



Ausschussdrucksache 21(6)119c
vom 2. Oktober 2026, 08:21 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Alexander Tischbirek

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen
Gleichbehandlungsgesetzes
BT-Drucksachen 21/6178, 21/6669

und

zum Antrag der Fraktion Die Linke

Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken – Diskriminierungsschutz erweitern
BT-Drucksache 21/4538

Regensburg, 2. Oktober 2026

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, BT-Drucksachen 21/6178 und 21/6669, sowie zum Antrag „Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken – Diskriminierungsschutz erweitern“, BT-Drucksache 21/4538

In Vorbereitung auf die öffentlichen Anhörung nehme ich gerne zu oben genannten Drucksachen Stellung; aufgrund der sehr kurzfristigen Einladung muss sich diese Stellungnahme jedoch auf einige zentrale Thesen beschränken.

I. Teilweise gelungene Anpassungen an das Unionsrecht in den Abschnitten 1 bis 3 des AGG

Dem Regierungsentwurf gelingt es in einigen wichtigen Punkten, die Abschnitte 1 bis 3 des AGG an die Vorgaben des Unionsrechts anzupassen. Zu nennen ist hier, erstens, die **Neufassung des § 9 Abs. 1 AGG** entlang den Grundsätzen der neueren EuGH-Rechtsprechung.¹ Zweitens bewirkte die vorgeschlagene **Einfügung des § 19 Abs. 2 Satz 2 AGG**, dass der zivilrechtliche Diskriminierungsschutz des AGG bei sexistischen Diskriminierungen vom Erfordernis eines Massengeschäfts im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG gelöst werden würde und somit die Ausnahmeregelung (50 Wohneinheiten-Regelung) des § 19 Abs. 5 Satz 3 AGG hier nicht (mehr) griffe. Dies istr vor den Befehlen des Art. 3 der Richtlinie

¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Rs. C-414/16 (Egenberger).

2004/113/EG zwingend.² Positiv hervorzuheben ist ferner die im Entwurf vorgesehene **Erstreckung der Begriffsdefinitionen des § 3 AGG auf den Diskriminierungsschutz im Zivilrechtsverkehr** bei Benachteiligungen aufgrund von Schwangerschaft und Mutterschaft, bei sexuellen Belästigungen sowie in Anweisungsfällen, denn auch hier besteht bislang ein empfindliches Umsetzungsdefizit mit Blick auf die Art. 2, 3 Abs. 1 und 3–4 der besagten Richtlinie.

II. Gleichwohl weiterhin Umsetzungsdefizite mit Blick auf die vier hergebrachten Antidiskriminierungsrichtlinien

Der Entwurf versäumt es jedoch bedauerlicherweise, auch andere Vorschriften der Abschnitte 1 bis 3 anzupassen oder zu streichen, die nicht ohne Weiteres als unionsrechtskonform qualifiziert werden können. Wenn etwa **§ 2 Abs. 4 AGG** bei unbefangener Lektüre einen Anwendungsbereichsausschluss des AGG für arbeitsrechtliche Kündigungen enthält, wird die Unionsrechtskonformität des deutschen Rechts allein dadurch gewahrt, dass das Bundesarbeitsgericht die Vorschrift fast schon gegen ihren Wortlaut entlang den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG auslegt.³ Aus Gründen rechtsstaatlicher Transparenz sollte der Reformgesetzgeber die Vorschrift ersatzlos streichen, zumal ihr in der Rechtsprechung kein eigenständiger Regelungsgehalt mehr zukommt.

Entsprechendes gilt für **§ 19 Abs. 3 und 5 AGG**: § 19 Abs. 5 Satz 1 AGG führt mit der Kategorie des „Nähe- und Vertrauensverhältnisses“ unscharfe Tatbestandsmerkmale ein, die in Fragen des Wohnraummietrechts durch Satz 2 weiter verwässert werden. Die Antirassismusrichtlinie sieht keine solche Einschränkungen ihres sachlichen Anwendungsbereichs für den Zivilrechtsverkehr vor; auch Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/113/EG erscheint hier zumindest enger, wenn er allein das „Privat- und Familienleben“ von der Richtliniengeltung ausnimmt. Missverständlich erscheint vor diesem Hintergrund auch § 19 Abs. 3 AGG. Denn im Anwendungsbereich der Antirassismusrichtlinie ist hier allein ein Normverständnis unionsrechtskonform, dass (insofern rein deklaratorisch) zu „positiven Maßnahmen“ im Sinne des § 5 AGG ermächtigt, während die systematische Stellung der Vorschrift vielmehr auf

² Siehe Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Nomos 2016, S. 116 ff.

³ Vgl. BAGE 128, 238 <Rn. 28 ff.>; 147, 60 <Rn. 14 ff.>.

eine (unzulässige) Bereichsausnahme hindeutet. Auch hier sollten Abs. 3 gestrichen und Abs. 5 zumindest präziser gefasst werden.

Defizite zeigt der Regierungsentwurf schließlich, wenn er **öffentlich-rechtliches Handeln** des Bundes nur unzureichend im sachlichen Anwendungsbereich des AGG erfasst wissen will. Diese Defizite sind dabei auch unionsrechtlich relevant. Denn S. 24 der Entwurfsbegründung geht zwar recht in der Annahme, dass Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Realakte Art. 3 Abs. 2 und 3 GG verpflichtet bleiben. Auf der Ebene des Amtshaftungsrechts bleiben die Richtlinienvorgaben in ihren jeweiligen sachlichen Anwendungsbereichen⁴ jedoch nicht hinreichend umgesetzt, wenn etwa (entgegen § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) eine verschuldensunabhängige Haftung⁵ und eine Beweislast erleichterung vor den ordentlichen Gerichten⁶ verlangt wird.

Für weitere Einzelheiten zu den unionsrechtlichen Defiziten der bestehenden Regelungen – auch soweit sie nicht durch den Regierungsentwurf angepasst werden sollen – verweise ich auf die **AGG-Evaluationsstudie von 2016**.⁷

III. Klarstellungserfordernis: Angemessene Vorkehrungen als Kategorie des Abschnitts 1

Mit Blick auf das Erfordernis der Rechtsklarheit sollten die vorliegenden Reformbemühungen zum Anlass genommen werden, die Kategorie der „**angemessenen Vorkehrungen**“ **in Abschnitt 1 des AGG zu verankern**. Wenn der Regierungsentwurf in § 25 Abs. 4 AGG allein die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) auf angemessenen Vorkehrungen verpflichtet wissen will, wird dies den völker- und unionsrechtlichen Grundlagen des AGG nicht gerecht. Denn die UN-Behindertenrechtskonvention und Art. 5 der RL 2000/78/EG verankern die Idee der angemessenen Vorkehrungen als Kernkonzept des Antidiskriminierungsrechts. Mithin sollte in § 3 AGG eine Legaldefinition der angemessenen Vorkehrungen entlang der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention niedergelegt und klargestellt

⁴ So spricht die RL 2000/43/EG etwa den Bildungsbereich an, der beispielsweise mit Blick auf die Hochschulen des Bundes nicht auf die Kompetenz der Länder beschränkt bleibt.

⁵ Siehe die Vorgaben in EuGH, Urteil vom 22.04.1997, C-180/95 (Draehmpaehl), Rn. 18-22.

⁶ Vgl. Art. 8 RL 2000/43/EG und Art. 9 RL 2004/113/EG.

⁷ Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Nomos 2016.

werden, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen ohne Weiteres als eine selbständige Form der Diskriminierung zu werten ist.⁸

IV. Schwache dezentrale Rechtsdurchsetzungsmechanismen auch nach dem Regierungsentwurf

Wo das materielle Antidiskriminierungsrecht des AGG Diskriminierung verbietet, bedeutet dies jedoch noch nicht, dass das Recht auch wirksam durchgesetzt wird. Zahlreiche Regelungen erschweren auch nach dem Regierungsentwurf die effektive Rechtsdurchsetzung. Die Verlängerung der **Geltendmachungsfrist in § 15 Abs. 4 Satz 1 und § 21 Abs. 5 Satz 1 AGG** von zwei auf vier Monate ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung. Auch die viermonatige Frist des Entwurfs bleibt indessen immer noch empfindlich hinter der Jahresfrist des § 8 Abs. 4 LADG Berlin oder gar der dreijährigen Regelverjährungsfrist des § 195 BGB für Ansprüche nach dem BGB bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen zurück. Die stark unterschiedlichen gesetzgeberischen Wertungen in den genannten Bereichen lassen sich aus der Sache heraus kaum begründen. Die kurzen Geltendmachungsfristen bedeuten schon generell ein erhebliches Hindernis für Realisierung des Antidiskriminierungsrechts; dies wird in der Konfrontation mit diskriminierenden KI-Systemen jedoch noch einmal deutlich verschärft, wenn dabei auch nach dem Entwurf zum Teil auf die Anspruchsentstehung statt auf die Kenntnis der anspruchsbegründenden Umstände abzustellen sein soll (dazu auch noch sogleich).

Schwach ausgestaltet bleibt auch nach dem Regierungsentwurf die Unterstützung Betroffener in antidiskriminierungsrechtlichen Gerichtsverfahren. Zwar lassen die Richtlinien den Mitgliedstaaten hier gesetzgeberisches Ermessen. Auch mit dem Regierungsentwurf bliebe das Recht des AGG jedoch bei der restriktivsten Variante des europarechtlich Zulässigen, wenn es um die **Mitwirkungsrechte von Betroffenenverbänden** geht. Denn auch nach dem Entwurf bleibt es bei der bloßen Möglichkeit einer Beistandschaft von Betroffenenverbänden vor Gericht. Insbesondere nimmt der Regierungsentwurf damit Abstand von **Verbandsklagerechten** oder Möglichkeiten einer **Prozessstandschaft**, obwohl deren

⁸ Vgl. BAGE 147, 60 <Rn. 50 ff.>.

Einführung seit vielen Jahren von der Zivilgesellschaft gefordert wird.⁹ Etwaige Befürchtungen einer Überlastung der Gerichte infolge unkontrollierter „Klagewellen“ liefern hier kein Argument für den Regierungsentwurf. Denn die mittlerweile langjährigen Erfahrungen mit bestehenden Verbandsklagerechten nach den Gleichstellungsgesetzen zugunsten von Menschen mit Behinderung (vgl. etwa § 15 BGG) oder aber – auf der Ebene des Landesrechts – mit § 9 LADG Berlin haben keine solche Effekte gezeigt.

V. Schwache institutionelle Einbindung der ADS

Entsprechendes gilt für die sehr restriktive Umsetzung der Richtlinien (EU) 2024/1499 und 2024/1500. Der Regierungsentwurf sieht für die ADS lediglich zwei unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten in einschlägigen Gerichtsverfahren vor: Nach dem neuen § 27 Abs. 6 AGG soll auch die ADS als **Beistand** Benachteiligter auftreten können. Die Entwurfsbegründung will diese Unterstützung zudem allein auf die mündliche Verhandlung beschränkt wissen (vgl. S. 26 f. des Entwurfs). Es erscheint überaus zweifelhaft, ob solch zurückgedrängte Mitwirkungsbefugnisse den Richtlinienvorgaben noch entsprechen. Denn nicht jedes Gerichtsverfahren führt überhaupt zu einer mündlichen Verhandlung; jedenfalls wird das Gerichtsverfahren durch den vorgelagerten Schriftsatzverkehr bereits entscheidend geprägt. Eine Mitwirkung nur in der mündlichen Verhandlung dürfte hier kaum den Anforderungen an eine „Teilnahme“ am Gerichtsverfahren im Sinne des Art. 10 Abs. 3 lit. b) der Equality Bodies-Richtlinien genügen.

Wenn der Regierungsentwurf in § 27 Abs. 7 AGG zudem vorsieht, dass die ADS allein nach Aufforderung durch ein Gericht **unabhängige Stellungnahmen** abgeben darf, kann auch dies kaum den Richtlinienvorgaben entsprechen. Denn wo Art. 10 Abs. 2 der Equality Bodies-Richtlinien hierbei auf die „nationalen Gepflogenheiten“ rekurriert, wird dies mit Blick auf den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz allein das „Wie“, nicht jedoch das „Ob“ des Stellungnahmerechts betreffen.

⁹ Siehe auch ADS, Grundlagenpapier zur Reform des AGG, November 2023, S. 11, abrufbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.gov.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

Völlig offen lässt der Entwurf die nähere Ausgestaltung der **Untersuchungsrechte der ADS**, insbesondere der Rechte auf Zugang zu Informationen und Dokumenten, welche Art. 8 der beiden Equality Bodies-Richtlinien zwingend vorsieht. Diese bleiben nach dem klaren Richtlinien text auch nicht auf das Schlichtungsverfahren begrenzt. Insofern genügt der Entwurf in § 27a Abs. 5 Satz 5 AGG hier nicht den Anforderungen.

VI. Insbesondere: Diskriminierende KI

Die Linie der Minimalumsetzung der europäischen Vorgaben im Regierungsentwurf erweist sich als besonders prekär, wenn es um das zuletzt verstärkt diskutierte Phänomen diskriminierender KI-Systeme geht.¹⁰ Das Szenario diskriminierender KI illustriert dabei, wie sich die einzelnen Defizite des Entwurfs im konkreten Fall wechselseitig verstärken können: Auch nach dem Regierungsentwurf soll das AGG keine spezifischen Vorschriften zum Schutz vor „algorithmischer“ Diskriminierung vorhalten. Wenngleich eine explizite Erwähnung algorithmischer Diskriminierungsformen – etwa bei den **Begriffsbestimmungen des § 3 AGG** – denkbar und aus Transparenzgründen empfehlenswert wäre, schützen die Diskriminierungsverbote des AGG grundsätzlich auch im digitalen Raum. Bei KI-Systemen wird dieser Schutz zumeist über die **Anerkennung mittelbarer Diskriminierungen** gewährt. Das steinige Durchsetzungsregime des AGG droht hier jedoch ein weites Auseinanderfallen des „Rechts auf dem Papier“ und des tatsächlich gelebten Rechts zu bedingen. Schon der bloße **Indiziennachweis** einer algorithmischen Diskriminierung im Sinne des § 22 AGG ist regelmäßig extrem aufwendig. Er setzt nicht selten eine anspruchsvolle Datensichtung voraus, bei der über den Einzelfall der betroffenen Personen hinaus Eingangs- und Ausgangsdaten einer KI-Anwendung systematisch erhoben und statistisch ausgewertet werden müssen. Verzerrende Effekte beim Einsatz von KI-Systemen müssen also erst einmal gemessen und beschrieben werden. Faktisch verbleibt für all dies nur der – auch nach dem Regierungsentwurf noch **kurze – Zeitraum von vier Monaten**, sofern die betroffene Person nicht bloß fristwährend „ins Blaue hinein“ eine diskriminierungsschutzrechtliche Geltendmachung im Sinne der §§ 15 Abs. 4 Satz 1 bzw. 21 Abs. 5 Satz 1 AGG formulieren will. Während dies die betroffene Einzelperson schon technisch, methodisch und – damit verbunden – auch

¹⁰ Zum Phänomen diskriminierender KI als Rechtsproblem siehe u.a. Barocas/Selbst, California Law Review 104, 671; Hacker, Common Market Law Review 55, 1143 ff.; Tischbirek, in: Wischmeyer/Rademacher, Regulating AI, Springer 2020, 103 ff.

finanziell überfordern muss, bürdet ihr das AGG in Ermangelung von **Prozessstandschaft** und **Verbandsklage** auch juristisch die volle Last des Gerichtsverfahrens auf. Nicht selten wird ein solches Verfahren dabei durch eine **Asymmetrie der juristischen und technischen Ressourcen** zwischen den Entwicklerinnen und Betreibern der KI-Systeme auf der einen und der einzelnen Betroffenen auf der anderen Seite gekennzeichnet sein.

Das neuere Unionsrecht versucht dieser Asymmetrie etwas entgegenzusetzen, wobei insbesondere die KI-Verordnung und die beiden Equality Bodies-Richtlinien in ihrem Zusammenspiel zu sehen sind. **Art. 77 KI-VO** bezieht die nationalen Antidiskriminierungsstellen eng in die KI-Aufsicht mit ein.¹¹ Sie können nach Art. 77 Abs. 1 KI-VO über die Marktüberwachungsbehörde (in Deutschland: die Bundesnetzagentur) Informationen und Dokumentationen zu einzelnen KI-Systemen anfordern oder gar die Durchführung konkreter technischer Tests an Hochrisiko-KI-Systemen verlangen, vgl. Art. 77 Abs. 2 KI-VO. Das hierbei gewonnene Wissen könnte dann grundsätzlich auch in einzelnen Gerichtsverfahren fruchtbar gemacht werden, allerdings sieht der Regierungsentwurf allein eine **untergeordnete Rolle der ADS als Beistand in der mündlichen Verhandlung** vor und erlaubt unabhängige **Stellungnahmen nur nach Aufforderung** durch das Gericht, was die Rolle der ADS bei der Rechtsdurchsetzung stark zurückdrängt.

Die Frage der KI-Aufsicht verdeutlicht zugleich, dass die ADS neben der rechtlichen auch eine **technische und finanzielle Ertüchtigung** erfahren muss. Der Entwurf rechnet in der Rubrik „Erfüllungsaufwand“ mit vier zusätzlichen Stellen für das vorgeschlagene Schlichtungsverfahren, während die neuen Befugnisse der ADS nach der KI-VO nicht sein Thema sind. Damit sich die ADS algorithmischen Diskriminierungen mit ihren (dringend zu schaffenden) Untersuchungsbefugnissen aus den Equality Bodies-Richtlinien und den neuen Befugnissen nach Art. 77 der KI-VO wirksam entgegenstellen kann und damit sie bei der KI-Aufsicht zu einer **Partnerin auf Augenhöhe mit der Bundesnetzagentur** wachsen kann, bedarf es weit deutlicherer Anstrengungen, welche auch die Bereitstellung der dafür erforderlichen Ressourcen umfassen muss.

¹¹ Vgl. für die BRD: BMJV, Liste nach Art. 77 Abs. 2 KI-VO, https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/2024_Liste_Behoerden_KI_VO.pdf?__blob=publicationFile&v=2

VII. Fazit

Der vorgelegte Entwurf beschränkt sich in Vielem auf das unionsrechtlich zwingend Notwendige. Gleichwohl gelingt es nicht ausnahmslos, die Vorgaben der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien nahtlos umzusetzen. Dies gilt für die neuen Equality Bodies-Richtlinien ebenso wie für die klassischen vier Richtlinien. Mit Blick auf die Rechtsdurchsetzung geht der Entwurf mit der vorsichtigen Verlängerung der Geltendmachungsfristen einen Schritt in die richtige Richtung, lässt aber auch hier dringend erforderliche Reformen vermissen. Nicht zuletzt der Blick auf diskriminierende KI-Systeme beweist, dass weitere, noch mutigere Schritte folgen müssen, welche auch eine deutliche institutionelle Stärkung der ADS umfassen sollten.—