



Ausarbeitung

Einzelfragen zu Einstellungsvorgaben im öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft

Einzelfragen zu Einstellungsvorgaben im öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 055/22
Abschluss der Arbeit: 05.10.2022
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Unionsrechtliche Vorgaben	4
3.	Regelungen für den öffentlichen Dienst	6
3.1.	Das Prinzip der Bestenauslese, Art. 33 Abs. 2 GG	6
3.2.	Anknüpfung an die in Art. 3 GG genannten Merkmale	9
3.3.	Positive Maßnahmen im Rahmen des § 5 AGG	11
4.	Gesetzliche Vorgaben für private Arbeitgeber	11
4.1.	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen der Arbeitgeber	11
4.2.	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen anderer Arbeitnehmer	14
5.	Der Begriff des Migrationshintergrunds	14

1. Fragestellung

Die vorliegende Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob gesetzliche Regelungen, die bei der Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst beziehungsweise in der Privatwirtschaft eine Quote für Personen mit Migrationshintergrund festlegen, verfassungsrechtlich zulässig wären.

Nachfolgend werden zunächst die unionsrechtlichen Vorgaben dargestellt. Sodann werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Regelungen für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft erörtert. Abschließend wird auf die Debatte um den Begriff „Migrationshintergrund“ eingegangen.

Vorab wird darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit etwaiger Quotenregelungen letztlich dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorbehalten ist. Dabei dürften unter anderem die Zielsetzung des Gesetzgebers sowie die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen maßgebend sein.

2. Unionsrechtliche Vorgaben

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit bestimmter Quoten sind die unionsrechtlichen Regelungen sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu berücksichtigen.

Nach Art. 5 der Richtlinie (RL) 2000/43/EG¹ sind positive Maßnahmen grundsätzlich zulässig. Danach hindert der Gleichbehandlungsgrundsatz die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen. Eine Pflicht zur Festlegung solcher Maßnahmen enthält die Norm jedoch nicht.²

Einschlägige Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich von Quoten für Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stellenbesetzung liegen soweit ersichtlich nicht vor.

Der EuGH hat sich jedoch unter anderem in mehreren Urteilen mit sogenannten Frauenquoten befasst.

So hat der EuGH in der Rechtssache Kalanke festgestellt, dass eine „nationale Regelung, wonach Frauen, die die gleiche Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber besitzen, in Bereichen, in denen die Frauen unterrepräsentiert sind, bei einer Beförderung automatisch der Vorrang eingeräumt wird, [...] eine Diskriminierung der Männer aufgrund des Geschlechts“ bewirke.³ Eine starre Quotenregelung, die Frauen - auch bei Vorliegen gleicher Qualifikation - bei Ernennungen

1 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt Nr. L 180/22 vom 19.07.2000.

2 Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 768.

3 EuGH, Urteil vom 17.10.1995, C-450/93, (Kalanke), Rn. 16.

oder Beförderungen absolut und unbedingt den Vorrang einräumt, ist folglich nach Auffassung des EuGH unzulässig.

Demgegenüber hielt der EuGH in der Rechtssache Marshall eine Frauenquote für zulässig, wenn diese eine Öffnungsklausel aufweise, also nicht absolut und unbedingt gelte. Der EuGH führte diesbezüglich aus:

“Im Gegensatz zu der Regelung, die Gegenstand des Urteils Kalanke war, überschreitet eine nationale Regelung, die [...] eine Öffnungsklausel enthält, diese Grenzen nicht, wenn sie den männlichen Bewerbern, die die gleiche Qualifikation wie die weiblichen Bewerber besitzen, in jedem Einzelfall garantiert, daß die Bewerbungen Gegenstand einer objektiven Beurteilung sind, bei der alle die Person der Bewerber betreffenden Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen. Solche Kriterien dürfen allerdings gegenüber den weiblichen Bewerbern keine diskriminierende Wirkung haben.“⁴

In der Rechtssache Abrahamsson entschied der EuGH zudem, dass eine nationale Regelung, die einem Bewerber des unterrepräsentierten Geschlechts Vorrang einräumt, der zwar hinreichend qualifiziert ist, aber nicht die gleiche Qualifikation wie Bewerber des anderen Geschlechts besitzt, unionswidrig ist. Eine Bevorzugung des unterrepräsentierten Geschlechts sei nur zulässig, wenn die Eignung und die Leistungen der betreffenden Bewerber gleichwertig oder fast gleichwertig sind.⁵

Diese vom EuGH für positive Maßnahmen beziehungsweise Quoten bezüglich des Geschlechts festgelegten Maßstäbe sind nach zum Teil in der Literatur vertretener Auffassung auch auf andere in den Antidiskriminierungsrichtlinien genannte Merkmale im Grundsatz anwendbar, sofern ein faktischer Gleichstellungsbedarf festgestellt werde, der beispielsweise nach Art. 5 RL 2000/43/EG Voraussetzung der Zulässigkeit positiver Maßnahmen sei.⁶ Nach anderer Auffassung sei ungewiss, ob die Zulässigkeit solcher Maßnahmen für alle geschützten Merkmale einheitlich zu beurteilen sei, oder der Spielraum für positive Maßnahmen, die nicht das Merkmal Geschlecht betreffen, enger zu interpretieren sei.⁷

4 EuGH, Urteil vom 11.11.1997 - C-409/95 (Marshall), Rn. 33. Ähnlich in EuGH, Urteil vom 28.03.2022 - C-158/97 (Badeck).

5 EuGH, Urteil vom 06.07.2000 – C-407/98 (Abrahamsson/Anderson); Turba/Klapp in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022, AGG § 5, Rn. 7.

6 Zimmer in: Däubler/Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, AGG § 5, Rn. 49 mwN; Mahlmann in: Däubler/Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, AGG § 24, Rn. 60; Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 769. Im Ergebnis wohl ebenso Göbel-Zimmermann/Marquardt, ZAR 2012, S. 369, 372; Thüsing, NZA 2001, S. 1061, 1064. Vgl. auch Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG), Bundestagsdrucksache 16/1780, S. 33 f.

7 Döse, NZA Online Aufsatz 2/2012, S. 1, 6.

3. Regelungen für den öffentlichen Dienst

3.1. Das Prinzip der Bestenauslese, Art. 33 Abs. 2 GG

Gemäß Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz (GG) hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

Der Begriff des öffentlichen Amtes wird dabei weit verstanden. Er umfasst alle Ämter der Verwaltung, der Bundeswehr und der Rechtsprechung in Bund und Ländern, die mit haupt- oder nebenamtlichen Beamten, Beschäftigten, Richtern, Soldaten, Notaren oder ehrenamtlich Tätigen zu besetzen sind einschließlich privatrechtlicher von Hoheitsträgern errichteter Organisationen, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.⁸

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrifft der Begriff der Eignung als sogenannte Eignung im engeren Sinne vorrangig die persönlichen, charakterlichen, körperlichen, psychischen und geistigen Merkmale einer Person und „darüber hinaus die Fähigkeit und die innere Bereitschaft, die dienstlichen Aufgaben nach den Grundsätzen der Verfassung wahrzunehmen, und insbesondere die Freiheitsrechte der Bürger zu wahren und rechtsstaatliche Regeln einzuhalten“.⁹ Die Merkmale der Befähigung und der fachlichen Leistungen sollen demgegenüber die fachliche Qualifikation der Person erfassen.¹⁰ So solle die Befähigung auf allgemein der Tätigkeit zugutekommende Fähigkeiten abzielen, wie Begabung, Allgemeinwissen, Lebenserfahrung und allgemeine Ausbildung. Fachliche Leistung bedeute Fachwissen, Fachkönnen und (tatsächliche) Bewährung im Fach.¹¹

Nach vor allem in der Literatur vertretener Auffassung wird der Begriff der Eignung nicht in einem engeren Sinn verstanden und stellt einen umfassenden Begriff dar, der die beiden anderen Merkmale einschließt.¹² Diesen soll daneben keine weitere eigene Bedeutung zukommen. Der Be-

8 Battis in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 24.

9 BVerfG, Urteil vom, 08.07.1997 - 1 BvR 1243/95, 1 BvR 1247/95, 1 BvR 744/96, NJW 1997, S. 2312; BVerfG, Beschluss vom 21.02.1995 - 1 BvR 1397/93, BVerfGE, 91, 140, 151.

10 BVerfG, Beschluss vom 20.04.2004 - 1 BvR 838/01, 1 BvR 1303/01, 1 BvR 340/02, 1 BvR 1436/01, 1 BvR 1450/01, NJW 2004, S. 1935, 1936.

11 BVerfG, Beschluss vom 20.04.2004 - 1 BvR 838/01, 1 BvR 1303/01, 1 BvR 340/02, 1 BvR 1436/01, 1 BvR 1450/01, NJW 2004, S. 1935, 1936.

12 Badura in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung 01/2022, Art. 33, Rn. 30; Schwarz in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 26. Edition, 05/2022, § 9 BeamStG, Rn. 7; BVerwG, Urteil vom 06.02.1975 – II C 68/73, NJW 1975, S. 1135, 1137; BVerwG, Urteil vom 19.12.2002 - 2 C 31/01, NVwZ 2003, 1398, 1399.

griff erfasse die allgemeinen beamtenrechtlichen Voraussetzungen für eine Einstellung, Anstellung, Übertragung eines Dienstpostens, Beförderung oder den Aufstieg und die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderliche Befähigung.¹³

Im Ergebnis sind nach beiden Begriffsauslegungen sowohl fachliche als auch persönliche Kriterien gleichermaßen zu berücksichtigen.

Die Besetzung öffentlicher Ämter hat nach Maßgabe des Grundsatzes der Bestenauslese zu erfolgen. Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Geltung dieses Grundsatzes nach Art. 33 Abs. 2 GG unbeschränkt und vorbehaltlos gewährleistet.¹⁴ Die von Art. 33 Abs. 2 GG erfassten Auswahlentscheidungen können folglich grundsätzlich nur auf Gesichtspunkte gestützt werden, die unmittelbar die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber betreffen.¹⁵

Anderen Gesichtspunkten darf laut Bundesverfassungsgericht bei der Besetzung öffentlicher Ämter nur Bedeutung beigemessen werden, wenn sich aus dem Vergleich anhand von unmittelbar leistungsbezogenen Gesichtspunkten kein Vorsprung von Bewerbern ergibt. Belange, die nicht im Leistungsgrundsatz verankert sind, können bei der Besetzung öffentlicher Ämter nur Berücksichtigung finden, wenn ihnen ebenfalls Verfassungsrang eingeräumt ist.¹⁶

Soweit es nicht um die Abwendung einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung geht, also nur um Fragen des optimierenden Ausgleichs mit anderen verfassungsgeschützten Interessen, bedarf es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zudem einer gesetzlichen Grundlage. Diese müsse ihrerseits dem Zweck des Art. 33 Abs. 2 GG Rechnung tragen, das heißt ernsthaften Gefährdungen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vorbeugen.¹⁷

-
- 13 BVerwG, Urteil vom 06.02.1975 - II C 68/73, NJW 1975, S. 1135, 1137; von Roetteken in: Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, Art. 33 GG, Rn. 67.
- 14 BVerfG, Beschluss vom 23.06.2015 – 2 BvR 161/15, NVwZ 2016, 59, 60; BVerfG, Beschluss vom 07.03. 2013 – 2 BvR 2582/12, NVwZ 2013, 1603, 1604.
- 15 BVerfG, Beschluss vom 20.09.2007 - 2 BvR 1972/07, BVerfGK 12, 184, Rn. 8; BVerfG, Beschluss vom 26.11.2010 – 2 BvR 2435/10, NVwZ 2011, 746, Rn. 10.
- 16 BVerfG, Beschluss vom 20.09.2007 - 2 BvR 1972/07, BVerfGK 12, 184, Rn. 8; BVerfG, Beschluss vom 26.11.2010 – 2 BvR 2435/10, NVwZ 2011, 746, Rn. 10. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie) und Abs. 4 GG (Schutz- und Fürsorgeanspruch der Mutter) mögliche konkurrierende Belange von Verfassungsrang entnommen, ihre Berücksichtigung jedoch aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes von einer gesetzlichen Grundlage abhängig gemacht. Die Beurteilung, in welcher Weise und in welchem Umfang der Leistungsgrundsatz Modifikationen und Durchbrechungen aus sozialen Gesichtspunkten erfahren könne, ohne die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes ernsthaft zu gefährden, sei grundsätzlich eine Aufgabe des Gesetzgebers. Ihm obliege es, den Rahmen des "rechtlich und tatsächlich Möglichen und Verantwortbaren" auszufüllen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 02.04.1996 – 2 BvR 169/93 –, Rn. 11, 15 ff. [juris]).
- 17 BVerwG, Urteil vom 28.10.2004 – 2 C 23/03 –, Rn. 12 (juris).

Auch bei der Bestimmung des jeweiligen Anforderungsprofils für die Einrichtung und Besetzung von Stellen des öffentlichen Dienstes ist die öffentliche Verwaltung laut Bundesverfassungsgericht an die gesetzlichen Vorgaben und damit insbesondere an den Grundsatz der Bestenauslese gebunden; eine Einengung des Kreises der nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu vergleichenden Bewerber um ein öffentliches Amt könne deshalb nur aufgrund sachlicher Erwägungen erfolgen. So komme etwa eine starre Festlegung auf Frauen oder Männer grundsätzlich nicht in Betracht.¹⁸

Starre Quoten bei der Besetzung öffentlicher Ämter, die das in Art. 33 Abs. 2 GG verankerte Prinzip der Bestenauslese grundsätzlich außer Acht lassen, werden dementsprechend - auch unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH (siehe hierzu die Ausführungen unter 2.) - grundsätzlich als unzulässig betrachtet.¹⁹

Dementsprechend sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts (BAG) Regelungen zur Frauenquote nur mit dem Unionsrecht und Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar, wenn eine Bevorzugung aufgrund des Geschlechts nur bei gleicher Qualifikation erfolgt und nur eingreift, wenn nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen.²⁰ Einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Frauenquoten liegen bislang nicht vor.²¹

Erweisen sich die Bewerber nach Maßgabe der in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Auswahlkriterien Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichermaßen qualifiziert für das zu besetzende Amt, dürfen weitere Kriterien hinzugezogen werden.²² Diesen Hilfskriterien darf jedoch erst dann Bedeutung beigemessen werden, wenn sich aus dem Vergleich anhand leistungsbezogener Kriterien kein Vorsprung von Bewerbern ergibt.²³

18 BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 2. Oktober 2007 – 2 BvR 2457/04 –, Rn. 17 (juris); BVerfG, Beschluss vom 20.09.2007 - 2 BvR 1972/07, Rn. 14; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 8. Oktober 2007 – 2 BvR 1846/07 –, Rn. 17 (juris).

19 Bickenbach in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 86; Jachmann-Michel/Kaiser in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 33, Rn. 21; Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 769.

20 BVerwG, Beschluss vom 27.09.2011 – 2 VR 3/11 –, Rn. 22 (juris); BVerwG, Urteil vom 30.06.2011 – 2 C 19/10 –, Rn. 21 (juris); BAG, Urteil vom 21. 01.2003 – 9 AZR 307/02 –, Rn. 40 (juris).

21 Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 2, Rn. 91.

22 Hense in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 33, Rn. 17; Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 33, Rn. 116 mwN; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 33, Rn. 22; Jachmann-Michel/Kaiser in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 33, Rn. 20; Bickenbach in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 83 unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 28.02.2007 - 2 BvR 2494/06.

23 BVerwG, Urteil vom 30.06.2011 – 2 C 19/10 –, Rn. 20 (juris).

Welche Kriterien dies sind, wird nicht einheitlich beurteilt.²⁴ Zum Teil wird verlangt, dass die Hilfskriterien sachlich gerechtfertigt seien.²⁵ Nach anderer Auffassung sei mit Blick auf die abschließende Regelung des Art. 33 Abs. 2 GG die ergänzende Berücksichtigung leistungsfremder Hilfskriterien bei gleicher Eignung der Bewerber – ebenso wie die Durchbrechung des Leistungsprinzips des Art. 33 Abs. 2 GG – nur zulässig, wenn den Hilfskriterien Verfassungsrang zukomme beziehungsweise es sich um verfassungsrechtlich anerkannte Förderungspflichten handle.²⁶ Als Hilfskriterien genannt werden häufig soziale Kriterien oder Eigenschaften, welche den Bewerber gerade besonders für die Wahrnehmung des Amtes qualifizieren, wobei die zulässige Berücksichtigung von Sozialkriterien vor dem Hintergrund des Vorbehalts des Gesetzes gesetzlich festgeschrieben sein muss.²⁷

3.2. Anknüpfung an die in Art. 3 GG genannten Merkmale

Art. 3 GG beinhaltet neben dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) spezielle Gleichheitsgrundsätze in Form von Anknüpfungsverboten (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG) sowie besonders ausgestaltete Gleichheitsgewährleistungen für Männer und Frauen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und für Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG).

Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG wird durch Art. 33 Abs. 2 GG als *lex specialis* verdrängt. Die sonstigen speziellen Gleichheitsgrundrechte (wie zum Beispiel Art. 3 Abs. 3 GG) bleiben jedoch parallel anwendbar.²⁸ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Anknüpfung an eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale für die Festlegung einer Quote für Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst zulässig sein könnte.

Art. 3 Abs. 3 GG statuiert seinem Wortlaut nach ein Diskriminierungsverbot sowohl in negativer als auch in positiver Hinsicht. So darf niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

Zum Teil wird in der Literatur vertreten, dass die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen Diskriminierungsverbote gerade nicht zugleich auch als Bevorzugungsgebote zu verstehen seien, indem sie darauf gerichtet würden, durch staatliche Maßnahmen wie beispielsweise Quoten bei der Ein-

24 Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 33, Rn. 117 f. mwN.

25 BAG, Urteil vom 05.03.1996 – 1 AZR 590/92 (A) –, Rn. 42 (juris); BAG, Urteil vom 21.01.2003 – 9 AZR 307/02 –, Rn. 35 (juris); BVerwG, Urteil vom 24.11.1988 – 2 C 10/86, Rn. 16 (juris); Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 33, Rn. 22.

26 Bickenbach in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 83; Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 33, Rn. 118; Badura in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 33, Rn. 26.

27 BVerfG, Beschluss vom 02.04.1996 - 2 BvR 169/93, NVwZ 1997, 54, 55; Bickenbach in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 83.

28 Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 33, Rn. 11.

stellung in den öffentlichen Dienst einen Merkmalsträger gegenüber einem anderen Merkmalsträger zu bevorzugen. Die Regelung verbiete ihrem Wortlaut nach nicht nur die Benachteiligung, sondern ausdrücklich auch die Bevorzugung.²⁹ Dies folge auch aus einem Umkehrschluss aus den besonderen verfassungsrechtlichen Gleichheitssätzen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG³⁰ hinsichtlich der Gleichstellung von Frau und Mann und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG³¹ bezüglich der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung, die anders als Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich positive Fördermaßnahmen erlaubten. Eine Bevorzugung von Menschen mit Migrationshintergrund stelle daher ebenso wie deren Benachteiligung eine Verletzung von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG dar und sei verfassungsrechtlich unzulässig.³²

Nach anderer Auffassung enthalte Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG insbesondere für den Schutz von Minderheiten eine objektive Grundentscheidung, die grundsätzlich den Ausgleich tatsächlich bestehender, durch eines der in der Vorschrift genannten Merkmale induzierter Nachteile durch Fördermaßnahmen zulasse.³³ Handele es sich verfassungssystematisch dabei um die Herstellung praktischer Konkordanz, so müssten Fördermaßnahmen mit Bezug auf die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen.³⁴ Zum Teil wird auch vertreten, dass eine Rechtfertigung von Diskriminierungen durch das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG selbst grundsätzlich ausscheide.³⁵ Zulässig seien hingegen positive Maßnahmen, die lediglich Nachteile ausgleichen, ohne dabei zusätzliche Nachteile für Dritte zu bewirken. Diese Maßnahmen müssten so gestaltet sein, dass sie tatsächlich Gleichberechtigung erreichen, also nicht selbst wieder stigmatisierend wirkten. Beispielfhaft werden

29 Majer/Pautsch, ZAR 2020, S. 414, 416 f.

30 Art. 3 Abs. 2 GG lautet: Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

31 Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG lautet: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

32 Majer/Pautsch, ZAR 2020, S. 414, 416 f.; Schwarz in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 27. Edition, Stand: 01.05.2022, BBG § 9, Rn. 17.

33 Zimmer in: Däubler/Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Auflage 2022, AGG § 5, Rn. 9; Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 768; Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 418 ff.

34 Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 768; Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 418 ff.

35 Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz/, Grundgesetz, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 3, Rn. 31, 74; Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 773.

hier Förderunterricht in deutscher Sprache genannt oder Maßnahmen zur Stärkung des Selbstbewusstseins von Mädchen.³⁶ Auch Förder- und Werbemaßnahmen, die auf eine bestimmte Gruppe ausgerichtet sind, seien grundsätzlich zulässig.³⁷

Es soll jedoch möglich sein, fremdsprachliche Sprachkenntnisse oder interkulturelle Kompetenz als Hilfskriterien im Rahmen der Eignungsbewertung nach Art. 33 Abs. 2 GG im Einzelfall zugrunde zu legen.³⁸

3.3. Positive Maßnahmen im Rahmen des § 5 AGG

Ziel des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen, § 1 AGG. Das AGG ist grundsätzlich sowohl auf privatrechtliche als auch auf öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse anwendbar, §§ 2, 6 und 24 AGG.

Nach § 5 AGG ist eine unterschiedliche Behandlung zulässig, wenn durch geeignete und angemessene Maßnahmen bestehende Nachteile wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes verhindert oder ausgeglichen werden sollen.

Grundsätzlich ist auch im Rahmen des § 5 AGG auf den für den öffentlichen Dienst geltenden Grundsatz der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG zu verweisen.³⁹ Zudem sind öffentliche Arbeitgeber direkt an die Grundrechte und damit auch an Art. 3 GG, hier insbesondere Art. 3 Abs. 3 GG gebunden. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen unter 3.1. und 3.2. verwiesen.

4. Gesetzliche Vorgaben für private Arbeitgeber

4.1. Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen der Arbeitgeber

Die Einführung einer gesetzlich vorgegebenen Einstellungsquote von Personen mit Migrationshintergrund für privatwirtschaftliche Unternehmen könnte in die Rechte der Arbeitgeber aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG eingreifen.⁴⁰ Neben den Grundrechten der

36 Baer/Markard in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 423; Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz/, Grundgesetz, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 3, Rn. 30.

37 Majer/Pautsch, ZAR 2020, S. 414, 417.

38 Majer/Pautsch, ZAR 2020, S. 414, 418; Ziekow, DÖV 2014, S. 765, 765.

39 Horcher in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, 63. Edition, Stand: 01.08.2022, AGG § 5, Rn. 23.

40 Vgl. zu Frauenquoten für Führungsgremien in bestimmten Unternehmen: Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 96. Ergänzungslieferung, 11/2021, Art. 3 Abs. 2, Rn. 105; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2201, 2202.

betroffenen Unternehmen und ihrer Eigentümer bewirkt eine gesetzlich vorgegebene Quotenregelung zudem eine Ungleichbehandlung der von der Quote nicht berücksichtigten Bewerber und stellt somit einen Eingriff in das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 GG dar.⁴¹

Die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG wird vor allem als Individualgrundrecht zur Gewährleistung der umfassenden Berufsfreiheit verstanden.⁴² Sie gliedert sich dabei in die Freiheit der Berufswahl und die Freiheit der Berufsausübung.⁴³ Über Art. 19 Abs. 3 GG kommt ihr Schutzgehalt auch juristischen Personen des Privatrechts zugute. Als weit zu verstehender Begriff schützt sie auf Seiten der Unternehmen dabei die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Tätigkeit und mithin die freie Gründung, Organisation, Planung, Entwicklung und Führung des Unternehmens.⁴⁴ Die arbeitsrechtliche Privatautonomie schließt darüber hinaus die Vertragsfreiheit von (privatem) Arbeitgeber und Arbeitnehmer und damit auch das Einstellungs- beziehungsweise Auswahlmessen des Arbeitgebers mit ein.⁴⁵

Durch die Festlegung einer Einstellungsquote würde (teilweise) in die Personalplanungshoheit und auch die arbeitsrechtliche Vertragsfreiheit des Unternehmens eingegriffen werden. Es handelt sich dabei für den Arbeitgeber um eine Berufsausübungsregelung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Regelungen der Berufsausübung grundsätzlich zulässig, wenn sie kompetenzgemäß erlassen worden und auch mit sonstigem Verfassungsrecht vereinbar sind. Sie müssen durch ausreichend gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die gesetzliche Beschränkung muss danach zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sein und auch die Grenze der Angemessenheit und Zumutbarkeit wahren.⁴⁶

Art. 14 GG schützt demgegenüber die wirtschaftlich genutzten Vermögensrechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.⁴⁷ Während Art. 12 Abs. 1 GG also den zukünftigen Erwerb gewährleisten soll, erfasst Art. 14 Abs. 1 GG das

41 Vgl. zu Frauenquoten: Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 96. Ergänzungslieferung, 11/2021, Art. 3 Abs. 2, Rn. 106.

42 Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung, 01/2022, Art. 12, Rn. 1, 102.

43 Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung, 01/2022, Art. 12, Rn. 1.

44 BVerfG, Beschluss vom 16.03.1971 - 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292, 312; BVerfG, Urteil vom 01.03.1979, 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78, BVerfGE 50, 290, 363.

45 Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 96. Ergänzungslieferung 11/2021, Art. 12 GG, Rn. 164; BVerfG Beschluss vom 11.07.2006, 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202.

46 BVerfG, Urteil vom 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01, Rn. 65.

47 BVerfG, Urteil vom 08.04.1997 – 1 BvR 48/94, BVerfGE 95, 267, 300.

bereits Erworbene.⁴⁸ Die Einführung bestimmter Einstellungsquoten zielt vor allem auf Einstellungen und Beförderungen und damit auf zukünftige Betätigungen ab, sodass primär der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG betroffen wäre.⁴⁹

Die Schrankenregelungen beider Grundrechte sollen jedoch grundsätzlich eine weitgehende Identität aufweisen: Eine zulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit sei im Allgemeinen auch eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG); selbiges gelte für den umgekehrten Fall.⁵⁰

Für eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Quote durch den Gesetzgeber und der damit verbundenen Grundrechtseingriffe bedürfte es somit einer Rechtfertigung.

So ist beispielsweise die gesetzliche Verpflichtung privater und öffentlicher Arbeitgeber, einen bestimmten Anteil schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen (Pflichtplatzquote gemäß § 154 SGB IX), nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte Regelung der Berufsausübung, die den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genüge. Für deren Zielsetzung der beruflichen Integration behinderter Menschen könne sich der Gesetzgeber auf Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG berufen; die Pflichtquote stelle auch ein geeignetes und erforderliches Mittel dar.⁵¹

Im Hinblick auf die Frauenquote für Aufsichtsräte nach § 96 Aktiengesetz wird auf den Gleichstellungsauftrag nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG als verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund für Abweichungen vom Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG und für Beeinträchtigungen der Grundrechte der Kapitalgesellschaften beziehungsweise ihrer Anteilseigner verwiesen.⁵²

48 BVerfG, Beschluss vom 8.6.2010 - 1 BvR 2011, 1 BvR 2959/07, NVwZ 2010, S. 1212, 1214; BVerfG, Beschluss vom 16.03.1971 - 1 BvR 52, 665, 667, 754/66, BVerfGE 30, 292, 336; Wieland in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14, Rn. 202.

49 Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2201, 2205.

50 Papier/Schirvani in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung, 01/2022, Art. 14, Rn. 353.

51 BVerfG, Beschluss vom 01.10. 2004 - 1 BvR 2221/03, Rn. 9 ff. (juris). Das Bundesverfassungsgericht hatte die Pflichtplatzquote für schwerbehinderte Menschen bereits vor Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als verfassungsrechtlich zulässig erachtet (BVerfG, Urteil vom 26.05.1981 - 1 BvL 56/78). Laut Kischel sei die Zulässigkeit von Behindertenquoten im Unterschied zu Frauenquoten völlig unstrittig. Dahinter dürfe stehen, dass die Zielsetzung hier sozialstaatlich-karitativ und die Lebensführung von Behinderten unabhängig von gesellschaftlichen Auffassungen grundsätzlich schwieriger sei (Kischel in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 3, Rn. 239).

52 Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz/, Grundgesetz, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 3, Rn. 106; Leydecker/Bahlinger, NZG 2020, S. 1212, 1218; Spindler, WM 2021, S. 817, 819; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Bundestagsdrucksache 18/3784, S. 1, 40. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelung ist in der Literatur umstritten (Hopt/Roth in: Hirte/Mülbert/Roth, Aktiengesetz Großkommentar, 5. Auflage 2018, § 96, Rn. 89 mit ausführlichen Nachweisen).

Wie bereits oben unter 3.2. ausgeführt, statuiert das Grundgesetz keine den in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 GG enthaltenen vergleichbaren Förderaufträge für die sonstigen Anknüpfungsmerkmale in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Insofern würde es an einem vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund fehlen.

Auch im Rahmen des § 5 AGG ist zu berücksichtigen, dass eine gesetzlich geregelte Vorgabe für Unternehmen und Arbeitgeber, bei der Einstellung und Beschäftigung von Mitarbeitern Quoten für Menschen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen, einen Grundrechtseingriff darstellen würde, der einer Rechtfertigung bedürfte. Insoweit dürfte es auch hier an einem verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund mangeln.

4.2. Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen anderer Arbeitnehmer

Darüber hinaus würde eine Quotenregelung auch eine Ungleichbehandlung des nicht berücksichtigten Bewerbers gegenüber der Person mit Migrationshintergrund bewirken und einen Eingriff in das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darstellen.⁵³ Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung soll, wie im Bereich des öffentlichen Diensts jedoch nur anhand kollidierenden Verfassungsrechts gelingen.⁵⁴ Der Gesetzgeber bleibt an die Grundrechte und somit auch an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gebunden. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen (3.2) verwiesen. Hingegen soll kein Eingriff in die Berufsfreiheit vorliegen.⁵⁵ Art 12 Abs. 1 GG vermittele keinen Anspruch auf Einstellung oder Beförderung⁵⁶ und auch keinen Abwehranspruch gegenüber der Konkurrenz.⁵⁷

5. Der Begriff des Migrationshintergrunds

Eine bundesgesetzliche Legaldefinition des Begriffs des Migrationshintergrundes existiert nicht.

Das Statistische Bundesamt (StBA) fasst unter dem Begriff „Person mit Migrationshintergrund“ alle Personen, welche entweder selbst oder bei denen wenigstens ein Elternteil ohne deutsche Staatsangehörigkeit geboren wurde.⁵⁸ Laut Angaben von Destatis umfasst diese Personengruppe

53 Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 96. Ergänzungslieferung, 11/2021, Art. 3 Abs. 2, Rn. 106.

54 Langenfeld in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung 01/2022, Art. 3, Rn. 106.

55 Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2201, 2204

56 Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung 01/2022, Art. 12, Rn. 434.

57 Scholz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. Ergänzungslieferung 01/2022, Art. 12, Rn. 48; BVerfG, Beschluss vom 08.06.1960, 1 BvL 53/55, 1 BvL 16/56, 1 BvL 31/56, 1 BvL 53/56, 1 BvL 7/57, 1 BvL 18/57, 1 BvL 24/57, BVerfGE 11, 168, 189; BVerfG, Urteil vom 11.06.1958 - 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 408.

58 Internetseite des Statistischen Bundesamtes, Glossar zum Begriff des Migrationshintergrundes, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html>. Die zitierten Internetseiten wurden zuletzt am 23. September 2022 abgerufen.

im Einzelnen Ausländerinnen/Ausländer, Eingebürgerte, (Spät-)Aussiedlerinnen/Aussiedler, Personen, die durch die Adoption deutscher Eltern die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben sowie die Kinder dieser vier Gruppen.⁵⁹

Die Bestimmung des Migrationshintergrundes nach der Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (MighEV), die Art und Umfang der zur Bestimmung des Migrationshintergrundes für Zwecke der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu erhebenden Merkmale regelt, weicht davon leicht ab. Gemäß § 6 Satz 2 MighEV liegt ein Migrationshintergrund vor, wenn die Person nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder der Geburtsort der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt und eine Zuwanderung in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte oder der Geburtsort mindestens eines Elternteiles der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt sowie eine Zuwanderung dieses Elternteiles in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte. Laut Bundesagentur für Arbeit zeigten sich die Unterschiede zu der vom Statistischen Bundesamt verwendeten Definition lediglich in Detailfragen.⁶⁰

Auch in Landesgesetzen finden sich Bestimmungen des Begriffs Migrationshintergrund. Diese ähneln regelmäßig den vom Statistischen Bundesamt verwendeten beziehungsweise in der MighEV geregelten Definitionen.⁶¹

Die Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit hat sich in ihrem Abschlussbericht, der am 20. Januar 2021 an die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag und Bundesrat übergeben wurde⁶², auch mit dem Begriff des Migrationshintergrundes intensiv auseinandergesetzt und diesbezüglich Empfehlungen formuliert.⁶³

59 Internetseite des Statistischen Bundesamtes, Internetseite des Statistischen Bundesamtes, Themen: Gesellschaft und Umwelt, Bevölkerung, Migration abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/migrationshintergrund.html>.

60 Bundesagentur für Arbeit, Hintergrundinfo: Migrationshintergrund – Definitionen, Abgrenzungen und Eckwerte, Mai 2018, S. 5, abrufbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Uebergreifend/Generische-Publikationen/Hintergrundinfo-Bevoelkerung-mit-Migrationshintergrund-in-Deutschland.pdf?blob=publicationFile>.

61 Siehe beispielsweise § 4 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz), § 3 Abs. 2 Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz - PartMigG), § 4 Abs. 1 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW).

62 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Unabhängige Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/fachkommission-integrationsfaehigkeit/fachkommission-integrationsfaehigkeit-node.html>.

63 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit - Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, Bundestagsdrucksache 19/26665, S. 10, 218 ff.

Die Fachkommission wurde in Umsetzung einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD⁶⁴ eingesetzt. Das Bundeskabinett berief im Januar 2019 25 Mitglieder in die Kommission. Federführend begleitet wurde die Kommissionsarbeit vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.⁶⁵

Auftrag der Fachkommission war „neben der jüngsten Neu-Zuwanderung von Geflüchteten alle Zuwanderergruppen und auch die Bedarfe der bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie die bestehenden und gegebenenfalls noch zu verbessernden integrationspolitischen Rahmenbedingungen der Aufnahmegesellschaft in den Blick zu nehmen. Der Bericht [...] soll die wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen, gesellschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen für die Integrationsfähigkeit beschreiben [...] und] Empfehlungen für Standards unter anderem im Verwaltungshandeln und bei der Rechtssetzung erarbeiten, die durch die Bundesressorts, aber auch auf Ebene der Länder, Kommunen sowie der Zivilgesellschaft umgesetzt werden können.“⁶⁶ Ziel war zudem, „dass der Bericht ‚das aktuelle Migrationsgeschehen, die Perspektiven der Neuzuwanderung und die Belange von bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Gesamtgesellschaft berücksichtigen‘ soll und dass ‚die Empfehlungen der Fachkommission ... sowohl strukturelle als auch sozio-kulturelle Fragen insbesondere in den Bereichen Sprache, Arbeitsmarkt, Ausbildung und Arbeit, Bildung, Soziales, Wohnen und Gesundheit, Partizipation, Werte, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Prävention sowie kommunale Integrationspolitik betreffen‘ können“.⁶⁷

Die Fachkommission hat in ihrem Abschlussbericht 10 Kernbotschaften formuliert. Eine dieser Kernbotschaften beinhaltet den Vorschlag, „das Konzept ‚Migrationshintergrund‘ im Rahmen der amtlichen Statistik klarer und zugleich enger als bisher zu definieren.“⁶⁸ „Zudem wird vorgeschlagen, nicht mehr von ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ zu sprechen, sondern von ‚Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen‘. Die Fachkommission ist sich einig, dass auch

64 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land -, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

65 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten – Drucksache 19/26665 –, Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/30296, S. 1.

66 Ebenda.

67 Ebenda.

68 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit - Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, Bundestagsdrucksache 19/26665, S. 10.

dieser Begriff Probleme aufwirft. Eine ideale Lösung im Sinne eines universell einsetzbaren Begriffs, der sowohl wissenschaftliche als auch umgangssprachliche und politische Erwartungen erfüllt, ist jedoch aus Sicht der Mitglieder nicht möglich.“⁶⁹

Nach einer von der Mehrheit der Mitglieder getragenen Entscheidung schlug die Kommission „eine inhaltlich neue Definition und eine neue Bezeichnung für die damit statistisch umfassten Personengruppen“ vor. Danach sollen „[k]ünftig [...] im Rahmen des Mikrozensus nur Personen erfasst werden, die entweder selbst oder deren Elternteile beide seit dem Jahr 1950 in das heutige Bundesgebiet eingewandert sind.“⁷⁰

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu dem Abschlussbericht erläutert, dass das Statistische Bundesamt infolge der Vorschläge der Fachkommission ab dem Berichtsjahr 2021 ein ergänzendes Datenangebot zur Verfügung stellt, mit dem – wie von der Fachkommission vorgeschlagen – nur die erste und zweite Generation der Zugewanderten anhand des Merkmals „selbst oder beide Elternteile migriert“ ausgewiesen werden wird. Eine Rechtsänderung sei hierfür nicht erforderlich. Da die Debatte um die statistische Neudefinition und deren Bezeichnung jedoch noch nicht abgeschlossen sei, werde zunächst der Begriff „Migrationshintergrund“ weiter verwendet.⁷¹

* * *

69 Ebenda.

70 Ebenda, S. 222 f. Die Fachkommission setzt sich im Abschlussbericht insbesondere mit dem statistischen Konzept des Migrationshintergrunds auseinander. Kapitel 5.8 beschreibt den Entstehungskontext und den bisherigen Inhalt des Konzepts sowie die Kritik daran. Ergänzend werden die abweichenden Stellungnahmen dreier Kommissionsmitglieder wiedergegeben.

71 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten – Drucksache 19/26665 –, Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/30296, S. 3.