

Dossier zum Thema Erhebung und Nutzung von Gleichheits- und Partizipationsdaten

Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist in nationalen und internationalen Rechtsinstrumenten festgeschrieben. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) beispielsweise ermöglicht auf nationaler Ebene Klagen wegen Ungleichbehandlung zu führen, um individuelle Diskriminierung zu sanktionieren. Neben individuellen Fällen von Diskriminierung bestehen institutionelle Formen von Ausgrenzung, die gleichermaßen bearbeitet werden müssen. In den Bereichen Gleichstellung von Frauen oder Menschen mit Behinderung werden seit geraumer Zeit regelmäßig vielfältige Datenerhebungen durchgeführt, die es ermöglichen Problemlagen zu erkennen und entsprechende zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen. Für den Bereich der rassistischen, ethnischen, religiösen oder kulturellen Ausgrenzungen ist die Erhebung von Daten aus historischen Gründen in Deutschland äußerst umstritten und wird sehr kontrovers diskutiert.

„Ich werde oft gefragt, wie viele Fälle von Diskriminierung es von dieser oder jener Gruppe pro Jahr gibt. Leider muss ich sagen: Diese Zahlen gibt es bislang nicht. Wir arbeiten daran, eine einheitliche Datenerfassung zu ermöglichen.“

Rede aus dem Jahr 2011 von Christine Lüders, Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Das folgende Beispiel illustriert jedoch, dass das Erheben von Gleichheits- und Partizipationsdaten durchaus sinnvoll ist, sofern bestimmte Grundsätze eingehalten werden.

Die PISA Studie 2003 verdeutlichte, dass Kinder mit Migrationshintergrund geringere Chancen als Kinder ohne Migrationshintergrund im Bildungssystem erhielten und somit schlechtere Lernerfolge erzielten. Erst durch die Datenerhebung wurde die Ursache – der durchaus wahrgenommenen Problemlage – sichtbar. In der Folge wurden Maßnahmen ergriffen, deren positive Wirkung durch kontinuierliches Monitoring nachgewiesen werden konnte.

Auch in anderen Lebensbereichen, die anfällig sind für Ausgrenzung aufgrund der ethnischen Zuschreibung, könnten über eine zielorientierte und datenschutzrechtlich

abgesicherte Datenerhebung, die ausschließlich auf Freiwilligkeit und Selbstkategorisierung beruht, Ursachen von Problemlagen erkannt und angemessene Maßnahmen ergriffen werden. Deren Wirksamkeit könnte durch Folgerhebungen eingeschätzt und die Maßnahmen entsprechend angepasst werden.

In konkreten Fällen von Diskriminierung können Statistiken mitunter zur Beweisführung bei gerichtlichen Klagen herangezogen werden.

Außerdem hat die Bundesrepublik als Unterzeichner von verschiedenen Menschenrechtskonventionen die Verpflichtung, regelmäßig zu den jeweiligen Bereichen Bericht zu erstatten. Hierzu werden Angaben zur Zusammensetzung der Bevölkerung, Diskriminierungsvorkommnissen oder der Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes abgefragt, wofür Deutschland vermehrt gerügt wurde, weil solche Daten nur bedingt vorliegen.

Das vorliegende Dossier möchte Ihnen Informationen zur Erhebung und Nutzung von Gleichheits- und Partizipationsdaten anbieten.

Wir stellen in diesem Dossier die Ausgangslage dar, indem wir u.a. die Begriffe Gleichheits- und Partizipationsdaten einführen, die bisherige Praxis vorstellen und den möglichen Einsatz der Daten erläutern.

Wir stellen Ihnen außerdem den in der Bundesrepublik geltenden Rechtsrahmen zur Erhebung von sogenannten sensiblen Daten vor. Das sind Persönlichkeitsdaten, die versuchen ethnische Kategorien abzubilden und sich auf die politische Weltanschauung, Religionszugehörigkeit oder die sexuelle Orientierung beziehen.

Darüber hinaus führen wir allgemeingültige Grundsätze ein, die bei der Erhebung von sensiblen Daten unabdingbar eingehalten werden müssen.

Wir stellen Ihnen darüber hinaus Erfahrungen aus verschiedenen Ländern vor, in denen eine Tradition der Erhebung von Gleichheitsdaten besteht und in denen ausgereifte und pragmatische Mechanismen sowie Regelungen zur Datenerhebung und -nutzung entwickelt wurden.

Außerdem bieten wir Ihnen eine Zusammenstellung relevanter Materialien zum Thema an.

1. Ausgangslage

Terminologie

Das vorliegende Dossier verwendet nicht, wie dies international üblich ist, den Begriff ‚ethnic data‘ (ethnische Daten). Wir sprechen von Gleichheits- und Partizipationsdaten bezüglich der Herkunft (wie z.B. des äußeren Erscheinungsbildes, der Herkunftssprache oder der kulturellen Praktiken etc.), der Gruppen- oder Religionszugehörigkeit und der eigenen oder durch die Familie erlebten Migrationsgeschichte. Durch die in Deutschland enorm belastete Vergangenheit, in der durch ethnische Kategorisierungen und Datenerhebung ein Holocaust möglich gemacht wurde, ist es kaum angemessen heute von ‚ethnischer Datenerhebung‘ zu sprechen. Daher haben wir uns ganz bewusst dafür entschieden diesen Begriff nicht zu verwenden.

Die Nutzung der Terminologie Gleichheits- und Partizipationsdaten versucht das Ziel der Datenerhebung in den Mittelpunkt zu rücken. Die Begriffe lenken den Blick weg von der Kategorisierung der Datenobjekte zu den gewünschten Ergebnissen: Partizipationsbarrieren abzubauen sowie Gleichheit vor dem Gesetz und faktische Gleichbehandlung im Alltag zu erreichen.

Deshalb werden die Begriffe im Dossier größtenteils in Kombination verwendet, es sei denn, der bestimmte Fokus eines Begriffs ist beabsichtigt. Verwenden wir das Wort ‚Daten‘, sind in der Regel Gleichheits- und Partizipationsdaten gemeint.

Datenschutz

Persönlichkeitsdaten, die ethnische Kategorien versuchen abzubilden und sich auf die politische Weltanschauung, Religionszugehörigkeit oder die sexuelle Orientierung beziehen, sind sogenannte ‚sensible Daten‘.

Diese sensiblen Daten unterstehen besonderen Datenschutzbestimmungen, die sich im bestehenden Datenschutzrecht sowohl auf nationaler wie auf EU-Ebene widerspiegeln. Diese sagen aus, dass sensible Daten nur auf freiwilliger Basis erhoben werden können und die befragte Person selbst eine Kategorisierung vornimmt. Eine Fremdkategorisierung ist somit rechtlich ausgeschlossen. Außerdem müssen sensible Daten anonymisiert gespeichert und genutzt werden.

Dass diese Bestimmungen mitunter von privaten oder öffentlichen Personen und Institutionen missachtet oder umgangen werden, spricht prinzipiell nicht gegen die

„Anhand des Einsatzes von statistischen Daten zur ethnischen bzw. nationalen Herkunft [...] als Indiz für Diskriminierung im Gerichtsverfahren lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen des Ethnic Monitoring exemplarisch aufzeigen“.

„Ethnic Monitoring als Instrument von Antidiskriminierungspolitik?“, von Mario Puecker

Erhebung von Daten, sondern für die Durchsetzung geltender Gesetze ohne Kompromisse und Einschränkungen. Missbrauch untergräbt die berechtigte gesellschaftliche Absicht, Gleichbehandlung in die Tat umzusetzen.

Obwohl in Deutschland eine starke Abwehrhaltung gegen die Erfassung der ‚ethnischen Herkunft‘ besteht, wird seit der Erhebung des Mikrozensus 2005 die Kategorie ‚Migrationshintergrund‘ in Umfragen und Statistiken vermehrt abgefragt.

Welche unterschiedlichen Institutionen unter anderem die Kategorie ‚Migrationshintergrund‘ in ihren statistischen oder wissenschaftlichen Untersuchungen aufgegriffen haben, finden Sie im Kapitel „Bisherige Erhebungen und Kategorien“.

Das Dossier erläutert weiterhin warum und zu welchem Zweck sowohl Daten erhoben werden sollten, als auch verwendet werden könnten. Erhobene Daten zielen darauf ab, Problemlagen bezüglich (unzulänglicher) Gleichbehandlung zu erkennen. Daraufhin können Maßnahmen gezielt umgesetzt werden, um Diskriminierungsmechanismen zu bearbeiten.

Der Einsatz von quantitativen Daten kann mitunter als Beweismittel bei konkreten Diskriminierungsfällen eingesetzt werden.

Außerdem besteht für die Bundesrepublik die Verpflichtung, soziologische Daten, unter anderem zur Zusammensetzung der Bevölkerung, turnusmäßig bei internationalen Organisationen vorzulegen.

1.1. Migrationshintergrund als stellvertretende Variable

Zensus und Mikrozensus

Der Zensus ist eine gesetzlich angeordnete Bevölkerungs-, Gebäude und Wohnungszählung. Es wird dabei ermittelt, wie viele Menschen in einem bestimmten Gebiet leben, wie sie wohnen und arbeiten.

Der Mikrozensus hingegen ist eine jährliche Befragung von einem Prozent der Haushalte in Deutschland und ebenfalls gesetzlich geregelt. Die Zählung geht darauf aus, strukturelle, wirtschaftliche und soziale Merkmale der Bevölkerung zu erfassen.

Bei Zensus und Mikrozensus wurde zunächst bei den Datenerhebungen die Nationalität erfasst und in ‚Deutsche‘ und ‚Ausländer‘ eingeteilt. Da viele Zugewanderte und ihre Nachkommen die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben und Spätaussiedler mit deutscher Staatsangehörigkeit vergleichbare Lebenslagen wie andere Zugewanderte aufzeigten, wurde die Erfassung der Nationalität als unzureichend angesehen. Deshalb wird die Kategorie ‚mit Migrationshintergrund‘ seit dem Mikrozensus 2005 indirekt ermittelt.

Im Rahmen des Mikrozensusgesetzes von 2004 wird festgelegt, dass ab 2005 jährlich von einem Prozent der Bevölkerung die Staatsangehörigkeit und eventuelle Aufenthaltsdauer erfragt wird. Alle vier Jahre soll außerdem die „Staatsangehörigkeit der Eltern [erfasst werden], sofern sie seit 1960 ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland haben oder hatten.“ Daneben soll das „Zuzugsjahr sowie, falls eingebürgert, [die] ehemalige Staatsangehörigkeit“ erhoben werden.

Das Statistische Bundesamt, welches für die Durchführung des Mikrozensus zuständig ist, bezeichnet eine Person als Person mit „Migrationshintergrund, wenn

1. diese nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und 1950 oder später zugewandert ist und/oder
2. diese keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder eingebürgert wurde.
3. Darüber hinaus haben Deutsche einen Migrationshintergrund, wenn ein Elternteil der Person mindestens eine der unter (1.) oder (2.) genannten Bedingungen erfüllt.“

Im Zensusgesetz 2009 für die europaweite Volkszählung 2011 wurde festgelegt, dass erhoben werden muss, ob Personen „selbst oder deren Elternteil nach dem 31. Dezember 1955 nach Deutschland zugezogen sind.“ Dafür soll der frühere Wohnsitz im Ausland und das Jahr der Ankunft in Deutschland der Befragten oder der Eltern angegeben werden. Das Jahr 1955 wurde als Grenzziehungszahl vorgegeben, da in diesem Jahr Deutschlands erster Anwerbevertrag für Gastarbeiter_innen (aus Italien) abgeschlossen wurde.

Engführung der Kategorie ‚Migrationshintergrund‘

Nach dieser Definition haben Kinder von Gastarbeiter_innen, Spätaussiedler_innen, ‚Zugewanderte aus weiteren Gründen‘ sowie auch Adoptierte und im Ausland geborene Kinder weißer deutscher Eltern einen Migrationshintergrund. Unabhängig von der jeweiligen (nichtdeutschen) Staatsangehörigkeit werden also die auf Mallorca geborene und aufgewachsene weiße Deutsche, die nach Deutschland zieht; der in Deutschland lebende Enkel eines türkischen Gastarbeiters; die aus Bangladesch adoptierte, in einer weißen deutschen Familie aufgewachsene Frau; wie auch der in Deutschland geborene und aufwachsende Sohn eines Schwarzen Schweden und einer weißen Dänin alle in dieselbe Kategorie ‚mit Migrationshintergrund‘ verortet.

Die Kategorie ‚Migrationshintergrund‘, wie sie im Mikrozensus- und Zensusgesetz vorgegeben ist und daher in anderen Erhebungen gleichermaßen aufgegriffen wird, lässt beispielsweise Familiensprache, Hautfarbe, ethnische Herkunft, Diskriminierungserfahrung, Gruppenzugehörigkeit und Identität außer Acht und ist daher nicht differenziert genug, um Lebenserfahrungen bezüglich Ausgrenzung und Benachteiligung zu erfassen.

Gleichwohl die Erhebung bezüglich des Migrationshintergrundes interessante Informationen liefert, klammert sie in vielen Fällen Faktoren aus, die im Bereich der Gleichbehandlungsarbeit unabdingbare Informationen zur Diskriminierungserfahrung liefern würden. Ein Afro-Deutscher hat z.B. durch seinen weißen deutschen Vater per Geburt ein Anrecht auf den deutschen Pass. Trotzdem ist er nicht weniger von Personenkontrollen durch die Polizei betroffen als ein Schwarzer Südafrikaner. Die Kategorie ‚mit Migrationshintergrund‘ komprimiert und simplifiziert somit eine reale Vielfalt.

1.2. Bisherige Erhebungen und genutzte Kategorien

Trotz der Sensibilität Daten bezüglich der ethnischen Zugehörigkeit zu sammeln, werden vielfältige Daten erhoben, die nicht hierüber Aufschluss geben können.

An vielen Stellen werden Informationen zur Nationalität, dem Geburtsort und der Migrationsgeschichte der Eltern und Großeltern erhoben. Im Folgenden finden Sie Informationen, wo und durch wen relevante Daten erhoben werden.

Statistische Ämter

Wie bereits erwähnt, stellen die statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt einen zentralen Akteur in der Datenerhebung dar. Sie sind dafür verantwortlich den Mikrozensus durchzuführen und in der Folge als Datensätze zugänglich zu machen. Wissenschaftler_innen können dort Datensätze für wissenschaftliche Studien abfragen.

Institutionen wie Statistische Ämter, Öffentliche Verwaltung und Polizei erheben aus unterschiedlichen Gründen sensible Daten. Auch in wissenschaftlichen Untersuchungen, in der Privatwirtschaft und im Beschäftigungsbereich werden Daten erhoben. Zumeist dienen sie dazu, Statistiken aufzustellen, teilweise um bestehende Ungleichbehandlungen aufzuzeigen.

Öffentliche Verwaltung

Öffentliche Verwaltungen verfügen über Daten, welche Rückschlüsse auf die ethnische Herkunft von Personen zulassen. Im Melderegister und Ausländerzentralregister werden Angaben zu Herkunft und Staatsangehörigkeit erfasst. Auch Sicherheitsbehörden, Schulbehörden und Sozialversicherungsträger (u.a. Rentenversicherung) speichern solche Angaben.

Polizei

Durch die Polizei werden Daten erfasst, aus denen sich die Polizeiliche Kriminalstatistik zusammensetzt. Ein Kriterium der Datenerhebung unterscheidet die Tatverdächtigen in ‚Ausländer‘ und Deutsche. Die undifferenzierte Betrachtung mancher von Menschen mit Migrationshintergrund als nicht-Staatsbürger_innen und damit vermeintlich Kriminelle,

führt daher zu falschen Rückschlüssen, basierend auf Daten der Kriminalstatistik und verleitet ebene zu pauschalisierenden Aussagen über ‚Ausländerkriminalität‘.

Wissenschaftliche Untersuchungen

Über die Erhebung der Kategorie ‚Migrationshintergrund‘ werden andere Kategorien, die hierzu in Relation stehen, bei wissenschaftlichen Untersuchungen abgefragt. Dies sind z.B. die Nationalität, Muttersprache oder der Geburtsort. Diese Informationen stellen ihrerseits keinen sensiblen Datensatz dar, indizieren aber indirekt eine mögliche ethnische Herkunft. Eine solche Ersatzkategorie bezeichnet man als ‚Proxi‘. Diese Studien haben zumeist zum Ziel, Sachverhalte und Problemlage zu analysieren und zu verdeutlichen.

Privatwirtschaft

Auch die Privatwirtschaft, inklusive Versicherungen und Banken, erfasst Daten – teilweise durch Marktforschung. Wirtschaftsunternehmen verfügen hierdurch zumeist indirekt über Informationen zur ethnischen Komposition der Bevölkerung.

Beschäftigungsbereich

Die Arbeitsagentur ist verantwortlich für die Erstellung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenstatistik. Hier fließen Informationen bezüglich der Nationalität und somit indirekt der ethnischen Zugehörigkeit mit ein. Firmen, die sich Diversity-Programme auf die Fahnen schreiben, führen in der Regel ein Erfassungssystem ein, um nachhalten zu können inwieweit ihre Diversity-Ziele umgesetzt wurden.

Durch die Vielfältigkeit der Akteure besteht in der Praxis die Gefahr der unzulänglichen Umsetzung der Datenschutzbestimmungen, die in diesem Dossier sowohl bei der geltenden Gesetzeslage als auch bei den Grundsätzen zur Datenerhebung weiter diskutiert werden.

1.3. Problemlagen erkennen und zielgerichtete Maßnahmen ergreifen

Soziologische Daten vermögen auf verschiedenen Ebenen den aktuellen gesellschaftlichen „Ist-Zustand“ darzustellen. Diese können Fragen beantworten, ob z.B. Menschen mit Migrationshintergrund eine Arbeitsstelle entsprechend ihrer Qualifikation und Berufserfahrung innehaben oder ob die Aufnahme eines Studiums von in Deutschland aufgewachsenen Einwandererkindern stagniert oder steigt. Solche Daten verdeutlichen, in welchen Bereichen gezielte Interventionen nötig sein könnten. Zu einem späteren Zeitpunkt, nach wiederholter Datenerhebung, kann dann nachgehalten werden, ob diese

„Bisher ist die mangelhafte Datenlage eine der großen Herausforderungen in der Antidiskriminierungsarbeit.“

Rede von Christine Lüders 2011, Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Interventionen eine ausreichende Wirkung erzielen. Dies ist für den Gesetzgeber, die öffentliche Hand wie auch für andere relevante Institutionen ein Weg, eine gesellschaftspolitische Steuerung vorzunehmen.

Die Erhebung von Gleichheitsdaten im betrieblichen Kontext erlaubt dem/der Arbeitgeber_in die Zusammensetzung der Mitarbeiterschaft und ihre Bedarfe zu erkennen und somit qualifizierte Mitarbeiter_innen im Betrieb zu halten. Beispielsweise kann eine Befragung der Bedarfe nach koscherem, halal, vegetarischem oder veganem Essen die Auskunft geben, wie das Essensangebot einer Firmenkantine angepasst werden könnte.

Nichtregierungsorganisationen (NRO/NGO) haben gleichermaßen ein Interesse soziologische Daten in ihrer Arbeit einzusetzen. Diese können Argumente für oder gegen eine Maßnahme untermauern und auf die Notwendigkeit politischer Intervention hindeuten. Zeigt sich beispielsweise, dass junge Männer mit dunkler Hautfarbe nachweislich häufiger von der Polizei anlasslos kontrolliert werden, ohne dass eine Straftat vorliegt, würde dies einen deutlichen Hinweis darstellen, die Polizeipraxis zu verändern. Die von NGOs durchgeführte Sensibilisierung der Öffentlichkeit lebt von Fakten und Informationen, die durch vorliegendes Datenmaterial gespeist wird.

Die Wissenschaft, als zentrale Akteurin in der Datenerhebung, ist treibende Kraft dabei, spezifisches Forschungsinteresse umzusetzen. In ihrer Rolle als Politikberaterin kann sie Problemlagen erkennen und angemessene Maßnahmen vorschlagen. Gleichermaßen können mit ihrer Hilfe die Wirkungen von Maßnahmen ermittelt werden.

1.4. Beweisführung im Diskriminierungsfall

Einen Diskriminierungsfall zu beweisen ist mitunter schwierig. Bei bestimmten Formen der direkten oder bei indirekter Diskriminierung vermögen statistische Daten vor Gericht eine Beweisführung zu liefern, zu untermauern oder diese zu erleichtern. Die direkte und die indirekte Diskriminierung stellen Anwendungsbereiche für Statistiken in Gerichtsverfahren dar. Jedoch wurden diese nur in sehr wenigen Fällen in Deutschland eingesetzt, da die nötigen sensiblen Daten (wozu auch die ethnische Herkunft und Religion gehören) nur sehr bedingt erfasst werden und somit kaum zur Verfügung stehen.

Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg „ist der Ansicht, dass statistische Nachweise schon deswegen berücksichtigungsfähig sein müssen, da anderenfalls eine verdeckte Diskriminierung bei Beförderungen (,gläserne Decke‘) nicht ermittelbar wäre“;

Urteil LAG Berlin-Brandenburg, 26.11.2008, Az. 15 Sa 517/08

Direkte Diskriminierung

Von einer direkten Diskriminierung wird gesprochen, wenn eine Person in einer konkreten Situation schlechter behandelt wird als eine vergleichbare Person. So wurde beispielsweise in Berlin von einer Frau in gehobener Position Klage eingereicht, weil sie eine bereits mündlich zugesagte Leitungsstelle nicht erhielt. Sie war zum Zeitpunkt des Stellenantritts schwanger geworden. Einem männlichen Kollegen war der Vorzug gegeben worden. Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg urteilte 2008 zugunsten der Klägerin, weil diese einen statistischen Beweis anführen konnte, der darlegte, dass die große Mehrheit der Beschäftigten zwar Frauen waren, die Führungspositionen im Unternehmen waren jedoch weitgehend mit Männern besetzt.

Außerdem hatten Eltern mit Roma-Hintergrund in der Tschechischen Republik Klage erhoben, weil ihre Kinder ohne angemessene Testverfahren in einer Sonderschulklasse eingeschult wurden, die nur von Kindern mit Roma-Hintergrund besucht wurde. Der statistische Beweis, dass Roma-Kinder zu einem überproportional hohen Anteil in Sonderschulklassen beschult wurden, überzeugte die Große Kammer des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes davon, dass hier eine ethnische Diskriminierung vorlag.

Indirekte Diskriminierung

Bei einer indirekten Diskriminierung handelt es sich um, dem Anschein nach, neutrale Regelungen, die jedoch zur Konsequenz haben, Gruppen mit einem bestimmten Merkmal überproportional zu benachteiligen.

Solch eine Diskriminierung lag beispielsweise in Großbritannien im eingeklagten Fall Hussein gegen Saints Complete House Furnitures vor. Das Liverpooler Möbelhaus stellte Ende der siebziger Jahre grundsätzlich keine Menschen aus einem bestimmten Wohnbezirk ein. Aufgrund der hohen Erwerbslosenzahlen dort befürchtete das Möbelhaus die erwerbslosen Bekannten der damals dort wohnenden Angestellten würden diese oft im Laden besuchen und Kund_innen vertreiben. Als sich herausstellte, dass 50% der Bewohner dieses Stadtteils Schwarz war, im Vergleich zu 2% der Gesamtbevölkerung von Liverpool, wurde das Unternehmen wegen indirekter rassistischer Diskriminierung verurteilt.

1.5. Berichterstattung zu Internationalen Menschenrechtsorganen

Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen oder des Europarates haben sich mit der Unterzeichnung der jeweiligen Menschenrechtskonventionen verpflichtet, Berichterstattungsmechanismen nachzukommen. Innerhalb dieser Berichte müssen Hintergrundinformationen zur Komposition der Bevölkerung dargelegt werden. Dies beinhaltet mitunter auch Gleichheits- und Partizipationsdaten.

Die Bundesrepublik ist als Unterzeichner der UN-Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) aufgefordert, circa alle fünf Jahre einen umfassenden Bericht zur Lage bezüglich Rassismus in Deutschland vorzulegen.

Die Vereinten Nationen führten 2001 die dritte ‚Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz‘ in Durban, Südafrika durch. Dort wurde eine Erklärung erarbeitet, welche von den Unterzeichnerstaaten forderte, nationale Aktionspläne zu erstellen und die Empfehlungen aus der Erklärung umzusetzen. Ohne diesbezügliche Datenerhebung ist der Nachweis der Umsetzung nicht oder nur unzureichend möglich.

“6. While taking note of the State party’s reluctance based on its particular history, to categorize its population on ethnicity, the Committee reiterates the concerns which were raised in its previous concluding observations (para. 14) that no adequate and accurate criteria have been put in place to enable the production of reliable statistics on the composition of the population in Germany and recalls the importance of reliable data for identifying and addressing racial discrimination.”

CERD/C/DEU/CO/19-22

Auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellte ‚Schattenberichte‘ werden bei der Einschätzung der Lage von Seiten des Komitees berücksichtigt. Bislang legte die Bundesrepublik nur unzureichende Daten zur ‚ethnischen Zusammensetzung‘ der Bevölkerung in Deutschland vor. Deshalb wurde sie 2014 erneut vom UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) kritisiert. Auf der Basis von Grundsätzen zur Erhebung sensibler Daten, wie sie hier im Dossier dargestellt werden, empfiehlt das CERD-Komitee der Bundesrepublik die Erhebung differenzierter Gleichheits- und Partizipationsdaten.

2. Datenschutzbestimmungen

Die Möglichkeit der Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Gleichheits- und Partizipationsdaten ist auf mehreren Ebenen durch Datenschutzbestimmungen geregelt. Es gibt national sowie international das Bestreben, persönliche und vor allem ‚sensible Daten‘ zu schützen. Missbrauch soll vorgebeugt und kann mit dem bestehenden Rechtsrahmen sanktioniert werden.

Im Jahr 2008 führte das Deutsche Institut für Menschenrechte ein Fachgespräch zum Thema „Datenerhebung zum Erweis ethnischer Diskriminierung“ durch.

In der Bundesrepublik ist der Datenschutz auf Bundesebene durch das Bundesdatenschutzgesetz und durch ein Präzedenzsurteil des Bundesverfassungsgerichtes bezüglich der ‚informationellen Selbstbestimmung‘ geregelt. Die Landesdatenschutzgesetze der einzelnen Bundesländer gelten nur für die jeweilige Landesverwaltung.

Auf EU-Ebene regelt hauptsächlich die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Umgang mit persönlichen und sensiblen Daten.

Auf internationaler Ebene setzen das ‚Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten‘ und die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates Datenschutzstandards fest. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (UN) sieht außerdem den Schutz der Privatsphäre vor.

Personenbezogene Daten, wie ethnische Herkunft und Religion, unterliegen als ‚sensible Daten‘ besonderem rechtlichen Schutz. Die Erhebung darf nur auf Basis der Freiwilligkeit und Selbstkategorisierung vorgenommen werden. Nach der Erhebung sind sie zu anonymisieren und nur disaggregiert, innerhalb umfangreicher Datensätze entlang bestimmter Charakteristika (wie z.B. Staatsangehörigkeit, Berufstätigkeit, Familienstand etc.) zusammengefasst, zu veröffentlichen.

2.1. Datenschutz in Deutschland

In der Bundesrepublik ist der Datenschutz auf Bundesebene durch das Bundesdatenschutzgesetz geregelt. Ein Urteil des Verfassungsgerichtes von 1983 bezüglich der informationellen Selbstbestimmung spezifiziert das Recht auf Datenschutz.

Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) trat 1977 in Kraft und wurde seitdem mehrfach aktualisiert und fortschreitend an Richtlinien auf europäischer und globaler Ebene angepasst.

Das Bundesdatenschutzgesetz gilt sowohl für öffentliche Stellen als auch für nicht-öffentliche Stellen, wie privatwirtschaftliche Unternehmen, Gewerkschaften, Parteien, Freiberufler_innen oder Vereine. Es legt fest, unter welchen Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung des Bundes Daten erhoben werden dürfen. Ein Rechtsakt muss eine Erhebung vorsehen und Betroffene müssen in die Erhebung sensibler Daten, wie religiöse Zugehörigkeit oder die ethnische Identität, ausdrücklich eingewilligt haben. Auch nicht-öffentliche Stellen unterliegen diesen strengen Auflagen.

Neben der Einwilligung der Betroffenen muss ein legitimer Grund zur Erhebung vorliegen, also entweder lebenswichtige oder andere wichtige Interessen müssen diese Maßnahme erfordern. Auch dürfen die Daten nur erhoben werden, wenn Betroffene die Daten selbst öffentlich gemacht haben. Neben der Erhebung bestehen ähnliche Anforderungen für die Verarbeitung und Nutzung der Daten. Diese Beschränkungen können beeinflussen oder bestimmen, ob bereits erhobene Informationen überhaupt

Das BUG erarbeitet zurzeit ein Themenpapier zum Thema Gleichheits- und Partizipationsdatenerhebung, welches im Sommer 2016 fertig gestellt und auf der Webseite zugänglich gemacht werden soll.

ausgewertet werden dürfen. Wenn Daten auf unzulässige Weise erhoben wurden, ist es untersagt diese zu speichern oder auszuwerten.

1983 hat das Bundesverfassungsgericht ein zentrales Urteil zum ‚Recht auf informationelle Selbstbestimmung‘ gefällt, welches, gerade vor dem Hintergrund moderner Datenverarbeitung, den Schutz der Privatsphäre stärken sollte. Dieses Urteil gibt Einzelnen die Befugnis die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten selbst zu bestimmen, also zu entscheiden wann und in welchem Umfang persönliche Gegebenheiten preisgegeben werden. Dazu zählt auch, dass Personen unter dem Grundsatz der Freiwilligkeit die Angabe verweigern dürfen und somit keine Auskunft geben müssen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird als Grundrecht gesehen. Es wird im Grundgesetz zwar nicht explizit erwähnt, wurde aber aus dem Grundgesetz (GG) abgeleitet. Es ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und genießt Verfassungsrang. Die Begriffe ‚Datenschutz‘ und ‚Recht auf informationelle Selbstbestimmung‘ werden in Deutschland synonym verwendet.

Die Landesdatenschutzgesetze der Bundesländer gelten für die jeweilige Landesverwaltung, also Landesbehörden und Kommunalverwaltungen, und legen insbesondere die Rechtsstellung der jeweiligen Landesbeauftragten für Datenschutz fest.

Gleichwohl ein solider rechtlicher Rahmen besteht, um persönliche und sensible Daten zu schützen, muss in der Bundesrepublik davon ausgegangen werden, dass nicht ausnahmslos innerhalb dieses Rahmens verfahren wird. Beispielsweise wurde 2005 bekannt, dass bei der Polizei in mehreren Bundesländern eine Software Einsatz fand, die auch die sexuelle Orientierung von Verdächtigten, ohne deren Wissen, erfasste.

2.2. Datenschutz auf europäischer Ebene

Auf EU-Ebene regelt hauptsächlich die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Umgang mit persönlichen und sensiblen Daten.

Datenschutzrichtlinie 95/46/EG

Die EU-Datenschutzrichtlinie wurde 1995 vom Rat der EU verabschiedet. Bis 2006 haben alle Mitgliedstaaten ihr Recht daran angepasst, auch die neu beigetretenen Länder. Die Richtlinie unternimmt den Versuch ein komplexes Feld zu klären, das sowohl die Erhebung von Zensusdaten, wissenschaftlichen Untersuchungen, die Erfassung von Personendaten in staatlichen oder privaten Institutionen sowie Mitgliederverzeichnissen und Polizeidaten umfasst. Hierfür sind jeweils spezifizierte Ausnahmeregelungen und Einschränkungen in der Erhebung und Verarbeitung von Daten nötig.

Am 14.04.2016 stimmte das EU-Parlament der Speicherung von Fluggast-daten zu. Ein Artikel auf ZEIT Online beschreibt Ziel und Nutzen dieser Erhebung und umreißt die kontroverse Debatte darüber.

In der Richtlinie werden personenbezogene Daten definiert als Daten, die eine Person identifizierbar machen. Die Bestimmungen zur Nutzung dieser sind sowohl vom öffentlichen als auch vom privaten Sektor einzuhalten; die Bereiche innere Sicherheit, Verteidigung und Strafrecht sind allerdings davon ausgeschlossen.

Daten müssen eindeutig und rechtmäßig erhoben werden. Die einzelnen Mitgliedsstaaten haben genauer zu spezifizieren, unter welchen Bedingungen diese rechtmäßig verarbeitet werden dürfen.

Die Richtlinie definiert welche Kategorien als sensible Daten zu behandeln sind. Hierzu gehören die ethnische Herkunft, politische Meinung, religiöse oder philosophische Überzeugung, die Gewerkschaftszugehörigkeit sowie Daten zur Gesundheit oder dem Sexualleben.

Die Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von personenbezogenen und sensiblen Daten sind nur dann erfüllt, wenn diese direkt von der betreffenden Person und mit deren Einverständnis erhoben wurden (Freiwilligkeit). In manchen Ländern der EU wird eine schriftliche Einwilligung benötigt, in anderen reicht eine mündliche Zustimmung aus.

Es steht der befragten Person zu, über die Weiterverarbeitung ihrer Daten in verständlicher Art und Weise oder Sprache informiert zu werden, was sich aus dem Grundsatz ‚nach Treu und Glauben‘ ableitet. Weiter ist festgelegt, dass die Erhebung, wie staatlich erhobene Statistiken, wissenschaftliche Forschung oder die Aufdeckung von Diskriminierung, grundlegendem öffentlichem Interesse dienen soll.

Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte erfüllt die Funktion einer Verfassung für die Europäische Union und steht in der Tradition der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates. Sie verbietet das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Der Schutz personenbezogener Daten ist in Artikel 8 geregelt, die nur mit Einwilligung der betroffenen Person und auf legitimer gesetzlicher Grundlage erhoben werden dürfen. Außerdem wird Personen das Recht auf Einsicht und Berichtigung ihrer Daten zugestanden.

2.3. Datenschutz international

Auf internationaler Ebene gibt das ‚Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten‘ des Europarates Rahmenbedingungen zur Erhebung von sensiblen Daten vor. Außerdem verbietet die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates sowie der Internationale Pakt

über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (UN) den Schutz der Privatsphäre.

Das ‚Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten‘ des Europarates (ETS Convention No. 108) ist das einzige internationale Abkommen, welches speziell dem Datenschutz gewidmet ist. Das Übereinkommen trat bereits 1985 in Kraft und wurde von allen 47 Mitgliedstaaten unterschrieben oder ratifiziert. Es trifft nur auf Daten identifizierbarer Personen zu und schließt somit anonymisierte Daten aus. Es regelt überwiegend die Verarbeitung und Speicherung der Daten. Ihre Erhebung muss angemessen und rechtmäßig erfolgen. Artikel 6 verbietet die automatische Verarbeitung sensibler Daten, es sei denn es gibt eine Rechtsgrundlage, die angemessenen Schutz bietet. Artikel 8 sieht vor, dass Personen ihre Daten einsehen, berichtigen und löschen lassen können.

Die Europäische Menschenrechtskonvention bestimmt das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und beinhaltet somit den Schutz privater Daten. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen, auch UN-Zivilpakt genannt, verbietet rechtswidrige Eingriffe ins Privatleben und sichert somit den Datenschutz.

3. Grundsätze der Erhebung von sensiblen Daten

Die Erhebung von sensiblen Daten, im Besonderen bezüglich ethnischer Zugehörigkeit, politischer Weltanschauung, sexueller Orientierung oder Religionszugehörigkeit, ist äußerst umstritten. Einwände solche Daten preiszugeben sind nachvollziehbar und berechtigt.

Sind jedoch Grundsätze zur Erhebung und Verarbeitung von Gleichheits- und Partizipationsdaten festgeschrieben und würden jederzeit verbindlich eingehalten, hätte dies vermutlich eine geringere Abwehr zur Folge.

Aus gesetzlichen Vorgaben, einschlägigen Empfehlungen, Analysen und konkreten Erfahrungen ergeben sich sinnvolle, zielführende, pragmatische und für die Befragten annehmbare Wege, wie die Erhebung von Gleichstellungsdaten umgesetzt werden kann.

2008 wurde eine lesenswerte Studie zur Datenerhebung von sensiblen Daten insbesondere im Kontext von ‚Ethnic Profiling‘ von Julie Ringelheim veröffentlicht.

„ECRI [European Commission against Racism and Intolerance] also consistently stresses that such data should be collected with due respect to the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-identification of persons as belonging to a particular group and in close co-operation with all the relevant actors, including civil society organisations.“

ECRI General Policy Recommendation N°11, 2007

In diesem Dossier wollen wir erörtern, wie die Grundsätze der Selbstdefinition, der Freiwilligkeit und des gesicherten Datenschutzes gestaltet sein sollten. Für die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten ist eine gesetzliche Grundlage unabdingbar. Mögliche angemessene und zielführende Kategorien werden diskutiert. Der Grundsatz der Konsultierung von Betroffenen, ihren Selbstvertretungsstrukturen und anderen relevanten Akteuren wird außerdem dargelegt.

3.1. Selbstidentifizierung garantieren

Die Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Menschen ist faktisch gegeben. Ausgrenzung und Diskriminierung beginnt, wenn Unterscheidungsmerkmalen eine negative Konnotation zugeschrieben wird und diese dann auf Einzelne dieser Gruppe projiziert wird. In Erwartung einer Ausgrenzung oder Diskriminierung ist es daher nachvollziehbar, wenn Personen, die einer solchen Gruppe zugeschrieben werden, einer Kategorisierung ablehnend gegenüberstehen. Diese Ablehnung manifestiert sich im Besonderen bei der Erhebung von Daten, die mit der ethnischen Herkunft, Zugehörigkeit oder Zuschreibung in Zusammenhang stehen. Die deutsche Vorkriegsgeschichte ist geprägt von Fremdkategorisierungen von Menschen als ‚Juden‘, ‚Zigeunern‘ oder ‚Behinderten‘.

“... such identification [which identifies individuals as being members of a particular racial or ethnic group] shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned.”

CERD, General Recommendation 8, Thirty-eighth session, 1990

Der Grundsatz der Selbstidentifikation im Rahmen einer Datenerhebung sieht das Gegenteil vor. Die befragte Person identifiziert sich (oder nicht) mit einer Gruppe und hat die vollständige Freiheit und Kontrolle sich einer Kategorie zuzuordnen. Ob diese von Externen als ‚richtig oder falsch‘, als ‚angemessen oder nicht‘ wahrgenommen wird, ist irrelevant. Es steht niemandem zu, diese Identifikation in Frage zu stellen oder zu verändern. Selbst bei sich wandelnden Identifikationen muss dieser Grundsatz unverrückbar bleiben. So ist es beispielsweise möglich, zulässig und verständlich, dass sich die in Deutschland aufgewachsene Enkelin eines türkischen Gastarbeiters bei einem Erhebungsanlass als Türkisch und einem anderen Erhebungsmoment als Deutsch klassifiziert.

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) führte 1990 im Rahmen der Generellen Empfehlung Nummer 8 den Grundsatz der Selbstidentifikation ein. Dieser Grundsatz wird von der ‚European Commission Against Racism and Intolerance‘ (ECRI) des Europarates unterstützt. Auch im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates wird Angehörigen von nationalen Minderheiten das Recht auf eine Selbstidentifikation zugesprochen.

Die in internationalen Übereinkommen verbrieftete Möglichkeit der Selbstidentifikation muss in der nationalen Gesetzgebung als auch der konkreten Erhebung sensibler Daten gewährleistet werden. Nur so ist die Unterstützung von Datenerhebungen durch Communities zu erwarten.

3.2. Freiwilligkeit gewährleisten

Auf der Grundlage der EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG ist die Freiwilligkeit der Angabe sensibler Daten zwingend erforderlich. Auch im Länderbericht der ‚European Commission Against Racism and Intolerance‘ (ECRI) aus dem Jahr 2009 wird Deutschland aufgefordert, Daten zur ethnischen und religiösen Zusammensetzung der Bevölkerung unter der Maßgabe der Freiwilligkeit zu erheben.

Daher muss Befragten bei der Erhebung nachvollziehbar dargelegt werden, dass bei der Verweigerung der Angabe einer sensiblen Information keine Nachteile oder Sanktionen zu erwarten sind.

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgen darf, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist: a) Die betroffene Person hat ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben; [...]“

Europäische Richtlinie
95/46/EG, Artikel 7 von 1995

Gleichermaßen sollte Befragten der Sinn und Zweck einer Erhebung erläutert werden, damit sie erkennen können welchen Zweck die Angabe einer persönlichen, sensiblen Information verfolgt und somit besser entscheiden können, ob sie diese Angabe machen möchten.

3.3. Datenschutz sichern

In einem ersten Schritt der Datenerhebung werden Informationen von einer konkreten Person abgefragt. Zu diesem Zeitpunkt ist die Verbindung der Daten zur jeweiligen Person noch möglich. Die Daten des Individuums werden dann in ein Erfassungssystem übertragen. Wenn nicht bereits geschehen, werden die Daten in diesem Schritt anonymisiert. Dies bedeutet, dass Informationen weitgehend nicht mehr mit einer konkreten Person in Zusammenhang gebracht werden können.

Daraufhin werden die individuellen Daten der gesamten Befragung zu einem umfassenden Datensatz zusammengefügt. Hier spricht man von aggregierten Daten. Wenn die gesammelten Informationen dann entlang bestimmter Merkmale gruppiert werden (beispielsweise nach Lebensalter), spricht man wiederum von disaggregierten

„Damit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch in der Informationsgesellschaft als Freiheitsrecht der Bürgerinnen und Bürger gewahrt wird, begrenzt der Datenschutz die Verarbeitung personenbezogener Daten durch rechtliche Regelungen und technische Maßnahmen“.

Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen

Daten. Bei diesen ist kein Rückschluss mehr auf individuelle Personen und ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe möglich.

Dieser gesamte Prozess unterliegt rechtlichen Datenschutzbestimmungen. Bei der Erhebung individueller Daten haben die befragten Personen bei der Abfrage von sensiblen Daten die Möglichkeit dies zu verweigern ohne Sanktionen fürchten zu müssen. Wenn die Person sich zur Angabe einer sensiblen Information entschließt, nimmt sie selbst eine Kategorisierung vor. Unter den Datenschutz fällt außerdem, dass persönliche Daten anonymisiert gespeichert werden müssen. Darüber hinaus dürfen nur Daten in disaggregierter Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Der Schutz und die vertrauliche Behandlung von persönlichen Daten ist einer der zentralen Grundsätze bei jeglicher Datenerhebung. Dennoch besteht bei Kritikern von Datenerhebungen der Verdacht als auch die Befürchtung, dass diese umgangen, ignoriert oder gebrochen werden. Daher muss eine unabdingbare Gewährleistung des Datenschutzes, besonders von staatlichen Institutionen, die solche Daten erheben, gesichert sein.

3.4. Gesetzliche Grundlage nutzen

Öffentliche, wissenschaftliche und wirtschaftliche Interessen an Informationen über gesellschaftliche Zusammenhänge führen zu einem hohen Maß an Datenerhebungen. Diese sind weder immer notwendig noch gesellschaftlich vertretbar. Es obliegt dem Gesetzgeber Rahmenbedingungen dafür vorzugeben, in welchen Bereichen und zu welchem Zweck die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten, die häufig sensible Informationen enthalten, durchgeführt werden können. Hierdurch wird Missbrauch vorgebeugt.

Hierüber sagt das Bundesdatenschutzgesetz in § 13, dass „Das Erheben besonderer Arten personenbezogener Daten (§ 3 Abs. 9) [...] nur zulässig [ist], soweit eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses zwingend erfordert.“

Artikel 8 „(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken“

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000/C 364/0

3.5. Mögliche Erhebungskategorien

Eine Datenerhebung, die beispielsweise auf die Dokumentation von Diskriminierung oder der Erkennung von gesellschaftlichen Problemlagen abzielt, muss mitunter auf sensible Daten zurückgreifen. Eine Person und ihre Zugehörigkeit(en) sind nicht

monolithisch, sondern eine Kombination von vielen Facetten. Eine Person hat auf der einen Seite ein Geschlecht, eine Herkunft, ein äußeres Erscheinungsbild, (k)eine philosophische, religiöse, politische Einstellung, eine Nationalität, (eine) Muttersprache(n) als auch andere Facetten, die in ihrer Gesamtheit eine Identität bilden. Dies illustriert, dass Personen vielfältige und mitunter komplexe Merkmale, Zugehörigkeiten und Hintergründe vereinen, die ihr individuelles Leben wie auch gesellschaftliche Dynamiken prägen. Diesbezügliche Erhebungen müssen dies angemessen reflektieren.

„Jede Datenerhebung bedarf eines sensiblen Umgangs bei der Festlegung von Definitionen und der Kategorienbildung, um keiner weiteren Stigmatisierung der diskriminierten Gruppe Vorschub zu leisten“, wurde im Protokoll eines Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in 2009 festgestellt.

Solche Facetten sind in unterschiedlichen Lebensabschnitten oder -bereichen unterschiedlich dominant und relevant. Die Selbstwahrnehmung kann sich mitunter anders manifestieren als die Wahrnehmung von Anderen (Fremdwahrnehmung).

Um diesem Facettenreichtum gerecht zu werden, sollten daher unspezifische und umfassende Überkategorien, wie beispielsweise der Migrationshintergrund, vermieden werden. Erkenntnisse aus Untersuchungen und Studien zu Diskriminierungserfahrungen würden auf dieser Grundlage detailreichere Informationen erbringen, die nötig sind, um gezielte gesellschaftliche Interventionen vornehmen zu können.

ECRI empfahl Deutschland 2009 in seinem Länderbericht die Zusammensetzung der Bevölkerung entlang der Religion, Sprache, Nationalität sowie nationaler und ethnischer Herkunft zu erfassen.

Gleichermaßen muss abgewogen werden, wie viele Kategorien erhoben werden können, da in der Regel sowohl finanzielle wie zeitliche Grenzen gesetzt sind. Ausschlaggebend ist jeweils die Zielsetzung der Untersuchung. Genutzte Kategorien müssen auf diese Zielsetzung abgestimmt werden.

Während z.B. eine Untersuchung bezüglich ‚Racial Profiling‘ vor allem Kategorien beinhalten würde, die sichtbare Minderheiten erfassen, wäre bei einer Erhebung bezüglich Schulerfolg beispielsweise die Kategorie Muttersprache eher relevant.

Im Folgenden möchte das BUG mögliche Kategorien diskutieren, die im Zuge einer spezifizierten Datenerhebung Berücksichtigung finden sollten.

a) **Allgemeine personenbezogene Daten:**

Staatsbürgerschaft

Als Erfassungskategorie spielt die Staatsbürgerschaft häufig eine zentrale Rolle. Abgefragt wird die Nationalität, die dann die Information eröffnet, ob jemand einen deutschen Pass hat oder ‚EU-Ausländer_in‘ oder ‚Drittstaatler_in‘ ist. Gleichermaßen ist

von Belang, ob eine Person ihre Staatsangehörigkeit und somit ihre Staatsbürgerschaft gewechselt hat oder ob sie möglicherweise zwei oder mehrere Staatsbürgerschaften besitzt.

Aufenthaltsstatus

Bei Menschen, die nicht über einen deutschen Pass verfügen, kann ihr Aufenthaltsstatus Auswirkungen auf ihre Lebensgestaltung und -möglichkeiten haben: jemand mit einer befristeten oder unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung verfügt über andere Rechte und Pflichten als eine Person, die eine Duldung besitzt oder sich in einem Asylantragsverfahren befindet. Auswirkungen auf die Aufnahme (k)einer Beschäftigung, die Niederlassungs- oder Reisefreiheit sind offensichtlich. Diese Kategorie hat ihren festen Bestandteil in statistischen Erhebungen zur Bevölkerungskonstellation. In Bereichen der Erkennung von Diskriminierung wiederum findet sie zumeist keine Berücksichtigung. Dieser Faktor gäbe jedoch Aufschluss über mögliche Ausgrenzungskonstellationen, die nur dann offensichtlich würden, wenn die Kategorie ‚Aufenthaltsstatus‘ in die Erhebung einbezogen wäre.

Geschlecht

Die Kategorie ‚Geschlecht‘ scheint auf den ersten Blick weder sensibel noch umstritten, da sie nahezu immer und überall abgefragt wird. Bezüglich der Trans- oder Intersexualität wurde in Deutschland zwar ein gewisses Niveau an Wahrnehmung erreicht, jedoch werden bislang die Kategorien ‚3. Geschlecht‘, ‚Intersexuell‘, ‚Trans‘ oder andere Geschlechterausprägungen nicht in entsprechenden Fragebögen berücksichtigt. Problemlagen einer gesamten Bevölkerungsgruppe werden so ausgeblendet.

Migrationshintergrund

Die Abfrage der Kategorie ‚mit Migrationshintergrund‘ hat sich weitgehend eingebürgert. Hier werden jedoch nur begrenzte Sachverhalte einbezogen. Über die bestehende Definition hinaus ist zu erwägen, ob nicht sowohl die eigene Migrationserfahrung (1. Generation), die Migrationserfahrung der Eltern (2. Generation) als auch der Großeltern (3. Generation) abgefragt werden sollten. Die jeweilige einseitige oder beidseitige Migrationserfahrung der Eltern oder Großeltern könnte in bestimmten Erhebungen erhellende Informationen bieten.

(Familien-)Sprache

Die Erfassung der Kategorie ‚Familiensprache‘ kann Aufschluss darüber geben, ob Kinder in der Schule in ihrer Erst- oder Zweit- (oder Dritt-/Viert-/etc.) Sprache unterrichtet werden und wie sich dies auf ihre Leistung auswirkt.

b) **Sensible personenbezogene Daten**

Ethnische Herkunft

In Deutschland wird die regionale und kulturelle Herkunftsgruppe wie die Schwaben und Schwäbinnen, Franken und Fränkinnen, Pommer_innen, Sachsen und Sächsinen, Fries_innen oder Rheinländer_innen nicht als ethnische Kategorie definiert. In anderen Ländern Afrikas oder Asiens ist die Verortung in kulturelle und sprachliche Herkunftsgruppen ein integraler Bestandteil des alltäglichen Lebens. Da, wo die Kolonialzeit Verbindungen zwischen den Gruppen nicht vergiftet hat, sind ein Austausch und Zusammenleben der Volksgruppen durchaus spannungsfrei und unproblematisch. Menschen in Afrika oder Asien wird eine ethnische Herkunft zugeschrieben, den Deutschen jedoch nicht. Dies verursacht eine zumeist nicht identifizierte Schieflage.

Da eine Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe nicht bereits in der Nationalität abgebildet ist bzw. Länder häufig mehr als eine ethnische Gruppe aufweisen, hat die Kategorie ‚ethnische Herkunft‘ im Prinzip einen zusätzlichen Informationswert. Kurd_innen können einen Pass des Irak, Iran, der Türkei oder Syriens haben, südafrikanische Staatsbürger_innen können gleichzeitig auch Zulu, Xhosa, Ndebele, Khoisan oder Afrikaans sein.

Der Bezug auf die ethnische Herkunft, beispielsweise als Diskriminierungsgrund im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), verkürzt jedoch Aspekte wie die Sprache (Schwäbisch, Baskisch, Igbo), äußeres Erscheinungsbild, kulturelle Kleidungsstile oder Haartrachten etc. und sollte, wo angemessen, daher im Einzelnen erfasst werden.

Sprache

Wie oben erläutert, ist die Sprache häufig eng mit der Kategorie ‚ethnische Herkunft‘ verwoben.

‚People of Color‘/Hautfarbe/Erscheinungsbild

Ob jemand Weiß, Schwarz oder eine ‚Person of Color‘ ist, ist ein Faktor der von Anderen meist unmittelbar wahrgenommen wird und Auslöser für rassistisches Verhalten sein kann. Daher ist diese Kategorie besonders in Bezug auf die Erhebung rassistischer Diskriminierungserfahrungen von Bedeutung. Hier scheint weniger die Tönung der Haut an sich als vielmehr die Fremdwahrnehmung über eine Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe von Belang.

Andere veränderbare Merkmale

Kulturelle und/oder religiöse Merkmale, wie Kleidung, Haartracht, Kopfbedeckung etc., sind Merkmale, die zwar selbst gewählt und veränderbar, aber teilweise unabdingbare Bestandteile einer kulturell/ethnisch/religiösen Gruppe sind. Sofern diese offensichtlich wahrnehmbar sind (Schläfenlocken, Turban, Kopftuch) lösen sie, wie die Hautfarbe, in

der Fremdwahrnehmung häufig eine Zuschreibung als ‚Andere‘ aus. Daher wäre bei Erhebungen zur Diskriminierungserfahrung die Erfassung der Kategorie ‚andere veränderbare Merkmale‘ aufschlussreich.

Religionszugehörigkeit

In amtlichen Fragebögen wurde in Deutschland bislang die Konfession (will heißen katholisch, evangelisch, konfessionslos) erfasst. Im Jahr 2011 wurde im Mikrozensus abgefragt, welcher Religionsgesellschaft (wie z.B. römisch-katholisch, orthodox, jüdisch) eine Person als Mitglied angehört als auch zu welcher Religion man sich bekennt. Hier konnte z.B. Islam, Hinduismus, Christentum angegeben werden.

Darüber hinaus würde die Angabe einer Kategorie ‚aktive oder passive Religiosität‘ einen bedeutenden Hinweis für die Gestaltung von Schulen, Feiertagen und öffentlichen Arbeitsräumlichkeiten geben und entsprechende Bedarfe aufzeigen.

Die hier dargestellten Kategorien geben jede für sich nur einen geringen Einblick in komplexe Identitäten und in Dynamiken beispielsweise bezüglich Integration, Ausgrenzung, Diskriminierungserfahrung und Bildungserfolg. Sie müssen in einer Gesamtschau betrachtet und analysiert werden, um Problemlagen differenziert erkennen und entsprechend differenziert bearbeiten zu können. Die kleinteilige Erhebung der hier vorgeschlagenen Kategorien erlaubt, im Kontext von Untersuchungen bezüglich Diskriminierung, darüber hinaus die Verschränkung von Merkmalsausprägungen zu erkennen. So würde möglicherweise erkennbar, dass Frauen, die der muslimischen Religion angehören und ein Kopftuch tragen, vermehrt Opfer von Diskriminierung werden, als muslimische Frauen ohne Kopftuch. Gleichmaßen würde vermutlich nachgewiesen werden können, dass junge Männer mit dunkler Hautfarbe erheblich häufiger Ziel einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle durch die Polizei sind als junge hellhäutige Männer.

Neben den jeweils vorgeschlagenen Merkmalen sollte immer auch die Option ‚Andere‘ eine eigene oder weitere Spezifizierung ermöglichen, um mögliche ‚vergessene‘ Merkmale aufzufangen.

3.6. Einbindung relevanter Akteur_innen in die Entwicklung und Erhebung

Bei der Erhebung sensibler Daten zu Herkunft, Religion und Gruppenzugehörigkeit ist der Grundsatz der Einbindung betroffener Communities und ihrer Vertretungsstrukturen im Entwicklungsprozess von Studien wie auch in der Definition und Auswahl von zu verwendenden Kategorien u.a. vom ‚European Commission against Racism and Intolerance‘ (ECRI) empfohlen.

“ECRI also consistently stresses that such data should be collected (...) in close co-operation with all the relevant actors, including civil society organisations.”

ECRI General Policy
Recommendation N° 11, 2007

Konzeptionierung von Studien

Gleichwohl dies bislang nur in Ausnahmefällen berücksichtigt wird, ist es angeraten in der Entwicklungsphase der Erhebung mit gesellschaftspolitischer und soziologischer Ausrichtung Communities einzubeziehen, auf die diese Erhebungen abzielen. Im Forschungsdesign könnten somit Datenerhebungsmethoden auf die Zielgruppe abgestimmt, Fragen kultursensibel und zielgerichtet gestellt werden und eine angemessene Terminologie Verwendung finden. Dies würde die Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft von Befragten gegenüber einer Erhebung stärken.

Bildung der Kategorien mit Communities abstimmen

Bezeichnungen für Kategorien sind nicht statisch und unterliegen gesellschaftlichen Veränderungen. Wohingegen es in den 70er Jahren in Deutschland angemessen schien Zuwanderer_innen ‚Ausländer‘ zu nennen, wird dieser Begriff heute als unpassend wahrgenommen. Ein gesellschaftlicher Wandel hat hier stattgefunden. Daher mögen Kategorien, die heute politisch korrekt, angemessen und richtig erscheinen in zehn Jahren veraltet sein. Um solche gesellschaftlichen Veränderungen in Statistiken widerzuspiegeln, ist es wichtig im Austausch mit relevanten Communities zu stehen und, wo nötig, Bezeichnungen für Kategorien anzupassen.

4. Internationale Beispiele für die Erhebung und Verwendung sensibler Daten

Um einen Überblick und die Möglichkeit zur Anregung für die BRD zu geben, soll nun eine Auswahl von Ländern im Kontext der Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdatenerhebung vorgestellt werden. Diese Beispiele sollen zeigen, wie die vorgestellten Grundsätze der Erhebung von sensiblen Daten in konkreten Lebensbereichen in anderen Ländern bereits umgesetzt werden. Vorgestellt werden Großbritannien, die USA und Südafrika.

4.1. Großbritannien

Großbritannien hat schon seit vielen Jahrhunderten eine diverse Bevölkerung. Den Anfang nahm diese schon mit dem Römischen Reich und entwickelte sich später parallel zur Geschichte des sogenannten britischen Weltreichs (British Empire) mit vielen Kolonien und anderweitig besetzten Gebieten und teilweise daraus resultierenden komplexen Migrationsströmen.

Nicht alle Angehörige von ethnischen Minderheiten sind Einwander_innen und nicht alle Einwander_innen sind Angehörige von ethnischen Minderheiten.

Durch die britische Beteiligung an der Versklavung von westafrikanischen Menschen und dem atlantischen Dreieckshandel mit britischen Gütern, versklavten Menschen und Kolonialwaren gelangten Schwarze Menschen schon sehr früh nach Großbritannien. Im 16. Jahrhundert wanderten Sinti vom europäischen Festland ein und im 17. Jahrhundert wurden Menschen aus den besetzten Gebieten in Südasien als Seefahrer_innen rekrutiert und an der Rückfahrt gehindert, wodurch die ostasiatische Bevölkerung wuchs. Im 19. Jahrhundert wanderten viele deutsche und russische Juden und Jüdinnen ein.

An vielen Kriegsschauplätzen des Ersten Weltkrieges kämpften Soldat_innen aus den Kolonien aus Südasien auf britischer Seite. Nach dem Krieg blieben einige, obwohl die meisten in ihr Herkunftsland zurückkehrten. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlangten einige Kolonien und britisch besetzte Gebiete ihre Unabhängigkeit, blieben aber im Commonwealth organisiert. Einwohner_innen von Commonwealth-Ländern hatten spezielle Rechte zur Einwanderung, vor allem in Zeiten in denen die Arbeitskraft der Einwandernden wirtschaftlich gebraucht wurde, weshalb viele Menschen aus Indien, Bangladesch, Pakistan, der Karibik, Südafrika, Kenia und Hong Kong einwanderten. Später wurde die Einwanderungspolitik verschärft und eine Einwanderung erschwert.

Laut britischem Zensus 2011 gehören 87,1% der Bevölkerung zur weißen Mehrheit und 12,9% einer ethnischen Minderheit an. Rund 7% der Bevölkerung sind Asiatisch oder Asiatisch-Britisch, 3% Schwarz oder Schwarz-Britisch, 0,9% fühlen sich einer anderen ethnischen Gruppe angehörig. Mit dem Zensus 2011 wurde die Kategorie ‚Mixed‘ neu eingeführt, welche von 2% gewählt wurde. Der Zensus ergab außerdem, dass 11,9% der Bevölkerung im Ausland geboren war. Im Jahr 2010 wanderten die meisten aus Indien, Polen, Pakistan, Irland und Deutschland ein.

Noch vor wenigen Jahrzehnten war rassistische Diskriminierung in jedem Bereich des Lebens alltäglich in Großbritannien. Ein Gesetz verbot 1965 die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, aber erst 1976 verbesserten sich die Umstände wirklich. 2001 wurden öffentliche Einrichtungen dazu verpflichtet ihre Richtlinien zu überprüfen, ob sie Gleichbehandlung nach sich ziehen und somit wirkungsvoll sind. Vermehrt werden positive Maßnahmen eingeführt, deren Umsetzung beobachtet werden soll.

Dafür werden Daten nach allgemeinen Grundsätzen erhoben. Für den Zensus und auf dem Arbeitsmarkt werden Gleichheits- und Partizipationsdaten gesammelt. Meldebögen für ‚stop & search‘, welche die Praktik des ‚Racial Profiling‘ sichtbar machen sollten, enthalten auch ein Feld zur Erfassung von der ethnischen Herkunft bzw. ‚race‘ der kontrollierten Person.

4.1.1. Allgemeines zur Erhebung

An unterschiedlichen Stellen werden Daten, die dem Spektrum der Gleichheits- und Partizipationsdaten angehören in Großbritannien erhoben. Ein allgemeiner Grundsatz ist dabei, dass die Mitwirkung freiwillig ist. Nach britischem Recht ist niemand dazu

verpflichtet, Antworten auf die Fragen zur ethnischen Herkunft, Geschlecht, Sexualität, Behinderung, Religion oder Alter zu geben.

Daten zur ethnischen Herkunft werden erhoben beim alle zehn Jahre durchgeführten Zensus, seit 2003 beim Schulzensus, seit den 1960ern in bisher vier nationalen Umfragen zu ethnischen Minderheiten vom Policy Studies Institute (dt.: Institut für Politikstudien) und für nationale Datenbestände zu Hochschulzugängen.

In nationalen Statistiken tauchten 1976 zum ersten Mal Fragen zur ethnischen Herkunft auf. Vorher wurden stellvertretend Informationen zu Geburtsland und Nationalität erhoben. Seitdem haben sich die Erhebungskategorien verändert und wurden überarbeitet. Eine Schwierigkeit dabei ist einerseits das Interesse an konstanten Kategorien um Entwicklungen über die Jahre zu verfolgen und zu beobachten, andererseits diese Kategorien an sich verändernde Wirklichkeiten anzupassen. So blieb z.B. die Kategorie ‚Bangladeshi‘ konstant, während die heutige Kategorie ‚Black Caribbean‘ vorher mit ‚West Indian‘ benannt war, da das Wort ‚Schwarz‘ (engl. ‚Black‘) zu dem Zeitpunkt als beleidigende Bezeichnung aufgefasst wurde. Die Kategorie Gypsy/Roma/Traveler wurde früher z.B. nur im Schulzensus erhoben und wurde erst 2011 im Zensus eingeführt. Eine weitere Herausforderung bleibt, dass die Kategorien die Vielfalt der Bevölkerung und auch die Vielfalt innerhalb der Gruppen abbilden können müssen.

Die Gesetze, die 1965 und 1976 Diskriminierung verboten, legten auch den Grundstein für ‚Ethnic Monitoring‘ und die ‚Commission for Racial Equality‘ (dt.: Kommission für ‚Rassen‘-Gleichheit), welche in die ‚Equality and Human Rights Commission‘ (EHCR) (dt.: Kommission für Gleichheit und Menschenrechte) aufging und die Fortschritte zur Gleichbehandlung beobachtet und unterstützt. ‚Ethnic Monitoring‘, das Beobachten von (Un)Gleichheit zwischen ethnischen Gruppen mittels Datenerhebung und Auswertung, ist eine Folge der McPherson Untersuchung von 1999, welcher dem rassistisch motivierten Mord an Stephen Lawrence von 1993 folgte, bei dem der britischen Polizei institutioneller Rassismus vorgeworfen wurde.

Bei allen Erhebungen ist die Freiwilligkeit sehr wichtig. Beim Schulzensus gestaltet sich das folgendermaßen. Die Eltern oder Erziehungsberechtigten geben die ethnische Herkunft für Kinder bis 11 Jahren an. Kinder zwischen 11 und 15 entscheiden dies selbst mit der Unterstützung ihrer Eltern oder Erziehungsberechtigten. Dabei wird ein Antwortbogen zur Bestimmung der ethnischen Herkunft den Kindern mit nach Hause gegeben. Wird dieser Bogen nicht ausgefüllt und legen die Eltern oder Erziehungsberechtigten keinen Einspruch in diese Kategorie ein, darf und wird die Schule nach bestem Wissen die Kategorie bestimmen und als ‚von der Schule bestimmt‘ markieren. Die Eltern sollten danach über die Entscheidung der Schule informiert werden und sollten diese einsehen, verändern und entfernen dürfen. Bei einem formellen Einspruch darf die Schule keine Angaben zur ethnischen Herkunft machen. Jugendliche ab 16 dürfen sich selbstständig entscheiden, die Kategorie zu bestimmen und auszufüllen.

„Ethnic monitoring“,
Department of Education,
online: The National Archives

Das ‚Race Relation (Amendment) Act‘ von 2000 verpflichtete öffentliche Einrichtungen ‚Ethnic Monitoring‘ zu betreiben. Außerdem sollen sie Gleichbehandlung zu einem zentralen Teil ihrer Arbeit machen, sowie Richtlinien, Abläufe, Dienstleistungen und Arbeitsbedingungen daran anpassen. Öffentliche Institutionen müssen die Wirkung der Anti-Diskriminierungsrichtlinien vorweisen und zeigen, dass sie keine gegenteiligen Effekte haben. Private Institutionen, wie z.B. Unternehmen und Parteien, sind im Gegensatz dazu nicht zum ‚Ethnic Monitoring‘ verpflichtet. Viele tun es jedoch trotzdem, um ihre Gleichbehandlungsrichtlinien auf Wirksamkeit zu überprüfen. Dazu ist die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten unerlässlich.

4.1.2. Zensus

In Großbritannien werden alle zehn Jahre Zensusdaten erhoben, um Informationen über die Bevölkerung einzuholen, die für Regierung, Handel und Industrie wichtig sind. Seit 1841 geben Befragte Daten zu ihrem Geburtsland und ihrer Nationalität an, da Daten über Immigranten aufgrund der Prägung des

Alles zum Zensus 2011 in Großbritannien finden Sie auf der Internetseite des Office for National Statistics.

Landes durch Einwanderung von Interesse sind. In den 1970ern wurde mit der Konkretisierung der Anti-Diskriminierungsgesetze jedoch klar, dass die Frage nach Geburtsland und Nationalität nicht ausreicht, um die ethnisch-kulturelle Vielfalt zu erfassen. Einige Angehörige von ethnischen Minderheiten können ihre Vorfahren in Großbritannien um mehrere Generationen zurückverfolgen und erfahren somit als Angehörige der sichtbaren Minderheit (der sogenannten ‚visible minority‘) wahrscheinlich Diskriminierung, wurden aber nicht als Gruppe mit potentieller Diskriminierungserfahrung erfasst.

Deshalb sollte im Zensus 1981 eine Frage zur ethnischen Herkunft eingeführt werden, was nach Diskussionen zunächst verschoben wurde. In der Debatte ging es um die Möglichkeit und Legitimität Menschen in rassifizierte und ethnischen Kategorien zu klassifizieren. Manche argumentierten, es wäre politisch und moralisch verwerflich, da so das Konzept der ‚Rasse‘ wiederbelebt würde und die Erhebung zu weiteren Nachteilen für Minderheiten führen könnte. Allerdings konnte die ‚Commission for Racial Equality‘ (dt.: Kommission für ‚Rassen‘-Gleichheit) (CRE) durch das Fehlen der Daten die Umsetzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinien nicht begleiten und prüfen. Einige Tests zur Erhebung wurden zwischen 1975 und 1989 durchgeführt. Diese ergaben, dass Angehörige von Minderheiten nichts gegen die Frage an sich einzuwenden hatten, sondern dass vor allem gegen die Art und Weise der Fragestellung Einspruch erhoben wurde.

Im Zensus 1991 wurde die Frage nach der ethnischen Herkunft aufgenommen. Mit der Zeit änderten sich die zum Ankreuzen verfügbaren Kategorien. Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe wird als persönliche Identität anstatt als objektiver Fakt gesehen. Deshalb ist Selbstidentifikation zentraler Bestandteil der Datenerhebung. Befragte

können dabei zwischen einer Auswahl vorgegebener Kategorien auswählen oder bei der Kategorie ‚Andere‘ selbst genauer spezifizieren.

Im Zensus 1991 konnten Befragte zwischen folgenden Kategorien wählen: Weiß, ‚Black Caribbean‘ (dt.: Karibisch-Schwarz), ‚Black African‘ (dt.: Schwarz-Afrikanisch), ‚Black Other: please describe‘ (dt.: Anders Schwarz: Bitte spezifizieren Sie), Indisch, Pakistanisch, Bangladeschi, Chinesisch oder ‚andere ethnische Gruppe‘ mit Ergänzungsmöglichkeit. Menschen mit Herkunft aus verschiedenen Gruppen wurden angewiesen, die Kategorie auszuwählen, zu der sie sich am meisten zugehörig fühlten oder sie weiter zu spezifizieren.

Es wurde kritisiert, dass Kategorien teils auf ethnischen und teils rassifizierten Elementen aufgebaut sind und somit zur Rassifizierung ethnischer Gruppen führe. Andere Gruppen starteten Kampagnen für die Aufnahme weiterer Kategorien, die ihre kollektive Identität widerspiegeln. Für den Zensus 2001 wurden einige Änderungsvorschläge umgesetzt. Die Kategorie ‚Weiß‘ wurde weiter aufgespalten in ‚Britisch‘, ‚Irisch‘, und ‚anderer weißer Hintergrund‘, mit Ergänzungsmöglichkeiten, um die Vielfalt in der Kategorie weiß sichtbar zu machen. Die Kategorie ‚Asiatisch oder Asiatisch-Britisch‘ enthielt die Spezifizierungen ‚Indisch‘, ‚Pakistanisch‘, ‚Bangladeschi‘ und ‚anderen asiatischen Hintergrund‘. Die Kategorie ‚Schwarzer oder Schwarz-Britisch‘ umfasste den ‚Karibischen‘, ‚Afrikanischen‘ oder ‚anderen Schwarzen Hintergrund‘. Es gab noch die Optionen ‚Chinesisch‘ und ‚sonstige ethnische Gruppe‘. Auch die Möglichkeit zur weiteren Aufschlüsselung der ‚mixed race‘ wurde geboten mit den Optionen ‚weiß und schwarz-karibisch‘, ‚weiß und schwarzafrikanisch‘, ‚weiß und asiatisch‘ oder ‚anderer gemischter Hintergrund: bitte spezifizieren‘.

Beim Zensus 2011 wurde die Kategorie ‚Traveller/Gypsy‘ (auch Irish Traveller oder Pavee) eingeführt. Die Fragebögen variierten in Abhängigkeit vom Ort der Erhebung, sodass sich die konkreten Fragen in England, Wales, Schottland und Nordirland unterschieden. Nur die Überkategorien können harmonisiert werden.

4.1.3. Arbeitsmarkt

Die Commission for Racial Equality (dt.: Kommission für ‚Rassen‘-Gleichheit) (CRE) publizierte 1978 die erste Ausgabe zu Datenerhebung bezüglich ‚Ethnic Monitoring‘ (dem Erheben von Gleichheits- und Partizipationsdaten zum Zweck der Aufdeckung von (Un)Gleichbehandlung) von Chancengleichheitsrichtlinien am Arbeitsplatz mit dem Titel ‚Monitoring an equal opportunity policy: a guide for employers‘. Dieses Handbuch betonte die Wichtigkeit des Monitoring für wirkungsvolle Chancengleichheitsrichtlinien.

Mit den erhobenen Daten sollten Auswahlkriterien und -prozesse geprüft werden, um einen Überblick zu bekommen, ob Individuen wirklich nach ihren Leistungen und Fähigkeiten ausgesucht, befördert und behandelt werden oder ob eine Bevorzugung (meist weißer Briten) stattfindet. Alle Arbeitnehmenden sollen gleiche Chancen haben

und, wenn nötig, Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten, um sich innerhalb des Unternehmens entwickeln zu können. Diese Richtlinien sollen statistisch begleitet werden, um ihre Wirkung zu überprüfen. Zur Datensammlung wurden folgende Empfehlungen herausgegeben: Arbeitnehmende und Bewerbende können ihre ethnische Herkunft angeben, welche in der Personalakte gespeichert wird. Bei Bewerbungen soll überprüft werden, wie Bewerbungs- und Anstellungsmuster für bestimmte Stellen, Lohngruppen und Abteilungen aussehen, aufgeschlüsselt nach Kriterien zur ethnischen Herkunft. Dabei wird überprüft, ob Chancengleichheit gewahrt wird.

Öffentliche Einrichtungen sind zum ‚Ethnic Monitoring‘ verpflichtet, wenn sie nicht explizit davon ausgeschlossen sind. Nach dem britischen Arbeitsrecht sollen Arbeitgebende die Chancengleichheit fördern und zu diesem Zweck Informationen über Arbeitnehmende speichern sowie bei Bewerbung, Beförderung und Weiterbildung auf die ethnische Zugehörigkeit achten. Öffentliche Einrichtungen mit mehr als 150 Beschäftigten müssen außerdem die Verteilung an Weiterbildungen, Vorteilen, Befristung, Beschwerden und Disziplinarverfahren untersuchen und jährlich veröffentlichen.

Außerdem betonte die CRE, dass es nicht nur wichtig ist, dass Daten erhoben, sondern auch wie diese danach verwendet werden. Dabei geht es um das Sammeln von Daten und das Zählen von Mitarbeitenden, sowie um die Prüfung, ob allgemeinen Verpflichtungen nachgekommen wird. Deshalb ist es wichtig, dass öffentliche Einrichtungen überprüfen, ob es Unterschiede in der Behandlung von Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen gibt, und wenn ja nachforschen, welche Gründe eventuell aufgedeckte Unterschiede haben, um daraufhin Nachteile und mögliche Diskriminierungen zu bekämpfen.

Dadurch soll Diskriminierung abgebaut und Gleichbehandlung explizit gefördert werden. Staatliche Stellen müssen nicht nur den Umgang mit den eigenen Angestellten durch Datenerhebung begleiten, sondern auch das Monitoring auf den Gesamtumfang der Verpflichtungen und Befugnisse einer Behörde ausdehnen.

Zum Monitoring innerhalb der Institutionen sollen die Kategorien aus dem jeweils vorangegangenen Zensus verwendet werden, um Vergleichbarkeit zu schaffen. Die Klassifikation findet durch die Person selbst statt und unterliegt dem Grundsatz der Selbstidentifikation. Falls diese doch von Dritten ausgeführt werden, was nur als letzter Ausweg angesehen wird, muss die Möglichkeit der Bestätigung oder Korrektur gegeben sein. Bei ‚Ethnic Monitoring‘ ist es zulässig, Klassifizierung durch Dritte durchführen zu

Zur Datensammlung innerhalb der Betriebe wurden folgende Empfehlungen herausgegeben: Arbeitnehmende und Bewerbende sollen ihre ethnische Herkunft angeben, welche in der Personalakte gespeichert wird. Bei Bewerbungen soll überprüft werden, wie Bewerbungs- und Anstellungsmuster für bestimmte Stellen, Lohngruppen und Abteilungen aussehen, aufgeschlüsselt nach ethnischer Herkunft. Dabei wird die Realität der Chancengleichheit überprüft.

„Ethnic monitoring in Britain“
von Joana Vassilopoulou

lassen. Allerdings ist jede anderweitige Verwendung dieser Daten rechtswidrig. Private Einrichtungen unterliegen keiner Pflicht zum ‚Ethnic Monitoring‘. Viele tun dies jedoch trotzdem, um die Umsetzung ihrer internen Chancengleichheitsrichtlinien zu überprüfen.

4.1.4. 'Racial Profiling'

‚Racial Profiling‘ beschreibt Praktiken von Polizeibeamt_innen und Sicherheitskräften, bei denen Kriterien wie zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft als Grundlage einer Kontrolle dienen und dadurch rassistische Denkmuster der ausführenden Kräfte aufzeigen. Diese Praxis wird deshalb dem institutionellen Rassismus zugeordnet.

Die Polizei darf in Großbritannien laut Section 60 Criminal Justice and Public Order Act 1994 überall Verdächtige anhalten und durchsuchen, sogenanntes ‚stop and search‘, wenn vermutet wird, dass diese in eine Straftat verwickelt waren, sind oder sein werden.

„Die bahnbrechende Untersuchung des Mordes an Stephen Lawrence durch Sir William Macpherson markiert einen Wendepunkt der Polizei in Hinblick auf den Umgang mit Rassismus in den eigenen Reihen und die Behandlung der Bevölkerung.“

Jason Bennetto

Nach langem Ausbleiben der Aufklärung des rassistisch motivierten Mordes an Stephen Lawrence im Jahr 1993 und wegen des steigenden öffentlichen Drucks wurde eine Untersuchungskommission einberufen. Der ‚Macpherson-Bericht‘ von 1999 enthält 70 Empfehlungen, die sich größtenteils an die britische Polizei richteten, um unter anderem den festgestellten institutionellen Rassismus abzubauen, der sich auch auf die ‚Racial Profiling‘-Praktik auswirkt.

Das britische Innenministerium drängte auf die Umsetzung dieser Empfehlungen, welche alle Bereiche der Polizeiarbeit abdeckten. Daraufhin wurden Verantwortungen gegenüber der Bevölkerung durchdacht, Strukturen verändert und Arbeitsweisen angepasst. Vermehrt wurden Beamte aus ethnischen Minderheiten rekrutiert und die Meldung und statistische Erfassung von rassistisch motivierten Straftaten verbessert.

Neue Richtlinien für ‚stop and search‘-Personenkontrollen wurden erlassen. Offiziell sollen Personen- und Fahrzeugkontrollen von Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung geprägt sein. Ein Verdacht darf nie allein mit dem Aussehen und äußerlichen Merkmalen, wie Haar- und Hautfarbe, Kleidung, Alter und Geschlecht, begründet werden. Um dies zu untersuchen und zu überprüfen, wurde die Dokumentation der Personenkontrollen überarbeitet und eine unabhängige Beschwerdekommision eingerichtet, die Independent Police Complaints Commission (IPCC).

Seitdem wird bei jeder ‚stop and search‘-Maßnahme ein Protokoll erstellt, auf dem Betroffene ihre ethnische Herkunft selbst und selbstbestimmt eintragen. Die angehaltene Person bekommt einen Durchschlag der aufgenommenen Daten mit der Nummer der kontrollierenden Beamt_innen und kann sich damit an die unabhängige Kontrollstelle

wenden, wenn sie sich zu Unrecht kontrolliert und behandelt fühlt. Die Informationen zu den Personenkontrollen beinhalten außerdem den Anlass der Kontrolle. Die gesammelten Daten der Polizei werden in eine Datenbank eingespeist, die alle polizeilich durchgeführten Personenkontrollen zentral erfasst.

Die persönlichen und sensiblen Daten der kontrollierten Person werden anonymisiert und werden vor allem für interne Zwecke verwendet, gelangen also nicht an die Öffentlichkeit. Die Erfassung der ethnischen Herkunft zeigt nach der Analyse auf, welche Personengruppen verstärkt kontrolliert werden und kann somit die Praktik des ‚Racial Profiling‘ sichtbar machen. Statistiken der letzten Jahre zeigen, dass Schwarze Menschen und Angehörige aus ethnischen Minderheiten überproportional viel kontrolliert wurden.

Beispielsweise wurden von April 2007 bis März 2008 Schwarze Menschen 7,4-mal mehr und Asiatische Menschen 2,3-mal mehr kontrolliert als weiße Briten. So ist es NGOs, Parteien und Verbänden möglich, die Praktik mit konkreten Zahlen anzuprangern und sich für Änderungen der Polizeiarbeit einzusetzen.

Das Innenministerium drängte auf Maßnahmen, ‚Racial Profiling‘ zu unterbinden. Doch durch Gesetzesänderungen hat sich die Lage wieder geändert. Inzwischen ist die Angabe der ethnischen Herkunft verstärkt freiwillig, was die Dokumentation von ‚Racial Profiling‘ schwieriger macht.

4.2. USA

In diesem Teil des Dossiers soll ein Überblick über die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten in den USA gegeben werden.

Wissen über die Demographie der Bevölkerung ist bei einer Diskussion und Umsetzung von gesellschaftlichen Veränderungen unerlässlich. Ohne die Informationen über Themen wie ‚ethnische Herkunft‘, Geschlecht, Sexualität, Alter u.v.m., ist der Schutz der Rechte von marginalisierten Gruppen innerhalb dieser Kategorien erheblich schwieriger.

Um sicherzustellen, dass das Sammeln sensibler Daten in einer legitimen und angemessenen Art und Weise abläuft, hat das Amt für Verwaltung und Haushalt, OMB (‚Office of Management and Budget‘) 1977 die ‚Standards für die Einstufung von Bundesdaten über ethnische Herkunft und Ethnizität‘ festgesetzt. Diese Vorschriften beinhalten Regeln für Umfragen, wie beispielsweise mehrere Kategorien bezüglich der ethnischen Herkunft aufzuführen. Sie beinhalten auch strenge Regeln für die Fälle, in denen eine Fremdentifikation der ‚ethnischen Herkunft‘ oder Ethnizität einer Person notwendig ist und die Möglichkeit, mehr als nur eine Zuordnung zu markieren, wenn sich eine Person mit mehr als nur einer ethnischen Herkunft identifiziert.

Bevor das OMB diese Standards eingeführt hat, waren die Kategorien von ethnischer Herkunft sehr breit aufgestellt, was Personen dazu veranlasst hat, diese unzutreffend anzugeben. Seit 1977 identifizieren sich Menschen, die bei Umfragen teilnehmen sich

selbst mit ihrer ethnischen Herkunft. Davor nahmen diejenigen die ethnische Herkunft des Teilnehmers auf, die die Umfrage durchführten. Das untergrub das Recht auf Selbstidentifizierung der Person und führte so zur Aufrechterhaltung der Diskriminierung von Minderheiten. Ein wichtiger Aspekt bei den Standards der Einstufung ist die Anerkennung des OMB von ethnischer Herkunft und Ethnizität als sich weiterentwickelnde und verändernde Konzepte.

In den USA wird dieses Thema in der Öffentlichkeit behandelt und Verbesserungen und Vorschriften werden diskutiert. Diese Richtlinien müssen bei der Durchführung von Datensammlungen für die US-Regierung, wie Zensus, Bildung und Arbeitsmarkt eingehalten werden. Bestimmungen darüber, dass die US-Polizei sich an diese Vorschriften halten muss, gibt es nicht.

4.2.1. Bildung

Verschiedene Organisationen führen Forschungen zur Bildung durch. Das US-Amt für Bildung ist dabei jedoch der Hauptvertreter von Datenerhebungen im Schulsystem.

Eine Abteilung des Amtes für Bildung, die Bürgerrechtliche Datenerhebung, CRDC (‘Civil Rights Data Collection‘), befasst sich ausschließlich mit der Sammlung von Informationen über Minderheiten an Schulen. Schulbezirken wird auferlegt, sich an die Richtlinien des OMB zu halten und die Schüler_innen oder Betreuer_innen der Schüler_innen ihre eigene ethnische Herkunft definieren zu lassen. Das stellt sicher, dass der Bezirk die Daten, die später vom CRDC benutzt werden, ordnungsgemäß erhebt.

Alle Daten werden unter den Kategorien ethnische Herkunft/Ethnizität, Geschlecht, Behinderung und Kenntnisse der englischen Sprache ausgewertet. Informationen wie die Noten von Schüler_innen, die Belegung der Kurse durch die Schüler_innen, Zugang zu Berater_innen und der Zugang zu Fortgeschrittenen-Kursen und andere Kriterien werden unter Zuziehung von ethnischer Herkunft und anderen sensiblen Daten betrachtet.

In der letzten Umfrage 2011 der CRDC, wurde ein frappierendes Ungleichgewicht in der Qualität der Bildung bei Kindern verschiedener ethnischer Herkunft aufgedeckt. Es wurde herausgefunden, dass Kinder aus Minderheiten häufiger bestraft werden als weiße Kinder, obwohl sie einen kleineren Anteil der Schüler_innen ausmachen. Diese Tendenzen zeigten sich bereits in Vorschulen und ziehen sich bis zu den Highschools durch. So sind 18% der Vorschulkinder Schwarz und stellen 42% der von der Schule verwiesenen Schüler_innen dar.

Folgt man dieser Tendenz, wird klar, dass Schüler_innen, die häufiger bestraft werden, eher dazu tendieren Klassen zu wiederholen, die Schule zu verlassen oder mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten. Nicht nur wurde herausgefunden, dass schwarze und lateinamerikanische Schüler_innen öfter bestraft werden. Ihre Lehrer_innen waren weniger erfahren und geringer entlohnt als deren Kolleg_innen an Schulen mit einem kleineren Minderheitenanteil.

So wie erfahrene Lehrer_innen, waren auch fortgeschrittenere Kurse oft weniger zugänglich für nicht-weiße Schüler_innen, wobei nur 57% der Schwarzen Schüler_innen und 67% der lateinamerikanischen Schüler_innen alle mathematischen und naturwissenschaftlichen Kurse angeboten wurde. Diese Zahl, im Vergleich zu 81% der asiatisch-amerikanischen Schüler_innen und 71% der weißen Schüler_innen, zeigt eine Lücke im Zugang zu angemessener Bildung auf.

Diese Statistik über Bildung ist besonders wichtig bei der Betrachtung von Arbeitsstatistiken. Da marginalisierte Gruppen schon in Schulen diskriminiert werden, ist anzunehmen dass sich diese Tendenz im Leben nach der Schule fortführt.

4.2.2. Polizei und 'Racial Profiling'

Informationen über die Erhebung von Polizeistatistiken sind nur wenige vorhanden. Den USA mangelt es an einem einheitlichen System landesweiter Erfassung von Statistiken. Insbesondere da die Aufzeichnung von Straftaten innerhalb jedes Bundesstaates unterschiedlich angeordnet ist.

Statistiken über Verbrechen werden auf einer landesweiten Ebene zusammengetragen und vom FBI in den ‚Einheitlichen Straftatenberichten‘, UCR (‚Uniform Crime Reports‘), sowie vom Amt der Justizstatistiken (‚Bureau of Justice Statistics‘) in der Nationalen Verbechensdiskriminierung Umfrage (‚National Crime Victimization Survey‘) gesammelt. Der Mangel an Einheitlichkeit der Daten bietet nur wenig verlässliche Statistiken an.

“During a Chicago event with law enforcement officials, the president [Barack Obama] recalled times when he’d been pulled over in his car by police. ‘Most of the time I got a ticket, I deserved it. I knew why I was pulled over,’ Obama said. ‘But there were times when I didn’t’”

Huffington Post, 2015

Informationen, die für den UCR gesammelt werden, werden dort entweder durch ein Amt oder durch die Polizei vorgelegt. Vor 2013 wurden die meisten Informationen auf dem Postweg versendet, was dazu führte, dass die Analyse der Daten zu einem langen und aufwendigen Prozess wurde. Heute werden die Daten nur noch online gesammelt, um den Vorgang zu beschleunigen.

Obwohl der Erhebungsprozess sehr aufwendig ist, bieten die Statistiken eine aufschlussreiche Sicht auf Straftaten in den USA. Der UCR bietet Statistiken über die Zahl von ermordeten und angegriffenen Polizist_innen und allgemeine Straftaten und Statistiken über Hasskriminalität. In dieser Veröffentlichung dokumentiert das FBI die Zahl der Vorfälle, bei denen ein teilweise oder kompletter Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft, Religion, Geschlecht, Sexualität usw. nachgewiesen werden konnte.

Im ‚National Crime Victimization Survey‘, wurden die Daten vom ‚Bureau of Justice‘ (Justizamt) gesammelt. Eine Stichprobe von 160.000 Menschen wird zwei Mal im Jahr befragt. Dabei werden Informationen über die Quote, die Eigenschaften und die Auswirkungen von Straftaten in den USA gesammelt.

Die Teilnehmer_innen werden beispielsweise gefragt, wie wahrscheinlich es wäre, dass sie Opfer von Vergewaltigung, Raub, Körperverletzung, Diebstahl und anderen Verbrechen werden könnten. Dabei sollten sie Auskunft über ihr Geschlecht, ihre ethnische Herkunft und ihr Alter geben, sowie auf die Frage antworten, ob sie sich in einer städtischen Umgebung befänden. Diese Frage legt den Schwerpunkt darauf, ob bestimmte Minderheiten eher Opfer von Gewalt werden als die ethnische Mehrheit und auch, inwiefern ihr Umfeld dazu beiträgt.

Obwohl es eine landesweite Sammlung von Daten über Straftaten gibt, gibt es keine Richtlinien dafür, auf welche Weise Verbrechen angegeben werden sollen. Das bedeutet, dass Polizeibeamt_innen die Daten schon dadurch verzerren können, indem sie nicht jeden Vorfall berichten. Auch können die als „dringendst zu berichten“ eingestuften Informationen von Bundesstaat zu Bundesstaat variieren.

So wie bei den Diskrepanzen in der Berichterstattung, gibt es keine obligatorische und geschlossene Sammlung von Daten über Missbrauch und Fehlverhalten innerhalb der Polizei.

4.2.3. Zensus

Sensible Daten im Zensus zu erfassen bildet die Grundlage, um das politische und soziale Klima in den USA zu verstehen. Ein zentraler Aspekt des US-Zensus ist die absolute Transparenz zu den im Zensus gestellten Fragen. Die Website des US-Zensusamtes (‚U.S. Census Bureau‘) stellt eine Erklärung zur Verfügung, die auf die Notwendigkeit jeder Frage eingeht. Im Kontext des Merkmals ethnische Herkunft gibt das Büro an, dass Statistiken darüber auf politische Regelwerke, Regierungsprogramme und Überwachungen von rassistischer Diskriminierung einwirken. Zensus geht nicht nur darauf aus, Diskriminierung in der Gesellschaft zu überwachen.

Das OMB stellt die ethnischen Kategorien für den Zensus zur Verfügung, um eine einheitliche Datensammlung zu schaffen. Diese Kategorien beinhalten ‚weiß‘, ‚Schwarz‘ oder ‚Afro-Amerikaner_innen‘, ‚Amerika-Indianer_innen‘ oder ‚Alaska-Einheimisch-Asiatisch‘ und ‚Einheimisch-Hawaiianisch‘ oder ‚Pazifik-Insulaner_innen‘.

Die neueste Ergänzung im Zensus ist die Frage über ethnische Herkunft in Bezug auf Latein- und Mittelamerikaner (‚hispanics‘). Dieser Aspekt wird noch vor der Frage nach der ethnischen Herkunft geklärt, da diese Kategorie nicht als Zuordnung nach Herkunft (‚race‘), sondern eher als Staatszugehörigkeit verstanden wird.

Um zu diesen Standardkategorien zu gelangen, hat es Jahre der Diskussion und eine konstante Entwicklung darüber erfordert, wie die Gesellschaft mit ethnischer Herkunft umgeht. Das US-Zensusamt hat Organisationen, die Minderheitengruppen repräsentieren, konsultiert. Das erlaubt den besagten Gruppen, mehr Kontrolle darüber zu erlangen, was von ihnen erfragt wird. Die Minderheitengruppen können so als Vertreterinnen ihrer eigenen Interessen und Rechte agieren und eine andere Methode von Datenerhebung im Zensus einfordern.

Es gibt verschiedene Vorgehensweisen der Datenerhebung, die beim Zensus angewandt wurden. Die gängigsten sind Umfragebögen und Gespräche. Als erstes wird ein Fragebogen an die Bewohner_innen eines Haushaltes geschickt. Wenn er nicht zurückgesandt wird, werden Telefon- und Privatbefragungen durchgeführt. Für die Gespräche wird dafür ausgebildetes Personal vom US-Zensusamt eingesetzt.

Kommt es zu der Situation, dass der_die Befragte sich weigert, Auskunft über die ethnische Herkunft zu geben, muss der_die Befragende selber die ethnische Herkunft des_der Befragten anhand der äußeren Merkmale bestimmen. Der Prozess der Fremdentifikation ist allerdings komplex. Alle bereits gemachten Angaben müssen dabei mit einbezogen werden, danach werden die Akten der Familienangehörigen mit in die Identifikation einbezogen.

4.2.5. Arbeitsmarkt

Das US-Zensusbüro stellt die meisten Statistiken über Beschäftigung in den USA zusammen. Es gibt viele verschiedene Umfragen, mithilfe derer das Büro die Daten sammelt, wie zum Beispiel die Umfrage der Amerikanischen Gemeinde (,American Community Survey‘), die Umfrage bei Geschäftsinhaber_innen (,Survey of Business Owners‘), die Umfrage der aktuellen Bevölkerung (,Current Population Survey‘) und andere.

All diese Umfragen sind integrale Bestandteile der Politikgestaltung und der Verteilung von Bundesstaats- und nationalen öffentlichen Fördermitteln. Jede Umfrage beinhaltet eine Frage nach der ethnischen Herkunft, was eine Darstellung der Situationen der Mitglieder verschiedener Minderheiten innerhalb des Arbeitsmarktes in den USA bietet.

Die Erhebung dieser Informationen kann helfen zu erkennen, ob bestimmte ethnische Gruppen bestimmte Berufe öfter ausüben und in bestimmten Positionen öfter vertreten sind als andere und somit Ungleichbehandlung und Benachteiligung in den beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und im Einstellungsprozess aufdecken.

Der wichtigste Punkt in der Erhebung sensibler Daten in den US-Arbeitsstatistiken ist die Auflistung der gleichen Möglichkeit der Anstellung (,Equal Employment Opportunity Tabulation‘).

Ein Geschäft, welches sich den Standards der Chancengleichheit bei der Einstellung verpflichtet („Equal Employment Business“), stellt Personen ausschließlich aufgrund ihrer Eignung und Qualifikation bezüglich der Position an. Charakteristika wie ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion und Sexualität werden dabei als unwichtige Kriterien betrachtet. Durch die Befragung solcher „Equal Employment Businesses“ können die Daten genutzt werden, um die Anstellungen von Minderheiten zu denen von Mehrheiten zu vergleichen.

Diese Daten zeigen die Entwicklung der Anzahl der Vertreter_innen bestimmter ethnischer Gruppen in der Beschäftigung. So hat sich beispielsweise der Anteil von mittelamerikanischen („hispanic“) Arbeitskräften seit 2000 um 53% erhöht. Mithilfe der Daten können außerdem die Anteile der Anstellungen der Mitglieder verschiedener „ethnischer Herkunft“ aufgezeigt werden. Afro-Amerikaner_innen machen dabei 11% der Amerikanischen Arbeitskraft und 13% der Bevölkerung aus. Dieser Anteil an arbeitslosen Afro-Amerikaner_innen im Bezug zum Bevölkerungsanteil ist jedoch viel höher im Vergleich zu Weißen.

Im Falle, dass eine Diskrepanz im Vergleich zur Mehrheit erkannt wird, kann das Gesetz genutzt werden, um solche Vorgänge im Vorfeld zu verhindern. Im Baugewerbe zum Beispiel, verlangen einige Bundesstaaten von den Unternehmer_innen, eine bestimmte Quote von Anstellungen von Arbeiter_innen verschiedener ethnischer Herkunft und Geschlechter. Wird diese Quote nicht erfüllt, wird das Unternehmen höher besteuert. Wenn die Quote erfüllt wird, werden Steuern erlassen. Initiativen wie diese tragen dazu bei, dass Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt nicht fortlaufen kann.

4.3. Südafrika

Südafrikas Geschichte ist geprägt von Kolonialisierung, Versklavung und der rassifizierten Trennung von Bevölkerungsgruppen durch zahlreiche Praktiken und Gesetze seit Ankunft der weißen Kolonialist_innen. Die Entdeckung von Diamanten und Gold führte noch mehr zur Stärkung der Privilegien der weißen Siedler_innen und dem gesetzlichen Ausschluss und Benachteiligung der Schwarzen Bevölkerung.

Ab 1948 kam es zur Institutionalisierung der Apartheid, in der die Bevölkerung 1950 durch den „Population Registration Act“ in drei Kategorien eingeteilt wurde: Weiß, „Black“ (dazu gehörend afrikanisch, einheimisch, Bantu) oder „Coloured“ (dazu gehörten südafrikanische Minderheiten mit „Cape Malay“ und „Griqua“, aber auch „Indian“, „Chinese“ und „Cape Coloured“, Menschen gemischter Abstammung).

„The time will come when our nation will honour the memory of all the sons, the daughters, the mothers, the fathers, the youth and the children who, by their thoughts and deeds, gave us the right to assert with pride that we are South Africans, that we are Africans, and that we are citizens of the world.“

Nelson Mandela

Diese Kategorisierung ermöglichte weiterhin die strukturelle Diskriminierung, was ein Gefälle in Einkommen, Macht und Fähigkeiten herstellte und festigte. Nach jahrelangem Widerstand wurde ab 1990 das Apartheidssystem langsam abgebaut und Gefangene wie Nelson Mandela aus der politischen Haft entlassen.

Durch den jahrhundertelangen Rassismus ist ein großes Ungleichgewicht an Ressourcen und Fähigkeiten in Familien und Bevölkerungsgruppen entstanden. Es werden mit dem Ende der Apartheid Maßnahmen entwickelt, die dagegen ankämpfen sollen, so wie Wohnhausbauprojekte, Anti-Diskriminierungsrichtlinien und positive Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich.

Um den Fortschritt dieser Maßnahmen zu beobachten, werden regelmäßig Daten erhoben. Dazu wird in diesem Dossier zunächst auf Allgemeines zur Erhebung eingegangen. Daten werden etwa im Zensus, in der Kriminalstatistik und in Unternehmen erhoben.

4.3.1. Allgemeines zur Erhebung

Die Erhebung von persönlichen und sensiblen Daten in Südafrika wird von dem Menschenrecht auf Privatsphäre sowie vom ‚Protection of Personal Information Act‘ geschützt. Dabei wird dieses Recht zwar als Grundrecht, allerdings nicht als absolutes Recht angesehen, da Abweichungen des Datenschutzes in bestimmten Situationen legitim sind. So müssen der Anstand, die Gerechtigkeit und die Effektivität bei der Erhebung von Daten gewährleistet sein und entsprechend der ‚Principles of Information Protection‘ behandelt werden. Diese geben vor: die Limitierung der Verarbeitung und Weitergabe von Daten, die Angabe des Zweckes der Datenerhebung, die Qualität der Information worüber Daten erhoben werden sollen, Transparenz, Versicherung über den Umgang mit den Daten, freiwillige Teilnahme und Rechenschaft. Die Erhebung von sensiblen Daten darf hierbei nur für erforderliche Zwecke und in angemessener Form stattfinden.

Die South African Law Reform Institution bezieht sich in ihrem Diskussionspapier zum Thema ‚Schutz von Privatsphäre und Daten‘ auf bereits vorhandenen Richtlinien, wie der EU-Direktive oder der US Federal Trade Commission. Die Definition von sensiblen Daten ist ebenfalls dort angelehnt und umfasst die folgenden Bereiche: ‚ethnische Herkunft‘, politische Meinung, religiöse/philosophische Weltanschauung, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, Informationen über die Gesundheit und das Sexleben, sowie die Information über Schulden, die finanzielle Situation, kriminelle Vorbelastung und Empfang von Sozialleistungen.

Die Verarbeitung dieser sensiblen Daten untersteht einem Verbot, es sei denn der Betreffende hat seine Einwilligung zur Weiterverarbeitung gegeben. Die Verarbeitung darf dann nur in dem Kontext geschehen, der dem Betreffenden genannt wurde. Im Falle der Unfähigkeit des Subjektes der Daten zur Verarbeitung zuzustimmen (beispielsweise bei der Blutabnahme- und Untersuchung während eines Unfalls), darf die Weiterleitung

der Daten nur im Interesse des Subjektes erfolgen und nur zum wirklich zwingenden Ausmaß.

4.3.2. Zensus

Seit den ersten demokratischen Wahlen in Südafrika wurde die Volkszählung drei Mal durchgeführt (1996, 2001, 2011). Auch schon während der Apartheid-Ära wurden Zensusumfragen durchgeführt, allerdings waren diese Informationen, unregelmäßig und unverlässlich, insbesondere im Kontext der afrikanischen Bevölkerung. Gesetze wie die ‚Native Urban Areas Act‘ und die ‚Group Areas Act‘, die die räumliche Trennung von Afrikaner_innen und der weißen Minderheit regelten, verzerrten die offiziellen Statistiken und unterschätzten sehr grob die Zahl der Menschen in den Städten.

Der erste Zensus nach der Apartheid, im Jahr 1996, war wegweisend für die Geschichte Südafrikas, da er der erste war, in dem die gesamte Bevölkerung gezählt wurde.

Vorangegangene Volkszählungen schätzten die zahlenmäßige Größe jeder Bevölkerungsgruppe, wie sie im ‚Population Registration Act‘ von 1950 definiert wurden, lediglich. Dieser kategorisierte Südafrikaner_innen als ‚weiß‘, ‚coloured‘, ‚Indisch‘ und ‚Nativ‘ (Schwarz). Frühere Volkszählungen enthielten weder akkurate demographische noch sozioökonomische Daten.

„The poor, the rich, the homeless, those in transit at hotels, the young and the old, boys and girls, men and women, the disabled, the educated and the schooled, the wise, the blue collar, the white collar, those on the edge, the sick, the healthy, the unemployed and the employed, those in educational institutions, those in the country under whatever conditions, legal or not, it matters less, there is no difference among yourselves, you are all important and all your importance is equal before the census and you shall thus be counted“

Census 2011, Statistics South Africa

Im Zensus 2011 wurden 120.000 Helfer eingesetzt, um die einzelnen Haushalte über jedes ihrer Mitglieder zu befragen. Dabei spielten Informationen über Alter, Geschlecht, Arbeit, Bildung, Einkommen, Geburten und Tode im Haushalt eine Rolle. Außerdem wurden Informationen über Zugang zu Wasser, Strom, sanitäre Einrichtungen und Kommunikationstechnologien erfragt. Der Zensus 2011 ergab, dass sich 79.2% der Bevölkerung als ‚African‘, 8,9% als ‚Coloured‘, 8,9% als Weiß, 2,5% ‚Indian/Asian‘ und 0,5% anders/unspezifiziert einordnen.

4.3.3. Kriminalstatistik

Wie bei der Kriminalstatistik in Deutschland, stellen Statistiken über Kriminalität keinen wissenschaftlichen Maßstab für die tatsächliche Anzahl von Straftaten dar. Nicht alle Straftaten werden von der Polizei erfasst und das Anzeigeverhalten der Opfer variiert in den Bereichen der Straftaten sehr stark. Dennoch werden seit 1994, jährlich im September die ‚National Crime Statistics‘ (Nationale Kriminalitätsstatistik) können die

Ergebnisse der Statistik für 2013/14 eingesehen werden) herausgegeben, die unter anderem über Trends von Kriminalität Auskunft geben sollen. Die Straftaten werden in der Eröffnung eines Falles nach einem bestimmten System von Codes definiert und die Information darüber in die Polizeilisten eingetragen, wo auch die Art des Verbrechens vermerkt wird. Diese Informationen werden vom ‚South African Police Service‘ (SAPS) von den 1130 Polizeistationen gesammelt und die Statistik zusammengestellt.

Die Menge der Straftaten wird gemessen an der Gesamtzahl der Verbrechen pro Kategorie und die Zahl der Verbrechen per 100.000 Einwohner. Letzteres erlaubt eine Berechnung des Risikos, Opfer eines Verbrechens für die einzelnen Bürger zu werden. Eine allgemeine Aussage über den Anstieg oder Verminderung von Straftaten lässt sich allerdings nicht geben.

Problematisch und unreflektiert wird oft die Interpretation und Entwicklung der Kriminalstatistik vorgenommen. Die SAPS bezog sich in der Erstellung ihrer Daten zum Beispiel nicht auf die erneuerten Bevölkerungszahlen des Zensus 2011, was Verhältnisse verzerrte.

Die Anwendung der Kriminalstatistik muss immer im Vergleich zum relativen Kontext stehen. Dazu gehören die Relation zu Zeit oder globalen, lokalen und regionalen Vergleichen.

4.3.4. Arbeitsmarkt

Durch den jahrhundertelangen Rassismus ist ein großes Ungleichgewicht an Ressourcen und Fähigkeiten in Familien und Bevölkerungsgruppen entstanden. Führungspositionen waren nach dem Ende der Apartheid größtenteils von Weißen besetzt und auch Land und Eigentum waren zu großen Anteilen in Weißen Händen. Es gibt Maßnahmen, mit denen sich die bestehende Ungleichheit von Ressourcenverteilung und Chancen bekämpfen lässt und historisch benachteiligten Individuen bessere Möglichkeiten geboten werden sollen.

Unter der Kategorie ‚historisch benachteiligte Individuen‘ werden Menschen zusammengefasst, die unter dem Apartheidsystem als ‚African‘ und ‚Coloured‘ eingestuft wurden und vor 1993 südafrikanische Staatsbürger waren. Heute werden diese einheitlich mit der Kategorie ‚Schwarz‘ benannt. Außerdem werden zusätzlich Anreize gesetzt, mehrfach benachteiligte Menschen einzustellen und zu fördern.

Unter der Kategorie ‚historisch benachteiligte Individuen‘ werden Menschen zusammengefasst, die unter dem Apartheidsystem als ‚African‘ und ‚Coloured‘ eingestuft wurden und vor 1993 Südafrikanische Staatsbürger_innen waren. Heute werden diese einheitlich mit der Kategorie Schwarz benannt. Außerdem werden zusätzlich Anreize gesetzt, mehrfach benachteiligte Menschen einzustellen und zu fördern, wie Schwarze Frauen oder Schwarze Behinderte.

Menschen sollen sich nach südafrikanischen Vorschriften freiwillig und selbst klassifizieren. Wenn diese sich weigern, soll der Arbeitgebende sich auf bestehende Informationen berufen und der betreffenden Person Einsicht gewähren. Wenn die Person sich als ‚mixed race‘ betrachtet, kann sie sich frei für eine der betreffenden Kategorien entscheiden. Übernimmt der Arbeitgebende dies, wird empfohlen sich für die Kategorie ‚Schwarz‘ zu entscheiden. Auch die Behinderung wird durch freiwillige Selbsteinschätzung erfasst.

Die Kategorisierung steht allerdings in Kritik. Einerseits wird diese verübt durch Menschen, die gegen die fortdauernde Kategorisierung und Bevorzugung oder Benachteiligung von Menschen aufgrund einer Gruppenzugehörigkeit sind. Andererseits geht die Opposition zu dieser Einteilung auch von Weißen Menschen aus, die eine Benachteiligung befürchten und ohne diese Erfassung wahrscheinlich indirekt Vorteile hätten. Da die Kategorisierung große Folgen haben kann, aber nach Selbsteinschätzung erfolgt, riefen ‚People against Race Discrimination‘ (dt.: Menschen gegen rassistische Diskriminierung) dazu auf, sich bei der Bewerbung um einen Job beim Staat als ‚Black African‘ zu registrieren.

Vorgaben auf dem Arbeitsmarkt, welche auch die Daten der Kategorisierung verwenden, sind Employment Equity (dt.: Beschäftigungsgerechtigkeit), welche Arbeitgebende dazu verpflichtet, Angehörige historisch benachteiligter Gruppen bevorzugt einzustellen, insbesondere für höhere Positionen. Diese Richtlinien fallen damit in die Kategorie ‚positive Maßnahmen‘ oder auch ‚affirmative action‘. Firmen mit mehr als 50 Mitarbeiter_innen oder einem Umsatz von mehr als 5 Mio. Rand müssen eine Personalstatistik vorlegen, aufgeschlüsselt nach den Zensuskategorien. Dazu gehören neben privaten Wirtschaftsunternehmen auch NGOs, Gewerkschaften, Stiftungen, Genossenschaften und Kirchen.

Ein damit verbundenes, aber eigenständiges Konzept ist Black Economic Empowerment (kurz BEE, dt.: Schwarze ökonomische Ermächtigung). Die Vorgaben sind in den ‚Codes of Good Practice‘ von 2007 festgehalten. Ob ein Unternehmen daran teilnehmen muss, ist vom Umsatz und von Geschäftspartner_innen abhängig. Die Teilnehmenden müssen sich an einer ‚Scorecard‘ mit bis zu sieben Kriterien messen lassen, woraufhin ihnen ein Teilnahmelevel auf einem BEE-Zertifikat zugewiesen wird, welches für Handel und Zusammenarbeit wichtig ist. Die sieben Säulen von BEE umfassen Besitz, Management, positive Maßnahmen im Personalbereich, Weiterbildung, bevorzugte Bezugsquellen und Zulieferbetriebe, Unternehmensentwicklung anderer kleiner Firmen (vor allem im Eigentum Schwarzer) und Unterstützung sozio-ökonomischer (Wohltätigkeits-) Projekte. In jeder Kategorie kann ein Unternehmen 5 bis 25 Punkte sammeln. Unternehmen mit hoher Punktzahl erreichen hohe Level – Level 8 ist das niedrigste und Level 1 das höchste, wodurch diese bestimmte Vorzüge genießen. Firmen mit mehrheitlich Schwarzen Arbeitnehmenden können nur Punkte sammeln, wenn einige im Management arbeiten; Schwarzes Fahr- oder Reinigungspersonal verhelfen der Firma nicht zu mehr Punkten auf der BEE- ‚Scorecard‘.

Um die Verpflichtungen zu bestimmen, werden Unternehmen in drei Größenkategorien eingeteilt. ‚Exempted Micro Enterprise‘ sind kleinere Unternehmen mit bis zu 5 Mio. Rand Umsatz (1 Euro \approx 17 Rand, April 2016). Sie müssen sich keiner Verifizierung unterziehen und erreichen automatisch Level 4 wenn sie zu mehr als 50% in Weißem Besitz sind, Level 3, wenn sie im Besitz Schwarzer Leute sind. Sie können aber freiwillig daran teilnehmen, wenn sie wollen, und müssen teilnehmen, wenn sie sich um einen öffentlichen Auftrag über 5 oder 35 Mio. Rand bewerben. ‚Qualifying Small Enterprises‘ sind Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 5 und 35 Mio. Rand. Diese müssen sich an 4 von 7 Kriterien messen lassen. Welche das sind, können sie selbst festlegen. Unter ‚Generic Enterprises‘ versteht man Unternehmen mit einem Umsatz über 35 Mio. Rand und diese müssen für alle sieben Säulen Punkte sammeln.

Im Jahr 2012 wurden die ‚Codes of Good Practice‘ überarbeitet und das Änderungsgesetz zum wirtschaftlichen Empowerment von Schwarzen 2013 (‚Broad-Based Black Economic Empowerment Amendment Act‘ verabschiedet. Dabei werden die sieben Säulen auf fünf reduziert, indem Management und positive Maßnahmen im Personalbereich sowie bevorzugte Bezugsquellen und Zulieferbetriebe und Unternehmensentwicklung kleiner Firmen zusammengelegt wurden. Die Schwellenwerte, die zur Teilnahme qualifizieren, wurden angehoben: Exempted Micro Enterprises sind alle mit einem Umsatz unter 10. Mio. Rand, Qualifying Small Enterprises sind jetzt Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 10-50 Mio. Rand, und Generic Enterprises fangen bei dem Schwellenwert über 50 Mio. Rand Umsatz an. Kleine Unternehmen machen 95% aller Unternehmen aus, 3% mittlere und 2% große Unternehmen.

Im öffentlichen Sektor ist die Teilnahme an BEE Pflicht. Danach werden Lieferant_innen, ausgesucht und Lizenzen vergeben und der Verkauf von Staatsbesitz und eingehen von Public-Private-Partnerships entschieden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden einerseits generelle Kriterien – wie Preis, Zeit und Qualität – aber andererseits auch der BEE-Score eines Unternehmens beachtet.

Einige kleine Unternehmen fühlen sich trotz der Freistellung der Teilnahme an BEE gezwungen, Schwarze Mitarbeitende einzustellen, um nicht von potentiellen Kund_innen und Abnehmer_innen und von deren Suche nach Geschäftspartner_innen, Liefernden und Dienstleistenden ausgeschlossen zu werden. Da der BEE-Score auch die Geschäftspartner_innen und ihren BEE-Score beeinflusst, entscheiden sich viele für eine freiwillige Verifizierung und Teilnahme.

5. Material

Hier finden Sie eine Zusammenstellung weiterer Materialien und Links zum Thema Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten.

Einige Links zu Materialien und Dokumenten sind nur auf Englisch verfügbar. Um auf relevante Internetseiten zuzugreifen, empfehlen wir die Onlineversion des Dossiers.

Publikationen

Simon, Patrick (2007): "Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe countries - Study Report.

Makkonen, Timo (2007): Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law.

Ringelheim, Julie und De Schutter, Olivier (2008): „Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law“.

Puecker, Mario (2009): „Ethnic Monitoring als Instrument von Antidiskriminierungspolitik?“.

Heinrich Böll Stiftung (2009): Ethnic Monitoring: Datenerhebung mit oder über Minderheiten?

Peucker, Mario und Lechner, Claudia (2010): Machbarkeitsstudie: „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick“

Presse

Tagesspiegel.de (2005): „Polizei hat Software mit Schwulendatei“.

Tagungen, Themenpapiere, Protokolle etc. zu Datenerhebung

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2009): Tagungsdokumentation des Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zum Thema „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick – am 26.11.2009 in Berlin

Open Society European Policy Institute (2014): Hintergrundpapier zum Thema "Equality Data Initiative".

Deutsches Institut für Menschenrechte (2008): Protokoll des Fachgesprächs zum Thema „Datenerhebung zum Erweis ethnischer Diskriminierung“.