug auf das AGG zeigt, dass viele Verbände die hohen Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 AGG (mindestens 75 Mitglieder oder einen Zusammenschluss aus 7 Verbänden) nicht erfüllen. Es ist daher auch in Bezug auf ein LADG notwendig, die Anforderungen an Verbände nicht zu hoch zu setzen, um eine möglichst breite Unterstützung auch in gerichtlichen Verfahren zu gewährleisten.

Wie genau dies in einem LADG – insbesondere in einem Paragraphen zu den AD-Verbänden mit genauer Festlegung der Voraussetzungen – ausgestaltet werden kann, dazu wird sicherlich ein enger Austausch erforderlich sein. Insgesamt halten wir es für wichtig, die ada.nrw-Struktur hinreichend zu berücksichtigen, und die Anforderungen an Verbände nicht zu hoch zu setzen, um eine möglichst breite Unterstützung auch in gerichtlichen Verfahren zu gewährleisten.

d) Rechtshilfefonds

Um die oben genannten Wege des kollektiven Rechtsschutzes realisieren zu können, müssen AD-Verbände für diese essentiell wichtige, aber ihren bisherigen Handlungsbereich überschreitende Aufgabe, mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Insbesondere die notwendige Kooperation mit Anwalt*innen ist nur dann möglich, wenn auch die finanziellen Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen. Rechtsschutz erfordert neben den gesetzlichen Grundlagen und dem Engagement der Betroffenen und Unterstützer*innen vor allem eins – Geld. Und die Beratungspraxis zeigt: solange die finanzielle Last der Rechtsdurchsetzung allein den Betroffenen aufgebürdet wird, wird es keinen effizienten Schutz vor Diskriminierung und Rassismus geben.

Auch die Erfahrung in Berlin zeigt, dass dort bisher nur ein Verband mit sehr hoher juristischen Kompetenz die Möglichkeit der Verbandsklage wahrnimmt. Andere Verbände scheuen die hohen Prozesskosten, insbesondere da Klagen nach dem LADG naturgemäß ohne Präzedenz sind und ihr Ausgang daher ungewiss ist, was zu einem stets hohen Prozessrisiko führt. Um nicht weiterhin Rechte nur auf dem Papier festzulegen und eine lebendige Rechtsverwirklichung zu schaffen, ist die Einrichtung eines staatlichen Rechtshilfefonds für den Kollektivrechtsschutz durch AD-Verbände unerlässlich.

8. Antidiskriminierungs- und Antirassismustraining für Mitarbeiter*innen öffentlicher Stellen

Im Rahmen unserer Beratungsarbeit wird anhand der einzelnen Rückmeldungen der Diskriminierung verursachenden Mitarbeiter*innen, einschließlich der Vorgesetzten gerade öffentlicher Stellen deutlich, dass viele von ihnen für das Thema nicht ausreichend bis gar nicht sensibilisiert sind. Daher ist unseres Erachtens gerade für alle Angestellten in der öffentlichen Verwaltung eine verpflichtende Teilnahme an regelmäßigen Schulungen zum Thema Antirassismus/Antidiskriminierung, ggfs. durch eine Grundschulungsreihe und dann jährliche Auffrischung/Weiterbildung, notwendig und in ein LADG NRW explizit aufzunehmen. Mindestens ist aber eine an die eher offene Formulierung in § 13 LADG Berlin angelehnte Regelung unabdingbar. Danach sollen der Erwerb von und die Weiterbildung in Diversity-Kompetenz einschließlich der antidiskriminierungsrechtlichen Grundlagen für alle Dienstkräfte insbesondere durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen zwar sichergestellt werden. Allerdings soll hiernach die Teilnahme an den Fortbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen lediglich für die Dienstkräfte mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion verpflichtend sein. Da Betroffene von Diskriminierung und Rassismus aber erfahrungsgemäß in der Praxis zumeist nur zu den (einfachen) Dienstkräften ohne Vorgesetzten- und Leitungsfunktion unmittelbaren Kontakt haben und durch diese auch unmittelbar – entweder durch den persönlichen Umgang oder die getroffenen Sachentscheidungen bzw. Rechtsanwendungen – eine unmittelbare bzw. mittelbare Diskriminierung erfahren, ist eine verpflichtende Teilnahme gerade für die einfachen Dienstkräfte als erste Hierarchieebene für Betroffene in einem Abhängigkeitsverhältnis besonders wichtig. Nur dadurch kann schon präventiv Diskriminierung und Rassismus effektiv entgegengewirkt werden.

Wir fordern möglichst für alle Mitarbeiter*innen öffentlicher Stellen bzw. Verwaltung eine verpflichtende und regelmäßige Teilnahme an Schulungen/Weiterbildungen zum Thema Antirassismus/Antidiskriminierung in einem LADG NRW zu verankern.

Vor diesem Hintergrund halten wir die Regelungen der §§ 6 und 7 TIntG für nicht ausreichend.

In § 6 TIntG wird zum einen lediglich von „Interkultureller Öffnung der Landesverwaltung“ gesprochen und zum anderen darin lediglich geregelt (Abs. 6), dass die Förderung der interkulturellen Kompetenz in staatlichen, soweit sie dem Landesrecht unterliegen, und in landesgeförderten Aus-, Fort- und beruflichen Weiterbildungsangeboten aufgenommen und ausgebaut werden sollen.

In § 7 TIntG wird zwar zumindest auch von Antidiskriminierung gesprochen, allerdings wird auch hier lediglich geregelt (Abs. 3), dass das Land darauf hinwirkt, dass in den Ausbildungsfachrichtungen der öffentlichen Verwaltung des Landes sowie im Rahmen von Fort- und beruflichen Weiterbildungen des Landes das Thema Diskriminierungsschutz, auch merkmalsübergreifend, berücksichtigt wird.

Daher sind unserer Ansicht nach für eine flächendeckende, effektive Antidiskriminierungsarbeit die Regelungen der §§ 6 und 7 TIntG nicht konkret und verbindlich genug, um den Erwerb von und die Weiterbildung in antidiskriminierungs- und antirassismussensibler Kompetenz sowie der antidiskriminierungsrechtlichen Grundlagen der Dienstkräfte der öffentlichen Verwaltung durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen sicherstellen zu können.

Wir fordern daher für ein LADG NRW eine über die Regelungen der §§ 6 und 7 TIIntG hinausgehende Konkretisierung, Verbindlichkeit, mithin Förderung und Sicherstellung einer „diskriminierungs- und rassismuskritischen Kompetenz der Landesverwaltung NRW und seiner öffentlichen Einrichtungen und Institutionen“.

9. Änderungen in weiteren Gesetzen

Um durch ein LADG NRW einen lückenlosen und effektiven Diskriminierungsschutz zu gewährleisten, sind unseres Erachtens insbesondere im Bereich der Polizei und Schule (PolG NRW und SchulG NRW) konkrete Diskriminierungsverbote einzufügen, durch umfassende Diskriminierungskategorien und insbesondere auch durch die Erfassung der Belästigung im Rahmen der Diskriminierungsformen, weit zu fassen.

Wir fordern daher auch die entsprechende Anpassung der speziellen Gesetze.

III.

Die LAG FW NRW begrüßt ausdrücklich die Forderung, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umfassend reformiert wird. In der Beratungspraxis wird deutlich, dass eine Vielzahl von Diskriminierungsfällen keine AGG-Relevanz haben, im Jahr 2023 wurden „lediglich“ knapp 31,2% der Diskriminierungsfälle aus der ADA-Beratung in NRW als AGG-relevant eingestuft.⁸ Dies beruht u.a. auf dem engen Anwendungsbereich des AGG (Ausschluss staatlichen Handelns, Beschränkung auf Massengeschäfte für bestimmte Diskriminierungskategorien etc.) sowie der kurzen Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen. Dies beeinträchtigt erheblich die Realisierung eines effektiven rechtlichen Diskriminierungsschutzes. Auch eine Erweiterung der Diskriminierungskategorien und -formen, sowie die Einführung von Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes sind notwendig. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung hat in einem Grundlagenpapier 19 Thesen für eine Reform des AGGs aufgestellt (Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung – Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, November 2023).

⁸ vgl. Jahresbericht ada.nrw 2023, S. 36

TEIL 2

Schriftliche Stellungnahme des „Modellprojekt 1 verbandsübergreifende Qualifizierung und Vernetzung der 42 landesgeförderten Antidiskriminierungsstellen in NRW (ada.nrw) zum Antrag der SPD:

„Der Staat muss alle Menschen schützen – NRW braucht ein Antidiskriminierungsgesetz gegen jede Form von Diskriminierung!“

Der Antrag der SPD greift viele Bedarfe für die Gewährung grundgesetzlich verbriefter Rechte der Menschen in Nordrhein-Westfalen auf und ist aus diesem Grund grundsätzlich zu begrüßen.

In NRW braucht es mit dem im Antrag geforderten Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) aber auch eine Landesantidiskriminierungsstelle, die über eine Ombudsstelle verfügt. Denn gesetzliche Regelungen kommen oft nur zur Anwendung, indem aufwändige und kostspielige gerichtliche Verfahren geführt werden. Um das zu vermeiden, braucht es zusätzlich zum LADG auch eine Ombudsstelle, die Fälle aus den Antidiskriminierungsstellen aufnimmt, bündelt und auswertet und an die zuständigen Stellen in Landeshoheit herantritt, um eine Klärung für Einzelfälle und Lösungsansätze für strukturelle Schiefagen anbietet. Diese Institution der Ombudsstelle sollte an die Landtagsverwaltung angebunden sein.

Insbesondere der Ombudsstelle kommt eine herausragende Bedeutung zu. Die Gründe für die Notwendigkeit einer Ombudsstelle werden im Folgenden anhand von Beispielen erläutert und in einem Fazit zusammengefasst.

Bedarf

Der letzte umfassende Bericht zu Diskriminierungserfahrungen von Menschen in Deutschland wurde 2017 von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes verfasst. Hier wurde deutlich, dass Menschen am häufigsten aufgrund ihres Alters (14,8%) diskriminiert werden, gefolgt von der Diskriminierung aufgrund der sozioökonomischen Lage (10,1%) (ADS 2017: S. 96).⁹ Fast 13% der Betroffenen schildern, dass sie aufgrund der Diskriminierungserfahrung psychisch erkrankt sind, 6,9% schildern physische Erkrankungen als Folge diskriminierender Erfahrungen (ADS 2017: S. 281). Diskriminierung hat also erhebliche physische und psychische Konsequenzen. Und verursacht damit auch erhebliche Kosten für die Volkswirtschaft.

Eine Diskriminierung im Sinne des AGG ist jede ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne einer Benachteiligung aufgrund von einer vermeintlichen „Rasse“, ethnischen Herkunft, dem Geschlecht oder der Religion, einer Weltanschauung, Behinderung, dem Alter oder der sexuellen Orientierung. Diskriminierung kann bewusst oder unbewusst erfolgen, zum Beispiel durch Vorurteile. Sie kann unmittelbar erfolgen, indem eine Person direkt ungleich behandelt wird, weil sie z.B. aufgrund ihres Alters nicht zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wird. Diskriminierungen können aber auch mittelbar erfolgen, etwa indem Regelungen scheinbar

⁹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2017: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6

neutral formuliert sind. So kämpfen Menschen zum Beispiel dafür, dass Ihre Long Covid Erkrankung als eine Form der chronischen Erkrankung anerkannt wird, weil sie die Anforderungen eines regulären beruflichen Alltags in der Regel nicht meistern können.

Aufgabe der Antidiskriminierungsstellen ist es nun, Menschen darin zu unterstützen zu ihren grundgesetzlich gewährten Rechten zu kommen. In NRW bieten aktuell 42 Antidiskriminierungsstellen Beratung für Betroffene an.

Lebensbereich der Diskriminierungen
Anteil Beratungsfälle nach Lebensbereich, 2023



Abbildung 1. Quelle: Jahresbericht ada.nrw 2023

gleich nicht hergestellt werden kann.

In seinem Gutachten zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Nordrhein-Westfalen von 2021 empfiehlt Alexander Tischbirek daher ein Antidiskriminierungsgesetz für NRW. Das im Koalitionsvertrag der Landesregierung geplante und von der SPD beantragte LADG hat das Potenzial diese Schutzlücken schließen.

Dieser Schutz kann oft aber nur umgesetzt werden, wenn die Anwendung der gesetzlichen Regelungen auch stattfindet. Das kann in Form von aufwändigen und kostspieligen gerichtlichen Verfahren erfolgen oder in vielen Fällen auch weniger kostspielig, z.B. durch eine Ombudsstelle, die Beschwerden, zum Beispiel aus den Antidiskriminierungsstellen, aufgreift, an die jeweils zuständige Stelle (z.B. Ministerien, Behörden etc.) heranträgt und bearbeitet. Es braucht also ein Instrument – begleitend zu einem LADG – das es ermöglicht die Umsetzung des Rechts weniger aufwändig und kostspielig sowie deeskalierend zu gestalten.

Es braucht also eine Ombudsstelle für ein LADG in NRW aus drei Gründen:

1. Es bedarf einer Stelle, an die Beschwerden zu Diskriminierungsvorfällen herangetragen werden können, die z.B. durch die Antidiskriminierungsstellen selbst nicht weiterbearbeitet werden können, weil gerichtliche Verfahren auf Grund fehlender Kapazitäten

Die Beratungsstellen der ada.nrw werden aber – entgegen der Ergebnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes – zumeist von Menschen aufgrund von Rassismuserfahrungen (72,8%, S. 28) aufgesucht.

Wie im Antrag der SPD aufgeführt, ereignet sich fast die Hälfte der Diskriminierungen, die in NRW an die 42 Antidiskriminierungsstellen herangetragen werden, in Schulen, Ausländerbehörden und Polizeibehörden. So machen die Lebensbereiche Bildung, Behörden und Justiz sowie Polizei insgesamt 49,7% der Beratungsfälle aus. Da diese Einrichtungen der Hoheit des Landes NRW unterstellt sind, greift hier die bestehende Gesetzgebung oft nicht und es bestehen Lücken im Diskriminierungsschutz. So ist zum Beispiel im föderal gegliederten Deutschland das AGG in Einrichtungen des Landes wie Schulen und Behörden nicht anwendbar. Für die Beratung bedeutet das, dass Fälle oft nicht weiterbearbeitet, Konflikte nicht geklärt oder ein Interessensaus-

nicht geführt werden können oder es struktureller Änderungen bedarf, die effizienter von einer Ombudsstelle angeregt werden können.

2. Es braucht eine Stelle, die diese Vorfälle clustert und ggf. spezifische Expertise einholt, um zu klären, wie Strukturen angepasst werden können.
3. Es braucht eine Stelle, die Beschwerden koordiniert und an die zuständige Stelle (Ministerium, Behörde, andere Institution) weiterleitet und die Befugnis erhält Klärung herbeizuführen und ggf. Vorschläge zur Strukturanpassung vorzulegen, um z.B. Sachverhalte klären und ggf. Ausgleiche erwirken zu können.

Ein LADG, verbunden mit einer Ombudsstelle könnte hier unterstützend wirken, indem z.B. etwaige aus den Antidiskriminierungsstellen gemeldeten Beschwerden an die Ombudsstelle weitergeleitet werden zur Bearbeitung, oder indem Änderungen in Strukturen und organisatorischen Abläufen angeregt werden. Das ergänzte die Arbeit der Antidiskriminierungsstellen und griffe hieraus entstehende Bedarfe auf.

Sinnvoll wäre, wenn die Stelle Befugnisse, analog derer der Ombudsstelle im Land Berlin, hätte. Der Vergleich eignet sich, da hier ein Landesantidiskriminierungsgesetz bereits zusammen mit einer Ombudsstelle implementiert ist.

Denn die Landesgesetze zielen auf die Schließung ähnlicher gesetzlicher Schutzlücken für Diskriminierungsbetroffene ab. „Kompetenzen der Ombudsstelle in Berlin zur Sachverhaltsaufklärung und Intervention:

- Einholen von Stellungnahmen und Auskünften,
- Akteneinsicht, unabhängig von der Eröffnung eines Strafverfahrens,
- Befragung von Zeug*innen,
- Einbeziehung von Sachverständigen,
- Anstreben einer gütlichen Einigung auf Wunsch beider Seiten, Aussprechen von Handlungsempfehlungen,
- Aussprechen einer formellen Beanstandung und Aufforderung zu Abhilfe nach erfolglosem Schlichtungsversuch und wenn nach Überzeugung der Ombudsstelle eine Diskriminierung nach dem LADG vorliegt“¹⁰

Entlang von Praxisbeispielen aus den Bereichen Schule und der Ausländerbehörde wird deutlich, welche Chancen ein LADG und eine darin Ombudsstelle für die Beratung und die Menschen in NRW birgt. Außerdem möchten wir auf zwei Diskriminierungsmerkmale eingehen, die Betroffene noch nicht sehr oft in den Beratungsstellen der ada.nrw benennen, die aber sowohl auf Bundesebene, aber auch insbesondere in NRW von großer Bedeutung sind: Diskriminierung aufgrund des Alters und der sozialen Herkunft.

¹⁰ Quelle: <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ombudsstelle/artikel.1525636.php>; zuletzt abgerufen am 30.4.2025

1. Schule

Diskriminierungsverantwortliche Person / Struktur in Bildungsinstitutionen

Anteil Beratungsfälle nach diskriminierungsverantwortlicher Person in Bildungsinstitutionen, 2023



Abbildung 2: Jahresbericht ada.nrw 2023

Der Bereich, in dem die meisten Diskriminierungsvorfälle stattfinden, die in der Beratung benannt werden, ist der der Bildung mit 23 % der Beratungsfälle. Davon finden 70% der Vorfälle in Schulen statt.

So forscht zum Beispiel Professor Karim Fereidooni insbesondere zu Diskriminierungserfahrungen von Lehrkräften. Die Ergebnisse einer Studie von 2016 zeigen, dass die meisten Rassismuserfahrungen muslimische und religiöse Lehrkräfte machen (Fereidooni 2016).¹¹

Der Großteil der Diskriminierungsvorfälle, die in der Beratung gemeldet werden, geht mit 69,9% vom

Lehr- und Betreuungspersonal aus. Eine Untersuchung der Bewertung von Leistungen im Grundschulalter (Bonefeld/Dickhäuser 2018) bestätigt die häufig diskriminierende Bewertung durch – in diesem Fall angehende - Lehrkräfte. Auch die Studie von Civitillo, Mayer und Jugert (2024) zeigt, dass empfundene Diskriminierung durch Lehrkräfte sowohl zu psychischen Leiden als auch zu Leistungsabfall führt.¹²

Daher führen viele Antidiskriminierungsstellen Workshops an Schulen durch und unterstützen diskriminierungssensible Schulentwicklungsprozesse. Diese Einzelmaßnahmen führen aber nicht dazu, dass Lehrkräfte und Schulpersonal wirklich nachhaltig darin unterstützt werden eine diskriminierungssensible Haltung einzunehmen. Auch der Austausch mit Forschenden wie Prof. Karim Fereidooni, der z.B. zur Diskriminierung von Lehrkräften mit Rassismuserfahrung forscht, oder die Ergebnisse der Studien von Prof. Aladin El Mafaalani (2020) zu Ungleichheiten im Bildungssystem haben bislang nicht zu grundsätzlichen Änderungen für Schüler*innen geführt.¹³

Eine Ombudsstelle mit den eingangs aufgeführten Befugnissen hätte die Möglichkeit, das Schulministerium über diesen Bedarf zu informieren und Maßnahmen (wie zum Beispiel Studien für eine bessere Dokumentation) anzustoßen sowie Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Ein sehr gutes Beispiel für die Unterstützung von Personal, das eine große Zahl an Diskriminierungen im beruflichen Alltag erfährt, ist eine Initiative des Gesundheitsministeriums in NRW. Gemeinsam mit zentralen Akteur*innen wie der Ärztekammer, dem Apothekerverband, den Krankenkassen und der Pflegekammer unterzeichnete das MAGS im Februar 2025 eine Resolution gegen Rassismus, Diskriminierung und Gewalt im Gesundheitswesen und startete im März 2025 eine Befragung zu Rassismus und Antisemitismus gegenüber Beschäftigten im

¹¹ Fereidooni, Karim 2016: Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Schulwesen. Eine Studie zu Ungleichheitspraktiken im Berufskontext. Springer VS

¹² Civitillo, S., Mayer, A.-M., & Jugert, P. 2024: A systematic review and meta-analysis of the associations between perceived teacher-based racial-ethnic discrimination and student well-being and academic outcomes. *Journal of Educational Psychology*, 116(5), 719–741.

¹³ El Mafaalani, Aladin 2020: Mythos Bildung. Die ungerechte Gesellschaft, ihr Bildungssystem und seine Zukunft. Kiepenheuer & Witsch, Köln

Gesundheitswesen in NRW. So eine Studie ist sehr wertvoll auch für die Antidiskriminierungsstellen in NRW. Eine Ombudsstelle könnte auf Wunsch ähnliche Studien für Landesbehörden initiieren, auswerten und Handlungsempfehlungen verfassen.

2. Ausländerbehörden

Im Jahr 2023 betrafen 26,2 Prozent der Vorfälle, die im Bereich von Behörden und Justiz in den Beratungsstellen besprochen wurden, die Ausländerbehörden.

Lebensbereich: Behörden und Justiz
Anteil Beratungsfälle nach Behörde, 2023

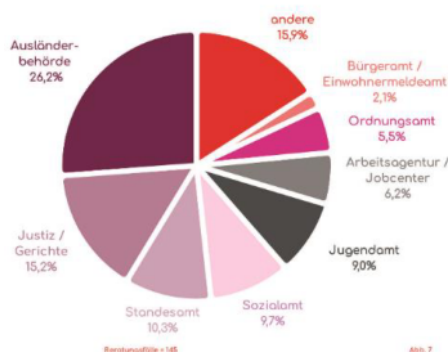


Abbildung 3: Jahresbericht ada.nrw

So nehmen z.B. immer wieder Menschen die Beratung in Anspruch, weil sie ihren Aufenthaltsstatus nicht nachweisen können. Ein Grund dafür kann dieser Fall sein: Ausländerbehörden stellen zum Teil Fiktionsbescheinigungen aus, deren Ausstellungsdauer nicht ausreicht, um beim Termin für die Verlängerung der Fiktionsbescheinigung noch Gültigkeit zu besitzen. Diese Personen können also zu diesem Zeitpunkt nicht ihren rechtlichen Aufenthaltsstatus nachweisen. Das kann zum Beispiel Konsequenzen auf den Abschluss von Arbeits- und Ausbildungsverträgen haben, die ohne einen Nachweis der Aufenthaltserlaubnis oft nicht möglich sind. In vielen Städten sind die Wartezeiten für einen Termin bei der Ausländer-

behörde sehr lang. In 2025 wurden in NRW bislang knapp 6.800 Asylanträge gestellt. Die genaue Zahl der in NRW aktuell ausgestellten Fiktionsbescheinigungen lässt sich nicht eruieren. Klar ist aber, dass viele Ausländerbehörden mit einer hohen Auslastung und Personalmangel kämpfen und in vielen Städten sind die Wartezeiten für einen Termin bei der Ausländerbehörde sehr lang. Das lässt vermutenEs kann vermutet werden, dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen von den Verzögerungen betroffen ist und folglich , nicht zu jeder Zeit über den Nachweis des rechtlichen Aufenthaltsstatus verfügt.

In den Beratungsstellen sind hier die Handlungsoptionen sehr limitiert. Wünschenswert wäre eine grundsätzliche Änderung der üblichen Praxis in Ausländerbehörden. Eine Ombudsstelle hätte nun die Möglichkeit ähnliche Vorfälle zu clustern, die Dringlichkeit des Bedarfs an das Innenministerium heranzutragen und zum Beispiel eine gemeinsame Lösungsempfehlung zu erarbeiten.

3. Sozialer Status und Alter – unterrepräsentierte Gruppen in der Antidiskriminierungsberatung

Wie eingangs erwähnt, sind die am häufigsten erlebten Diskriminierungsformen in Deutschland die aufgrund des Alters und der sozioökonomischen Lage (ADS 2017). In NRW gibt es 5,28 Millionen Menschen über 60 Jahren, die potenziell von Altersdiskriminierung aufgrund eines höheren Lebensalters betroffen sein können. 3,3 Millionen Menschen waren 2023 laut Mikrozensus in NRW von relativer Einkommensarmut betroffen, könnten also möglicherweise von Diskriminierung durch einen niedrigen sozioökonomischen Status betroffen sein.

Fälle von Diskriminierung aufgrund des sozialen Status bilden aktuell aber nur einen Anteil von 5,5% Prozent in der Antidiskriminierungsberatung in NRW und Fälle aufgrund des Alters stellen 4,3% der Fälle dar.

Laut einer Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von 2025 werden unter anderem im Bereich der Bildung Formen von Altersdiskriminierung von Menschen ab 45 Jahren erlebt, zum Beispiel bei der Wahrnehmung von Bildungs- und Fortbildungs- sowie digitalen Angeboten. Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft oder des sozioökonomischen Status äußert sich zum Beispiel stark in der Schule, in der Lehrkräfte Leistungen von Schüler*innen aufgrund der (vermeintlichen) sozialen Herkunft der Eltern bewerten.¹⁴

Aufgabe einer Ombudsstelle könnte in diesem Fall sein, Studien anzuregen, um den genauen Bedarf zu eruieren und konkrete Empfehlungen für den Ausbau der Antidiskriminierungsstellen zu geben mit dem Ziel verstärkt auch die Zielgruppen der von Altersdiskriminierung und der Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft oder des sozioökonomischen Status anzusprechen.

Fazit

Viele Menschen in Nordrhein-Westfalen machen Diskriminierungserfahrungen. Sei es aufgrund der sozialen Herkunft, des Alters, der zugeschriebenen ethnischen Herkunft etc.

Das Grundgesetz verbietet einige Formen von Diskriminierung, die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz noch einmal konkret genannt sind. Laut Gutachtenlage bestehen aber Schutzlücken, insbesondere für behördliches und Verwaltungshandeln auf Landesebene, da das AGG als Gesetz auf Bundesebene durch die föderale Struktur Deutschlands auf Landesebene nicht greift. Daher können Antidiskriminierungsstellen, die Menschen in NRW dabei unterstützen, ihre grundgesetzlich verbrieften Rechte wahrzunehmen, insbesondere bei Diskriminierungsfällen im Kontext Schule, Ausländerbehörden und Polizeibehörden Ratsuchenden oft nicht weiterhelfen.

Deswegen braucht es ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG), das zusätzliche Formen der Diskriminierung verbietet, wie Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft.

Gesetzliche Regelungen kommen aber oft nur zur Anwendung, indem aufwändige und kostspielige gerichtliche Verfahren geführt werden. Um das zu vermeiden braucht es zusätzlich zum LADG auch eine Ombudsstelle, die Fälle aus den Antidiskriminierungsstellen aufnimmt, bündelt und auswertet und an die zuständigen Stellen in Landeshoheit herantritt, um eine Klärung für Einzelfälle und Lösungsansätze für strukturelle Schieflagen anbietet.

Die Beispiele und auch der Jahresbericht der ada.nrw zeigen außerdem, dass spezifisch in die Beratungsstellen in NRW zumeist von Menschen mit Rassismuserfahrung (72,8%, S. 28) aufgesucht werden. Der Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017: S. 96) zeigt aber, dass Menschen auf ganz Deutschland bezogen am häufigsten aufgrund ihres Alters

¹⁴ Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2025: Altersdiskriminierung Erkennen, Verstehen, Begegnen Kurzstudie und Handlungsempfehlungen. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Umfragen/20250324-Altersdiskriminierung-Kurzstudie.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 2.5.2025

(14,8%) diskriminiert werden, gefolgt von der Diskriminierung aufgrund der sozioökonomischen Lage (10,1%). Das weist daraufhin, dass noch bei weitem nicht alle Zielgruppen in die Beratung der Antidiskriminierungsstellen in NRW gelangen. Um auch diese Gruppen besser in den Blick nehmen und beraten zu können bedarf es zusätzlicher Strukturen, um auch diesen Zielgruppen eine Anlaufstelle bieten zu können. Eine Ombudsstelle könnte hier Studien in Auftrag geben und Handlungsempfehlungen formulieren.

Der geeignete Ort für eine solche Ombudsstelle ist die Landtagsverwaltung, weil hier die Möglichkeit besteht in Form von Querschnittsarbeit mit den verschiedenen Ressorts zusammenzuarbeiten.

Ein LADG macht also nur zusammen mit einer Ombudsstelle Sinn, weil diese Ombudsstelle unkomplizierter und kostengünstiger für die Anwendung der geltenden Regelungen sorgen kann.