

Themenpapier

Grundsätze zur Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten

in Deutschland

Berlin, 30.08.2016

Das vorliegende Themenpapier basiert auf Diskussionen eines lockeren Netzwerkes von Expert_innen im Bereich Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in 2013 und 2014.

Auf dieser Grundlage hat Vera Egenberger vom Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG) mit Hilfe von Reini Joosten, Andreas Hieronymus, Linda Supik, Ansgar Drücker, Nathalie Schlenzka, Kwesi Aikins und Alik Mazukatow das vorliegende Papier erarbeitet.

Kontakt:
Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG)
Vera Egenberger
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel. 030 688 366 18

Inhaltsverzeichnis

1. AUSGANGSLAGE	3
2. WARUM GLEICHHEITS- UND PARTIZIPATIONSDATEN SAMMELN?.....	5
2.1. TERMINOLOGIE	5
2.2. DIE INTERPRETATION VON GLEICHHEITS- UND PARTIZIPATIONSDATEN	6
2.3. WARUM BRAUCHEN WIR GLEICHHEITSDATEN/PARTIZIPATIONSDATEN?	6
2.3.1. BEWEISFÜHRUNG BEI DIREKTER UND INDIREKTER DISKRIMINIERUNG.....	7
2.3.2. MENSCHENRECHTLICHE BERICHTERSTATTUNGSPFLICHTEN: UN MENSCHENRECHTSKONVENTION UND OSZE-MITGLIEDSCHAFT	7
2.4. STRATEGISCHE BEREICHE DER INTERVENTION DURCH DATENERHEBUNG	8
2.4.1. ‚RACIAL PROFILING‘	8
2.4.2. ARBEITSMARKT UND BESCHÄFTIGUNG.....	9
2.4.3. BILDUNG.....	9
3. RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE ERHEBUNG VON DATEN.....	9
3.1. DATENSCHUTZ IN DEUTSCHLAND	10
3.2. INTERNATIONALE DATENSCHUTZREGELUNGEN AUF EUROPÄISCHER UND VÖLKERRECHTLICHER EBENE.....	11
3.2.1. EU DATENSCHUTZRICHTLINIE 95/46/EG.....	11
3.2.2. CHARTA DER GRUNDRECHTE	12
3.2.3. UN-STANDARDS	12
3.2.4. EUROPARAT	13
4. GRUNDSÄTZE FÜR DIE ERHEBUNG VON SENSIBLEN DATEN.....	13
4.1. DATENSCHUTZ BEI DER ANONYMISIERTEN VERWENDUNG UND DER SPEICHERUNG OHNE IDENTIFIKATIONSMÖGLICHKEIT	13
4.2. WER DEFINIERT WEN?	14
4.2.1. SELBSTDEFINITION BEI ABFRAGEN SENSIBLER DATEN.....	14
4.2.2. FREIWILLIGKEIT BEI DER ERHEBUNG VON SENSIBLEN DATEN UND INFORMIERTES EINVERSTÄNDNIS	15
4.2.3. WELCHE KATEGORIEN SIND ANGEMESSEN?	15
4.3. RÜCKBINDUNG AN DIE ZIVILGESELLSCHAFT	16
5. PARTIZIPATIONSDATEN IN DEUTSCHLAND UND ANDERSWO: DER STATUS QUO.....	16
5.1. VERFAHREN(-SWEISEN) ZUR STATISTISCHEN ERFASSUNG VON DISKRIMINIERUNG.....	16
5.2. DER MIKROZENSUS: MIGRATIONSHINTERGRUND STATT PARTIZIPATIONSDATEN	17
5.3. GIBT ES PARTIZIPATIONSDATEN IN ANDEREN ERHEBUNGEN IN DEUTSCHLAND?	18
5.4. BEISPIELE FÜR PARTIZIPATIONSDATENERHEBUNGEN.....	19
5.4.1. DIE EU-MIDIS-UMFRAGE DER EUROPÄISCHEN GRUNDRECHTEAGENTUR	19
5.4.2. DER BRITISCHE ZENSUS.....	21
5.4.3. POSITIVE MAßNAHMEN AM ARBEITSMARKT UND ZENSUS IN SÜDAFRIKA	21
6. FAZIT UND AUSBLICK	22

1. Ausgangslage

Deutschland ist eine vielfältige Gesellschaft geworden. In den vergangenen 60 Jahren sind unterschiedlichste Menschen nach Deutschland eingewandert, um eine Arbeit aufzunehmen. In Krisen und Kriegen hat Deutschland Menschen über einen kurzen oder längeren Zeitraum Schutz geboten. Junge Menschen kommen aus allen Teilen der Welt, um in Deutschland zu studieren. Menschen verlieben sich und heiraten, bringen ihre_n Partner_in nach Deutschland und haben gemeinsame Kinder.

Diese Vielfalt der Herkünfte, sei es aufgrund der nationalen Herkunft oder der praktizierten Religionen, der Kulturen, Sprachen und Gewohnheiten ist bekannt und oft beschrieben worden. Jedoch ist in Deutschland bislang niemand in der Lage die Größe dieser Vielfalt konkret zu beziffern. Seit dem Zensus 2011 wird zwar neben der Nationalität teilweise auch der Migrationshintergrund und die Religionszugehörigkeit erfasst, aber ein klares und differenziertes Bild der Zusammensetzung der Gesellschaft und der Größe und Zusammensetzung einzelner Gruppen ist hierdurch nur sehr rudimentär möglich.

Gesellschaftliche Prozesse brauchen in der Regel Steuerung durch die Politik und Verwaltung. Kenntnisse um die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen nach Beschäftigung, Bildung, Kulturangeboten, Wohnraum, Freizeitmöglichkeiten etc. sind fundamentale Planungsgrundlagen für politisches und Verwaltungshandeln. So müssen im Bereich der in Deutschland durchgeführten Integrations- und Antidiskriminierungsmaßnahmen die Bundesministerien und Akteure in der Integrations- und Antidiskriminierungsarbeit zumeist ohne statistisch differenziertes Hintergrundmaterial zum Volumen der Bedürfnisse einzelner Bevölkerungsgruppen auskommen. Dies erweist sich gerade dann als problematisch, wenn gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der Integration von Einwander_innen und der Gleichbehandlung ihrer Nachkommen umgesetzt werden sollen. Ohne diese Kenntnis laufen die Maßnahmen oft ins Leere.

Besonders für den Schutz vor rassistischer Diskriminierung oder wegen der ethnischen Herkunft werden zusätzliche Daten benötigt. Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund reichen nicht aus. Von rassistischer Diskriminierung sind auch deutsche Staatsangehörige betroffen, wenn sie vermeintlich ‚nicht-deutsch‘ aussehen, einen Akzent oder ‚fremden‘ Namen haben. Auch aufgrund der (zugeschriebenen) Religionszugehörigkeit werden Menschen diskriminiert.

Menschen wurden während der Zeit des Nationalsozialismus in „Rassen“ kategorisiert. Auf Grundlage der Ideologie der Überlegenheit und Höherwertigkeit einer dieser „Rassen“ wurden im Holocaust mehr als 6 Millionen Menschen ermordet. Zur Vorbereitung der Vernichtung wurden während des NS-Regimes auch die amtliche Statistik und die Datensammlung eingesetzt. Daher sind die Bevölkerung und im Besonderen Minderheiten, die von der nationalsozialistischen Vernichtung betroffen waren, gegenüber der Sammlung von Daten über die ethnische Herkunft oder religiöse Zugehörigkeit durch den Staat zumeist skeptisch eingestellt. Diese berechnete Skepsis gilt es stets zu berücksichtigen. Gerade in Reaktion auf die nationalsozialistischen Verbrechen und Massenmorde und den systematischen Beitrag, den Verwaltung, das Registerwesen und Statistiken dazu beitrugen, verfügt Deutschland heute über ein ausgesprochen ausgeprägtes und fortschrittliches Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz.

Um eine Gleichbehandlung von Minderheitenangehörigen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Gegenwart zu gewährleisten, werden differenzierte qualitative und quantitative Daten benötigt, um diese effizient, zielgerichtet und nachhaltig umzusetzen.

Auch politisch Verantwortliche brauchen profundes Datenmaterial, um an der Bevölkerung orientierte Politiken zu entwickeln, zu evaluieren und anpassen zu können. In diesem Zusammenhang sprechen wir von Partizipationsdaten.

In den Bereichen der Gleichstellung von Frauen oder Menschen mit Behinderungen werden seit geraumer Zeit regelmäßig vielfältige Datenerhebungen durchgeführt, um Problemlagen zu erkennen und entsprechende zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen¹. Für den Bereich der rassistischen, ethnischen, religiösen oder kulturellen Ausgrenzung ist die Erhebung von Daten aus den erwähnten historischen Gründen in Deutschland jedoch umstritten und wird sehr kontrovers diskutiert.

Ausgehend von Daten zur sozioökonomischen Lage der Bevölkerung können Disparitäten zwischen verschiedenen Gruppen ermittelt werden. Diskriminierung kann sich auch auf den sozioökonomischen Status auswirken und ist als ein Faktor für die entstehenden sozialen Ungleichheiten in Betracht zu ziehen. Ungleichheiten festzustellen ist allerdings wesentlich einfacher, als deren Ursachen zu ermitteln. Durch systematische Erhebungen würde klarer werden, inwiefern Diskriminierung hierbei eine Rolle spielt, wie hoch diese einzuschätzen ist und in welchen Wechselwirkungen sie mit anderen erhobenen Faktoren steht. So könnte Licht in den Sachverhalt gebracht werden, warum im Vergleich zur Gesamtbevölkerung konstant eine höhere Arbeitslosigkeit von Menschen ohne deutschen Pass zu verzeichnen ist. Liegt es an niedrigeren Bildungsabschlüssen, an Ausgrenzungsmechanismen beim Zugang zu Beschäftigung oder kann doch ausgeschlossen werden, dass Diskriminierung als mögliche Ursache für geringere Partizipationschancen ins Spiel kommt? Es erscheint daher sinnvoll auch breit angelegte behördliche Befragungen zur Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten zu nutzen.

Die PISA-Studie 2003 illustriert, dass das Erheben von Gleichheits- und Partizipationsdaten durchaus sinnvoll ist, sofern bestimmte Grundsätze gewährleistet werden. Sie verdeutlichte, dass Kinder mit Migrationshintergrund in Deutschland geringere Chancen haben, eine Schulempfehlung für weiterführende Schulen zu erhalten im Vergleich zu Kindern ohne Migrationshintergrund und im Durchschnitt niedrigere Schulabschlüsse erzielen. Erst durch die Datenerhebung wurde die Ursache – der von Experten durchaus bereits erahnten Problemlage der Schlechterbehandlung von Kindern mit Migrationshintergrund – sichtbar. In der Folge wurden Maßnahmen ergriffen, deren positive Wirkung durch kontinuierliches Monitoring in den darauf folgenden PISA-Studien nachgewiesen werden konnte.

Der Schutz der Persönlichkeitsrechte von Angehörigen verschiedener Minderheiten und der Bedarf an gruppenbezogenen Daten scheinen einander zunächst zu widersprechen, sie sind jedoch unter bestimmten Bedingungen sehr wohl miteinander vereinbar. Aus der internationalen Diskussion können vier notwendige Bedingungen, unter denen eine Sammlung von Partizipationsdaten angemessen erscheint, benannt werden:

1. Der **Schutz von persönlichen Daten** muss **gewährleistet** sein. Daten dürfen nur anonymisiert und aggregiert genutzt werden, also zu so großen Fallzahlen zusammengefasst werden, dass Einzelne nicht ‚wiedererkannt‘ werden können.
2. Die Einordnung (Kategorisierung) bezüglich der ethnischen Herkunft und/oder der Religion aber auch anderer relevanter Kategorien wie Geschlecht und sexuelle Identität muss von den Befragten als **Selbstauskunft** vorgenommen und von den Befragenden widerspruchlos akzeptiert werden.

¹ Ein Beispiel hierfür ist die Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen des BMAS. Siehe: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb447.html>

3. Die Auskunft muss **freiwillig** sein und die Nicht-Auskunft darf nicht mit Nachteilen verbunden sein.
4. Minderheitengruppen werden bei der Entwicklung und Durchführung sowie Auswertung von relevanten Erhebungen so weit als möglich **konsultiert** und eingebunden.

Auch in anderen Lebensbereichen als der Bildung, die ebenfalls 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 Folgeerhebungen eingeschätzt und die Maßnahmen entsprechend angepasst werden. In konkreten Fällen von Diskriminierung könnten Statistiken mitunter zur Beweisführung bei gerichtlichen Klagen herangezogen werden.

Außerdem hat die Bundesrepublik Deutschland als Unterzeichnerin verschiedener Menschenrechtskonventionen die Verpflichtung, regelmäßig UN Gremien zu den jeweiligen Menschenrechtsstandards Bericht zu erstatten. In diesen Berichten werden Angaben zur Zusammensetzung der Bevölkerung, Diskriminierungsfällen oder der Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Seiten der UN abgefragt. Deutschland wurde hier vermehrt gerügt, weil solche Daten nur bedingt vorliegen.

Im Abschlussdokument der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban in 2001 haben sich die Regierungen auf eine Vielzahl von Maßnahmen verständigt, um Rassismus zu bekämpfen. Hierzu gehört in einem eigenen Kapitel auch das Erheben von Daten zu rassistischer Diskriminierung und zur positiven Gestaltung von vielfältigen Gesellschaften².

In anderen Ländern - wie den USA oder Großbritannien - ist die Erhebung von Daten auch bezüglich der ethnischen Herkunft üblich und akzeptiert. Diese Praxiserfahrungen können Hinweise auf mögliche Erhebungsoptionen für die Bundesrepublik bieten.

2. Warum Gleichheits- und Partizipationsdaten sammeln?

2.1. Terminologie

International üblich ist im englischsprachigen Kontext der Begriff ‚ethnic data‘ (ethnische Daten). In internationalen Antidiskriminierungskontexten, in denen es nicht nur um Rassismusbekämpfung, sondern auch um weitere Dimensionen der Benachteiligung wie die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen geht, ist auch die Rede von ‚equality data‘. Der Ausdruck ‚ethnische Daten‘ wird dafür kritisiert, eine Gruppenzugehörigkeit zu konstruieren, bei der es sich oft um eine Fremdzuschreibung handelt. Daher hat die Arbeitsgruppe bei der Diskussion dieses Papiers bewusst den Begriff **Gleichheits- und Partizipationsdaten** gewählt. Dies bezieht Aspekte der Herkunft (wie z.B. das äußere Erscheinungsbild, die Herkunftssprache oder kulturelle Praktiken etc.), der Gruppen- oder Religionszugehörigkeit und der eigenen oder familiären Migrationsgeschichte mit ein. Außerdem sind die geschlechtliche oder sexuelle Identität, eine Behinderung, oder auch die Zugehörigkeit zu (k)einer Religion oder der Aufenthaltsstatus relevant.

² Siehe: <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>, Punkt 92 – 98 S. 37 ff.

Der gewählte Terminus „Gleichheits- und Partizipationsdaten“ rückt das Ziel der Datenerhebung in den Mittelpunkt. Er lenkt den Blick weg von den diskriminierten Subjekten und der Differenz zwischen Minderheit und Mehrheit hin zu den gewünschten Ergebnissen der Datenerhebung und Verwendung: Erhobene Daten sollen genutzt werden, um Partizipationsbarrieren abzubauen sowie Gleichheit vor dem Gesetz und faktische Gleichbehandlung im Alltag zu erreichen. Zudem soll mit der begrifflich weiter gefassten Terminologie dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Identität und Zugehörigkeit sich niemals nur durch eine Dimension bestimmen lassen, sondern mehrdimensional sind. Obwohl dieses Papier Sachverhalte häufig am Beispiel des Merkmals ‚ethnische Herkunft‘ erklärt, sind mit Gleichheits- und Partizipationsdaten zumeist sämtliche Dimensionen, die diskriminierungsrelevant sind, also auch Religion, Geschlecht, sexuelle Orientierung und Behinderung, mitgedacht.

2.2. Die Interpretation von Gleichheits- und Partizipationsdaten

Liegen Daten vor, können diese von unterschiedlichen Sozialwissenschaftler_innen, Communityvertreter_innen³, der Regierung, Verwaltung und Politiker_innen durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Dass sich diese Auslegung von Daten sowohl positiv als auch negativ auf die jeweiligen Communities auswirken kann, ist letztlich nicht zu verhindern oder zu kontrollieren. Statistische Korrelationen können auf Zusammenhänge hinweisen, was Ursache und was Wirkung ist, ist Sache der Interpretation. Es gibt keine Garantie für eine bestimmte Art der Auslegung oder für eine ausschließliche Nutzung der Daten im Sinne der untersuchten Gruppen. Durch transparente Datenauswertung kann jedoch sichergestellt werden, dass die aus den Daten abgeleiteten politischen Forderungen besprechbar und damit auch kritisierbar sind.

2.3. Warum brauchen wir Gleichheitsdaten/Partizipationsdaten?

Sozialstrukturdaten vermögen auf verschiedenen Ebenen den aktuellen gesellschaftlichen „Ist-Zustand“ darzustellen. Statistische Massendaten können eine Über- oder Unterrepräsentation verschiedener Gruppen in bestimmten sozialen Lagen oder institutionellen Positionen deutlich machen. Sie können die Verteilung von wertvollen Gütern, Ressourcen und Teilhabechancen (wie Bildung, Gesundheit, Arbeitsplätze, Wohnraum, usw.) auf verschiedene gesellschaftliche Teilgruppen sichtbar machen und so auf Verteilungsunterschiede, Benachteiligung, Ungleichheit und potentielle Diskriminierung hinweisen. Mit ihrer Hilfe lassen sich Fragen beantworten, wie „Haben Menschen mit Migrationshintergrund im Gesamtbild eine Arbeitsstelle entsprechend ihrer Qualifikation und Berufserfahrung inne?“ oder „Stagniert oder steigt der Anteil der in Deutschland aufgewachsenen Einwandererkinder, die ein Studium aufnehmen?“. Die Interpretation solcher Daten können Anhaltspunkte liefern, in welchen Bereichen gezielte Interventionen nötig sind. Zu einem späteren Zeitpunkt, nach wiederholter Datenerhebung, kann geprüft werden, ob diese Interventionen die gewünschte Wirkung erzielen. Dies ist für den Gesetzgeber, die öffentliche Hand und für andere relevante Institutionen ein Weg der gesellschaftspolitischen Steuerung. Auch für zivilgesellschaftliche Akteure, z.B. Interessenvertretungen, stellen statistische Daten ein wichtiges Werkzeug dar, um in politischen Diskussionen überzeugend und nachvollziehbar auf der Grundlage von Zahlen argumentieren zu können.

³ Communities steht hier für Gruppen die ggf. Gegenstand einer Datenerhebung werden. Dies könnten Bevölkerungsgruppen wie Einwanderer oder Personen einer bestimmten ethnischen Herkunft, Nationalität oder Religion etc. sein.

2.3.1. Beweisführung bei direkter und indirekter Diskriminierung

Statistische Daten können bei der juristischen Bearbeitung einer Diskriminierung hilfreich sein, da es mitunter schwierig ist, eine diskriminierende Handlung zu beweisen. Statistiken können Indizien für Ungleichbehandlungen liefern. Bei bestimmten Formen der direkten oder indirekten Diskriminierung (oder wie im AGG bezeichnet: mittelbare Diskriminierung) können statistische Daten vor Gericht als Beweismittel dienen, die Beweisführung ergänzen und erleichtern. Jedoch wurde dies in Deutschland bisher nur in sehr wenigen Fällen eingesetzt, da die dafür notwendigen sensiblen Daten (wozu auch die ethnische Herkunft und Religion gehört) nur sehr bedingt erfasst werden und somit kaum zur Verfügung stehen. Sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung stellen Anwendungsbereiche für Statistiken in Gerichtsverfahren⁴ dar.

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 Klage eingereicht, weil sie eine bereits mündlich zugesagte Leitungsstelle nicht erhielt. Sie war zum Zeitpunkt des anvisierten Stellenantritts schwanger. Einem männlichen Kollegen war daraufhin der Vorzug gegeben worden. Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg urteilte in 2008 zugunsten der Klägerin, weil diese statistisch darlegen konnte, dass die große Mehrheit der Beschäftigten zwar Frauen waren, die Führungspositionen im Unternehmen jedoch nur mit Männern besetzt waren. Weiterhin haben Eltern mit Roma-Hintergrund in der Tschechischen Republik Klage erhoben, weil ihre Kinder ohne angemessene Testverfahren in eine Sonderschulklasse eingeschult wurden, die weitgehend mit Kindern mit Roma-Hintergrund besetzt war. Der statistische Beweis, dass Romakinder zu einem überproportional hohen Anteil in Sonderschulklassen beschult wurden, überzeugte die Große Kammer des Menschenrechtsgerichtshofes⁵, dass hier eine indirekte ethnische Diskriminierung vorlag.

Bei einer indirekten, beziehungsweise mittelbaren Diskriminierung handelt es sich um dem Anschein nach neutrale Regelungen, die in ihrer Wirkung jedoch bestimmte Gruppen überproportional benachteiligen. Zu einem wegweisenden Gerichtsverfahren in Großbritannien, das ohne die Nutzung von Statistiken nicht möglich gewesen wäre, wurde der Fall *Hussein gegen Saints Complete House Furnitures*. Das Liverpoolsche Möbelhaus stellte Ende der siebziger Jahre grundsätzlich keine Menschen aus einem bestimmten Wohnbezirk ein. Aufgrund der dort hohen Erwerbslosenzahlen befürchtete das Möbelhaus, die erwerbslosen Bekannten der damals dort wohnenden Angestellten würden diese häufig im Laden besuchen und Kund_innen vertreiben. Als sich herausstellte, dass 50% der Bewohner dieses Stadtteils schwarz waren im Vergleich zu 2% der Gesamtbevölkerung von Liverpool, wurde das Unternehmen wegen indirekter rassistischer Diskriminierung verurteilt. Dies war nur möglich, weil Daten zur Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zur Verfügung standen und im Gerichtsverfahren genutzt werden konnten.

2.3.2. Menschenrechtliche Berichterstattungspflichten: UN Menschenrechtskonvention und OSZE-Mitgliedschaft

Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und des Europarates haben sich mit der Unterzeichnung der jeweiligen Menschenrechtskonventionen zur regelmäßigen Berichterstattung verpflichtet. In den Berichten müssen Hintergrundinformationen zur Zusammensetzung der Bevölkerung dargelegt werden. Dies beinhaltet auch Gleichheits- und Partizipationsdaten.

⁴ Siehe: <http://heimatkunde.boell.de/2009/11/01/ethnic-monitoring-als-instrument-von-antidiskriminierungspolitik>

⁵ Siehe: <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/D1/m000002D1.pdf>

Die Vereinten Nationen führten 2001 die dritte „Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz“⁶ in Durban, Südafrika, durch. Dort wurde eine Erklärung⁷ erarbeitet, die von den Unterzeichnerstaaten forderte, nationale Aktionspläne zu erstellen und die Empfehlungen aus der Erklärung umzusetzen. Gleichmaßen sollen Daten erhoben werden, um den Nachweis dieser Umsetzung zu dokumentieren.

Die Bundesrepublik hat sich durch die Unterzeichnung der UN-Antirassismuskonvention (ICERD) verpflichtet, circa alle 5 Jahre einen umfassenden Bericht über Rassismus in Deutschland vorzulegen⁸. Parallel zu diesen offiziellen Berichten der Staaten vor den UN werden auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen sogenannte ‚Schattenberichte‘ erstellt. Sie werden bei der Einschätzung der Lage seitens des CERD-Komitees berücksichtigt. Bislang legte die Bundesrepublik nur unzureichende Daten zur ‚ethnischen Zusammensetzung‘ der Bevölkerung Deutschlands vor. Dies wurde 2008⁹ und 2015¹⁰ vom Komitee kritisch angemerkt. Auf der Basis von Grundsätzen zur Erhebung sensibler Daten, empfiehlt das CERD-Komitee der Bundesrepublik die Erhebung differenzierter Gleichheits- und Partizipationsdaten.

Darüber hinaus empfahl die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) Deutschland 2009 in ihrem Länderbericht¹¹ die Erfassung der Zusammensetzung der Bevölkerung in Bezug auf Religion, Sprache, Nationalität sowie nationale und ethnische Herkunft.

Als Mitgliedsstaat der OSZE hat sich die Bundesrepublik zudem verpflichtet „verlässliche Informationen und Statistiken über durch Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Diskriminierung und Intoleranz motivierte Hassdelikte in ihrem Hoheitsgebiet zu sammeln und Aufzeichnungen darüber zu führen“¹².

2.4. Strategische Bereiche der Intervention durch Datenerhebung

Partizipation und Gleichheit für alle Menschen in Deutschland sollen grundsätzlich in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens sichergestellt werden. Die folgenden Bereiche werden exemplarisch aufgeführt, um die Notwendigkeit der Sammlung sensibler Daten zu illustrieren.

2.4.1. ‚Racial Profiling‘

Die Bundespolizei führt verdachtsunabhängige Kontrollen auf der Basis verschiedener Rechtsgrundlagen durch. Sie hat die gesetzliche Befugnis Personen ohne Verdacht zu kontrollieren, jedoch ist dabei die Anwendung der (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft als Auswahlkriterium nicht zulässig. Es werden zunehmend Fälle von als diskriminierend wahrgenommenen verdachtsunabhängigen Personenkontrollen bekannt. Nicht allein Erfahrungsberichte und Urteile verschiedener Verwaltungsgerichte¹³ legen den Verdacht nahe, dass Faktoren wie Hautfarbe oder nationale Herkunft ein Kriterium bei der Auswahl der zu kontrollierenden Personen darstellen. Eine Erhebung der Europäischen Agentur für

⁶ <http://www.un.org/WCAR/e-kit/backgrounder1.htm>

⁷ <http://www.un.org/Depts/german/conf/ac189-12.pdf>

⁸ <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19650268/index.html#a9>

⁹ http://www.bayefsky.com/pdf/germany_t4_cerd_73.pdf

¹⁰ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_advanced_en.pdf

¹¹ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-IV-2009-019-ENG.pdf>

¹² <http://www.osce.org/de/pc/35612?download=true; PC.DEC/621>

¹³ <http://www.bug-ev.org/aktivitaeten/klagen/diskriminierende-polizeikontrollen/aktuelle-faelle.html>

Grundrechte (FRA) aus dem Jahr 2008 zeigt, dass Menschen türkischer Herkunft und Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien doppelt so häufig von der Polizei angehalten und kontrolliert wurden wie weiße Deutsche¹⁴. Verlässliche Daten könnten hier Gewissheit schaffen und als Grundlage dienen, über Veränderungen nachzudenken und Polizeipraxis grundrechtskonform zu gestalten.

2.4.2. Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Für das Ziel einer Gesellschaft ohne Diskriminierung aufgrund der Herkunft, der ethnischen Herkunft oder religiösen Zugehörigkeit ist es wichtig zu wissen, ob beispielsweise Menschen mit Migrationsgeschichte gleichermaßen in Beschäftigung und auf allen Qualifikationsstufen und betrieblichen Hierarchieebenen vertreten sind. Falls dies nicht der Fall ist, könnte gezielt nach Ursachen geforscht und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund als ein Faktor für eine höhere Arbeitslosigkeit muss bekämpft werden, da das Erwerbsleben einen Schlüsselbereich zu Verteilung von Ressourcen darstellt und über Teilhabechancen in der Gesellschaft entscheidet. Die Erhebung von Gleichheitsdaten im betrieblichen Kontext erlaubt dem/der Arbeitgeber_in die Zusammensetzung der Angestellten zu erkennen. Die Vielfalt der Gesellschaft bildet sich auch in der Belegschaft einer Firma ab. Dies kann Betriebsabläufe beeinflussen, ggf. um qualifizierte Mitarbeiter_innen im Betrieb zu halten. Das Angebot einer Werkskantine an die religiösen und weltanschaulichen Essgewohnheiten der Belegschaft anzupassen, ist ein offensichtliches Beispiel. So könnte nach einer Befragung das Kantinenangebot bei Bedarf um koschere, halal, vegetarische oder vegane Gerichte erweitert werden.

2.4.3. Bildung

Wie oben angeführt hat die PISA-Studie das Problem der Diskrepanz zwischen der erbrachten Leistung von Kindern aus Familien der Mehrheitsgesellschaft und aus Zuwandererfamilien nachgewiesen und im Nachgang dokumentiert, wie sich die zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen positiv auf die erkannte Benachteiligungssituation auswirkten. Die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten kann klären, wie sich Diskriminierung konkret auswirkt. Dabei spielen die direkte Beurteilung schulischer Leistungen, wie beispielsweise die Übergangsempfehlung nach der Grundschule für eine weiterführende Schule, aber auch die (des)integrative Behandlung von Schüler_innen eine Rolle. Daher sollten im Bereich Bildung Gleichheits- und Partizipationsdaten erhoben werden, um negative Auswirkungen der ethnischen (aber vermutlich auch sozialen) Herkunft zu minimieren und den Kindern optimale Chancen zu bieten.

Bisher hat sich die einheitliche Erhebung des Migrationshintergrundes nicht in allen Schulstatistiken der Länder durchgesetzt. Da dieser jedoch zumeist auch nur die zweite, maximal dritte Generation mit familiärer Migrationsgeschichte abbildet, werden zusätzlich – in den Ländern unterschiedlich definiert – Daten zur „Nicht-Deutschen Herkunftssprache“ erfasst.

3. Rechtsgrundlage für die Erhebung von Daten

Personenbezogene Daten über die ethnische Herkunft, die politische Weltanschauung oder die Religionszugehörigkeit werden als ‚sensible Daten‘ bezeichnet. Sie unterliegen besonderen rechtlichen Datenschutzbestimmungen. Relevante Regelungen finden sich sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Diese besagen, dass sensible Daten nur auf freiwilliger Basis erhoben werden dürfen und die befragte Person eine Selbstkategorisierung vornimmt.

¹⁴ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf

Eine Fremdkategorisierung ist somit rechtlich ausgeschlossen. Außerdem müssen sensible Daten anonymisiert gespeichert und genutzt werden.

3.1. Datenschutz in Deutschland

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird aus dem Grundgesetz (GG)¹⁵ abgeleitet. Es ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und genießt Verfassungsrang. In der Bundesrepublik Deutschland ist der Datenschutz auf Bundesebene durch das Bundesdatenschutzgesetz geregelt. Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)¹⁶ trat 1977 in Kraft und wurde seitdem mehrfach aktualisiert und fortschreitend an globale und europäische Richtlinien angepasst.

Im Jahr 1983 hat das Bundesverfassungsgericht ein zentrales Urteil zum "Recht auf informationelle Selbstbestimmung"¹⁷ gefällt, welches gerade vor dem Hintergrund moderner Datenverarbeitung den Schutz der Privatsphäre stärken sollte. Dieses Urteil gibt den Einzelnen die Befugnis, selbst über Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen, also zu entscheiden wann und in welchem Umfang persönliche Merkmale preisgegeben werden. Dazu zählt auch, dass Personen unter dem Grundsatz der Freiwilligkeit die Angabe verweigern dürfen und somit keine Auskunft geben müssen. 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 Bedingungen¹⁸ 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 Herkunft, ausdrücklich eingewilligt haben. Auch nicht-öffentliche Stellen unterliegen strengen Auflagen¹⁹. Neben der Einwilligung der Betroffenen ist der Gesetzgeber verpflichtet einen legitimen Grund der Erhebung vorzulegen – also lebenswichtige oder andere wichtige Interessen müssen diese Maßnahme erfordern. Auch dürfen die Daten erhoben werden, wenn Betroffene sie bereits 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 ausgewertet werden dürfen. Wenn Daten auf unzulässige Weise erhoben wurden, ist es untersagt diese zu speichern oder auszuwerten.

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

Obwohl ein solider nationaler Rechtsrahmen zum Schutz persönlicher und sensibler Daten besteht, muss in der Bundesrepublik davon ausgegangen werden, dass nicht ausnahmslos innerhalb dieses Rahmens verfahren wird. Gesetzliche Bestimmungen werden mitunter von Privatpersonen oder öffentlichen Institutionen missachtet oder umgangen. Beispielsweise wurde bekannt, dass in Köln durch die Polizei eine Kartei über Roma-Familien erstellt worden war. Betroffene Familien wurden vermehrt durch die Polizei observiert, ihre durch die Sicherheitsbehörden konstatierte Zugehörigkeit zu „Clans“ sollte mit DNA-Tests überprüft

¹⁵ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

¹⁶ http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bdsg_1990/gesamt.pdf

¹⁷ <https://openjur.de/u/268440.html>

¹⁸ http://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_1990/13.html

¹⁹ http://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_1990/28.html

werden²⁰. Hier wurden ohne jede rechtliche Grundlage Daten über die ethnische Herkunft erhoben und personenbezogen verwendet. Es gilt, abzuwägen, ob ein solcher bereits erfolgter Missbrauch, der abgestellt und sanktioniert werden muss, ein grundsätzlicher Hinderungsgrund sein sollte, anonymisierte Daten mit dem Ziel der Bekämpfung von Diskriminierung zu erheben.

3.2. Internationale Datenschutzregelungen auf europäischer und völkerrechtlicher 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. Auf internationaler Ebene gibt das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarates Rahmenbedingungen zur Erhebung sensibler Daten vor. Außerdem gewährleistet die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (UN) den Schutz der Privatsphäre. Im Folgenden werden die Bestimmungen getrennt vorgestellt.

3.2.1. EU Datenschutzrichtlinie 95/46/EG

Die EU-Datenschutzrichtlinie²¹ wurde 1995 von der EU verabschiedet. Bis 2006 haben alle Mitgliedstaaten ihr Recht daran angepasst, auch die zuletzt 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 als auch Mitgliederverzeichnisse von Vereinen und Polizeidaten umfasst. Hierfür sind jeweils spezifizierte Ausnahmeregelungen und Einschränkungen in der Erhebung und Verarbeitung von Daten nötig.

In der Richtlinie werden personenbezogene Daten definiert als Daten, die eine ‚Person identifizierbar‘ machen. Die Bestimmungen zu ihrer Nutzung sind sowohl vom öffentlichen als auch vom privaten Sektor einzuhalten. Einige Bereiche sind jedoch vom Schutzbereich der Richtlinie ausgeschlossen, zum Beispiel die innere Sicherheit, Verteidigung und das Strafrecht. Als Grundprinzipien der Erhebung von Daten werden die Eindeutigkeit und Rechtmäßigkeit festgelegt. Die einzelnen Mitgliedsstaaten haben genauer zu spezifizieren, unter welchen Bedingungen diese Daten rechtmäßig verarbeitet werden dürfen.

Die Richtlinie definiert ebenfalls, 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 das direkte Einverständnis der betreffenden Person (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 einem grundlegenden öffentlichen Interesse dienen soll, etwa staatlich erhobene Statistiken, wissenschaftliche Forschung oder der Aufdeckung von Diskriminierung.

²⁰ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-29341590.html>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=DE>

3.2.2. Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte²², die im Jahr 2000 förmlich proklamiert wurde, erfüllt die Funktion einer Verfassung der Europäischen Union und steht in der Tradition der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates. Sie verbrieft das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Der Schutz personenbezogener Daten²³ ist in Artikel 8 geregelt. Sie dürfen nur mit Einwilligung der betroffenen Person und auf legitimer gesetzlicher Grundlage erhoben werden. Außerdem wird Personen das Recht auf Einsicht und Berichtigung ihrer Daten zugestanden.

Die Europäische Union diskutiert seit 2012 eine Stärkung des Datenschutzes. Die vormalige Richtlinie wurde im Dezember 2015 überarbeitet. Die neue Datenschutz-Grundverordnung wird Anfang 2018 in Kraft treten.²⁴

3.2.3. UN-Standards

Im UN-Zivilpakt Artikel 17 heißt es:

„(1) Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.

(2) Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.“

Ein Eingriff in das Privatleben und somit in die Privatsphäre im Hinblick auf persönliche Daten ist daher nicht erlaubt.

Bezüglich der Erhebung von Daten zur ethnischen Herkunft wird in der generellen Empfehlung Nr. 8²⁵ des UN-Antirassismuskomitees geraten:

„Das CERD Komitee (...) ist der Meinung, dass eine [ethnische] Identifizierung, sofern keine gegenläufige Rechtfertigung besteht, auf der Grundlage der Selbstidentifikation jedes betroffenen Einzelnen vorgenommen werden muss.“

Daher muss bei der Erhebung von sensiblen Daten gewährleistet werden, dass die befragten Menschen sich freiwillig und selbst einer Gruppe zuordnen (Selbstidentifikation).

Die Empfehlungen der UN-Statistikabteilung zur Erhebung von Ethnizitätsdaten sind zwar keine rechtlichen Bestimmungen im engeren Sinne, aber nützlich und von der Datenerhebungserfahrung vieler verschiedener Länder geprägt. In den United Nations Statistical Division's Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses (Revision 2)²⁶ heißt es:

„Die Methode und das Format der verwendeten Frage zur Messung von Ethnizität kann die Wahl der Antwortenden [...] beeinflussen. Die Subjektivität des Konzepts (abgesehen von bspw. der zunehmenden Zahl interethnischer Partnerschaften zwischen vielen Gruppen in einigen Ländern) erfordert, dass Information über Ethnizität per Selbstausskunft der Befragten erfasst wird, sowie, dass die Antwortenden die Möglichkeit haben, Mehrfachzugehörigkeiten anzugeben. Ethnizitätsdaten sollten nicht aus Daten über Staatsangehörigkeit oder Geburtsland abgeleitet werden. Die Klassifikation ethnischer Gruppen erfordert auch die Einbeziehung von kleinsten Gruppen [finest levels of groups], selbstidentifizierenden

²² http://www.europarl.de/resource/static/files/europa_grundrechtecharta/30.03.2010.pdf

²³ http://byds.juris.de/byds/019_2.5_EUCharta_Artkel8.html

²⁴ <https://www.datenschutzbeauftragter-info.de/eu-datenschutzgrundverordnung-das-sind-die-neuerungen/>

²⁵ http://www.bayefsky.com/general/cerd_genrecom_8.php

²⁶ http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2e.pdf (Übersetzung der Autor_innen)

Gruppen, regionalen und lokalen Gruppen sowie Gruppen, die üblicherweise nicht als ethnische Gruppen aufgefasst werden, wie religiöse oder nationale Gruppen. Staaten, die ethnische Daten erheben, sollten beachten, dass die Vorkodierung oder Vorklassifikation von ethnischen Gruppen während der Erfassung die Tendenz haben kann, detaillierte Information über die Vielfalt der Bevölkerung zu verlieren. Da Staaten Ethnizitätsdaten in unterschiedlicher Weise und aus verschiedenen Gründen erheben, und da sich die ethnokulturelle Zusammensetzung von Land zu Land stark unterscheidet, können keine international relevanten Kriterien oder Klassifikationen empfohlen werden“.

3.2.4. Europarat

Auf der Ebene des Europarates gibt es das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten²⁷, das die Rahmenbedingungen zur Erhebung von sensiblen Daten festlegt. Es ist das einzige internationale Abkommen, welches speziell dem Datenschutz gewidmet ist. Das Übereinkommen trat bereits 1985 in Kraft und wurde von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet oder ratifiziert. Es regelt die Verarbeitung und Speicherung von 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.

Außerdem verbietet die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates²⁸, den Schutz der Privatsphäre. In Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) ist festgeschrieben:

„1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.“

Diese Vorkehrung beinhaltet auch den Schutz von persönlichen Daten.

4. Grundsätze für die Erhebung von sensiblen Daten

Die Erhebung sensibler Daten und im Besonderen der ethnischen Herkunft, politischer Weltanschauung oder Religionszugehörigkeit ist äußerst komplex. Bedenken solche Daten preiszugeben sind nachvollziehbar und berechtigt. Wenn jedoch Grundsätze zur Erhebung und Verarbeitung von Gleichheits- und Partizipationsdaten, die in die Kategorie der sensiblen Daten gehören, festgeschrieben sind und eingehalten werden, hätte dies vermutlich eine geringere Abwehr durch die bisherigen Kritiker_innen und/oder Minderheiten und deren politischen Vertretungen zur Folge.

Aus europäischen und nationalen gesetzlichen Vorgaben, Empfehlungen, Analysen und konkreten Erfahrungen ergeben sich folgende sinnvolle, zielführende, pragmatische und für die Befragten akzeptable Wege, wie die Erhebung von Gleichheitsdaten umgesetzt werden kann.

4.1. Datenschutz bei der anonymisierten Verwendung und der Speicherung ohne Identifikationsmöglichkeit

Solange Daten personenbezogen sind, werden sie durch das Gesetz vor Missbrauch geschützt. Im Kontext der Erkennung von Diskriminierungsmustern werden anonymisierte Massendaten

²⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/108.htm>

²⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/005.htm>

verwendet, die (un)gerechte Verteilungen oder (un)angemessene Repräsentation in bestimmten gesellschaftlichen Teilbereichen verdeutlichen.

Die Erhebung darf nur auf Basis der Freiwilligkeit und Selbst-Kategorisierung vorgenommen werden. Nach der Erhebung sind die Daten zu anonymisieren und nach Merkmalen aufgeschlüsselt – innerhalb ausreichend umfangreicher Datensätze entlang bestimmter Charakteristika (wie z.B. Staatsangehörigkeit, Berufstätigkeit, Familienstand, etc.) zusammengefasst – zu veröffentlichen.

Die Erhebung von Daten über die ethnische Herkunft, Religion oder ähnliche Informationen sollte nur zu statistischen Zwecken erfolgen; d.h. nur in großen Datensätzen gespeichert und weiterverarbeitet werden, in denen eine einzelne Person nicht identifiziert werden kann. Auf keinen Fall sollen Informationen wie die ethnische Herkunft, die Hautfarbe, Religion o.ä. in personenbezogenen Datensätzen wie etwa Einwohnermelderegister, Arbeitslosenregister, Ausländerzentralregister oder andere Register oder Personalakten, Schülerakten usw. aufgenommen werden. In Registern bleiben Informationen über Personen dauerhaft an diese gebunden, Statistiken hingegen stellen einen „Schnappschuss“ einer größeren Personenzahl dar, in dem es um die Struktur der Gesamtheit, nicht die einzelne Person geht.

4.2. Wer definiert wen?

Ein problematischer Aspekt der Erhebung sensibler Daten stellt die Kategorisierung bezüglich der ethnischen Herkunft dar. Wenn diese Zugehörigkeit mit einem Stigma verbunden ist, ziehen es Betroffene zumeist vor diese nicht öffentlich zu machen. In einigen osteuropäischen Ländern ist die Anzahl der zur Roma-Bevölkerung zählenden Personen beim Zensus erheblich niedriger als vermutet, da sie ihre Identifikation mit der Gruppe nicht preisgeben möchten. Ist jedoch eine Identifikation ohne Stigma (bzw. mit Prestige wie beispielsweise für die Sorben in Deutschland) möglich, besteht für die meisten Menschen keine Hürde diese Angabe vorzunehmen. Dieser Sachverhalt hat Auswirkungen auf die Erhebung von Daten.

4.2.1. Selbstdefinition bei Abfragen sensibler Daten

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) führte 1991 im Rahmen der Generellen Empfehlung Nr. 8²⁹ den Grundsatz der Selbstidentifikation ein. Dieser Grundsatz wird von der ‚European Commission Against Racism and Intolerance‘ (ECRI)³⁰ des Europarates unterstützt. Auch im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten³¹ des Europarates wird Angehörigen von nationalen Minderheiten das Recht auf Selbstidentifikation zugesprochen. Die in internationalen Übereinkommen verbrieftete Möglichkeit der Selbstidentifikation müsste in die nationale Gesetzgebung übernommen und bei der konkreten Erhebung sensibler Daten gewährleistet werden. Nur so ist die Zustimmung zur Datenerhebung durch Communities zu erwarten.

Die Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Menschen ist Realität. Ausgrenzung und Diskriminierung beginnt, wenn Gruppen kategorial von außen zugeschrieben und abgewertet werden. In Erwartung einer Ausgrenzung oder Diskriminierung ist es daher nachvollziehbar, wenn Personen, die einer Gruppe zugeschrieben werden, einer solchen Kategorisierung ablehnend gegenüberstehen. Diese Ablehnung manifestiert sich im Besonderen bei der Erhebung von Daten, die mit der ethnischen Identifikation in Zusammenhang stehen.

²⁹ <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/genrviii.htm>

³⁰ http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/ECRI_Recommendation_11_2007_EN.pdf

³¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm>

Der Grundsatz der Selbstidentifikation im Rahmen einer Datenerhebung sieht das Gegenteil vor. Die befragte Person identifiziert sich mit einer Gruppe (oder nicht) und hat die vollständige Freiheit und Kontrolle darüber, sich einer Kategorie zuzuordnen. Ob diese von Anderen als richtig oder falsch, als angemessen (oder nicht) wahrgenommen wird, ist unerheblich. Es steht niemanden zu die Selbstauskunft in Frage zu stellen oder eigenmächtig zu bestimmen. Selbst bei sich wandelnden Identifikationen ein und derselben Personen(gruppe) muss dieser Grundsatz unverrückbar bleiben, da sonst aus einer Selbstidentifikation eine Fremdzuschreibung würde.

4.2.2. Freiwilligkeit bei der Erhebung von sensiblen Daten und informiertes Einverständnis

Auf der Grundlage der EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG³² ist die Freiwilligkeit der Angabe sensibler Daten zwingend erforderlich. Dies sollte in Fragebögen zur Erhebung von Daten deutlich gemacht werden. Es sollte Befragten nachvollziehbar dargelegt werden, dass bei der Verweigerung der Angabe einer sensiblen Information keine Nachteile oder Sanktionen zu erwarten sind. Gleichmaßen sollte Befragten der Sinn und Zweck einer Erhebung dargelegt werden, um als Befragte_r erkennen zu können, welches Ziel die Angabe einer persönlichen sensiblen Information verfolgt. Vor jeder Entscheidung über eine mögliche Einwilligung müssen Befragte demnach die Verwendungszwecke erhobener Daten kennen und in der Lage sein die Konsequenzen ihres Handelns abschätzen zu können. Nur auf Basis von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verfügbarkeit dieser Informationen können Befragte eine mündige und autonome Entscheidung treffen.

4.2.3. Welche Kategorien sind angemessen?

Eine Datenerhebung, die auf die Dokumentation von Diskriminierung oder die Erkennung gesellschaftlicher Problemlagen abzielt, sollte sich überschneidende Mehrfachzugehörigkeiten und Mehrfachdiskriminierungen widerspiegeln können, gesprochen wird hier auch von Intersektionalität. Eine Persönlichkeit oder Identität ist nicht monolithisch, sondern eine Kombination vieler Facetten. Eine Person hat ein Geschlecht, eine Herkunft, ein äußeres Erscheinungsbild, (k)eine philosophische, religiöse, politische Einstellung, eine oder mehrere Nationalität(en), (eine) Muttersprache(n) und weitere Merkmale wie Behinderung, sexuelle Orientierung und andere, die in der Gesamtheit ihre Identität bilden. Diese sind in unterschiedlichen Lebensabschnitten oder -bereichen unterschiedlich dominant und relevant, und sie können sich im Laufe des Lebens ändern. Darüber hinaus kann die Selbstwahrnehmung von Menschen sich von der Wahrnehmung durch Andere (Fremdwahrnehmung) unterscheiden. Dies hat Auswirkungen auf Informationen, die in Erhebungen von Befragten zur Verfügung gestellt werden. Es ist demnach nachvollziehbar und nicht als Problem oder „Fehler“ zu behandeln, wenn Menschen zu verschiedenen Anlässen unterschiedliche Angaben machen.

Um dieser Vielfalt gerecht zu werden, sind unspezifische und umfassende Überkategorien wie beispielsweise der Migrationshintergrund nicht zielführend. Gleichmaßen muss abgewogen werden, wie viele Kategorien erhoben werden können, da in der Regel sowohl finanzielle wie zeitliche Anforderungen die Ausweitung einer Erhebung einschränken. Ausschlaggebend ist hier die Zielsetzung der Untersuchung, die Anhaltspunkte dafür bietet, welche Kategorien nötig und sinnvoll sind.

Bei der Einführung des Fragenkomplexes zum „Migrationshintergrund“ beim Mikrozensus wurden grobe (und mitunter wenig zielführende) Kategorien aufgenommen. Dieser generalisierende Ansatz scheint langfristig nicht hilfreich. Es ist zu prüfen, ob die großen

³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=DE>

Kategorien (beispielsweise Migrationshintergrund/kein Migrationshintergrund) nicht durch differenziertere Kategorien ersetzt werden könnten. Während eine Untersuchung bezüglich ‚Racial Profiling‘ vor allem Kategorien beinhaltet, die sichtbare Minderheiten erfassen, wäre bei einer Erhebung bezüglich Schulerfolg beispielsweise die Kategorie Muttersprache/Familiensprache/Erstsprache relevant.

Es sollte berücksichtigt werden, dass Bezeichnungen für Kategorien nicht statisch sind und einer gesellschaftlichen Veränderung unterliegen. Während es in den 70er-Jahren in Deutschland angemessen schien, Zuwanderer ‚Ausländer‘ zu nennen, wird dieser Begriff heute als unpassend wahrgenommen. Hier hat es einen gesellschaftlichen Wandel gegeben. Daher mögen Kategorien, die heute politisch korrekt, angemessen und richtig erscheinen, in 10 Jahren veraltet sein. Um derartige gesellschaftliche Veränderungen in Statistiken abzubilden, ist es wichtig in kontinuierlichem Austausch mit relevanten Communities und Fachleuten während der Planungs-, Entwicklungs-, Erhebungs- und Auswertungsphase von sensiblen Daten zu stehen und, wo nötig, Bezeichnungen für Kategorien anzupassen.

4.3. Rückbindung an die Zivilgesellschaft

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 geboten. Dies wird bislang nur in Ausnahmefällen berücksichtigt. Im Forschungsdesign könnten somit Datenerhebungsmethoden auf die Zielgruppe abgestimmt, Fragen sensibel und zielgerichtet gestaltet und eine angemessene Terminologie verwendet werden. Dies würde die Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft von Befragten gegenüber einer Erhebung stärken. Auch ECRI des Europarates empfiehlt die Konsultation und Einbindung entsprechender Interessenvertretungen. Gleichermaßen sollte Transparenz bei der Erhebung und Auswertung sensibler Daten garantiert werden.

5. Partizipationsdaten in Deutschland und Anderswo: Der Status Quo

5.1. Verfahren(-sweisen) zur statistischen Erfassung von Diskriminierung

Um Diskriminierung als breitem Phänomen durch quantitative Daten auf die Spur zu kommen, stehen einige Verfahren bereit. So können Einstellungen der Gesamtbevölkerung gegenüber Minderheiten und anderen Gruppen erhoben werden. Das sagt zwar wenig über tatsächliche Diskriminierungshandlungen aus, lässt aber das gesellschaftliche Klima schließen. Weiterhin können von Diskriminierung betroffene Gruppen nach ihren Erfahrungen befragt werden. Aus solchen Befragungen können ein Stimmungsbild, soziale Partizipationschancen und (Un-)Zufriedenheit einzelner Gruppen abgeleitet werden. Eine weitere Methode stellen Testing-Verfahren dar, die Verteilungsmechanismen an neuralgischen Punkten der gesellschaftlichen Ressourcenverteilung überprüfen sollen. Durch die Simulation beispielsweise einer Bewerbung auf einen Job oder eine Wohnung durch ähnliche Bewerbungen, die sich im Wesentlichen nur in dem getesteten Merkmal unterscheiden, wird überprüft, ob das getestete Merkmal bei der Vergabe eine Rolle spielt. Während viele Verfahren nur die sozialen Auswirkungen von Diskriminierung erfassen, beispielsweise eine höhere Arbeitslosigkeit unter Migrant_innen in Deutschland, können durch Testings die Verteilmechanismen selbst auf Ungleichbehandlung untersucht werden. Die Sammlung und Auswertung der Beschwerden, die in Beratungsstellen eingehen, sind eine weitere Möglichkeit, um Diskriminierung statistisch zu erfassen. Diese zeigen jedoch nur die Spitze eines Eisbergs. Auch die Zählung von Klagen oder Urteilen, zum Beispiel auf Grundlage des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), kann Anhaltspunkte für das

tatsächliche Ausmaß von Diskriminierung liefern. Die geschilderten Verfahren stellen etablierte, aber begrenzte Mittel dar, um Ungleichbehandlungen zu untersuchen. Die Erfassung von Gleichbehandlungs- und Partizipationsdaten in den großen Bevölkerungs- und Verwaltungsstatistiken hingegen würde umfassendere Erkenntnisse über Diskriminierung als gesellschaftliches Phänomen liefern.

Mit Blick auf die Bevölkerungs- und Verwaltungsstatistiken wird schnell deutlich, dass die Erfassung von rechtlich vor Diskriminierung geschützten Merkmalen stark variiert. Die Kategorie Alter beispielsweise wird in fast allen Statistiken auf das Geburtsjahr genau abgebildet. Auch Geschlecht wird, wenn auch meist nur als Wahl zwischen „den zwei“ Geschlechtern, in nahezu allen Befragungen erhoben. Sexuelle Orientierung wird hingegen von offizieller Stelle als Merkmal nicht abgefragt. Im nächsten Abschnitt wird deutlich, dass in Bezug auf ethnische Herkunft keine Partizipations- und Gleichbehandlungsdaten erhoben werden, stattdessen aber erhebliche Anstrengungen in Kauf genommen werden, um einen Migrationshintergrund abzufragen.

5.2. Der Mikrozensus: Migrationshintergrund statt Partizipationsdaten

Ein Zensus (oder Volkszählung) wurde in Deutschland nach einer langen Pause erstmalig 2011 wieder durchgeführt. Die wichtigere Datenquelle der amtlichen Statistik ist daher der Mikrozensus. Hier werden Daten zur Bevölkerung jährlich von einem Prozent der Wohnbevölkerung erhoben. Er wird für staatliches Handeln als so wichtig erachtet, dass eine gesetzliche Auskunftspflicht besteht. Der Mikrozensus dient als Grundlage für die Planung zahlreicher Gesetzesvorhaben, die statistisches Datenmaterial zur Ausgestaltung benötigen. Die abgefragten Erhebungsbereiche wiederum umfassen den Wohnungs- und den Arbeitsmarkt sowie das Bildungs- und Gesundheitssystem. Daten zu sozialen Problemlagen wie zum Beispiel der Gesundheitsversorgung werden abgefragt und anhand des Materials deren Dringlichkeit eingeschätzt.

Erst seit der Änderung des Mikrozensus-Gesetzes 2005 werden auch Daten bezüglich des Migrationshintergrundes erhoben.³³ Die Gesetzesbegründung führt dazu aus: „Die Zuwanderung aus dem Ausland und die Integration von Migranten ist ein immer wichtiger werdendes politisches Thema, zu dem bisher wesentliche Grundinformationen fehlen. Die Angaben zur Einbürgerung sind für eine Integrationsberichterstattung bedeutsam, weil über die Einbürgerung eine formale Integration erfolgt, die Rückschlüsse auf die Integrationsbereitschaft dieser Migranten zulässt.“³⁴ Hier ist zu ergänzen dass nicht nur eine Bereitschaft seitens der Migrant_innen attestiert werden kann, sondern auch Versäumnisse staatlichen Handelns thematisierbar gemacht werden. Mit der (erweiterten) Erhebung solcher Daten im Mikrozensus könnten die Dimensionen von Diskriminierung sichtbar gemacht, notwendige Handlungsbereiche identifiziert und politische Maßnahmen passgenauer entwickelt werden.

Für den Mikrozensus werden Daten mit einem ca. 80seitigen Fragebogen erhoben. Dreieinhalb davon befassen sich mit Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsdauer³⁵. Die Befragten geben an, ob sie in Deutschland geboren sind, wann sie in das Land gekommen sind, wann sie die deutsche Staatsbürgerschaft erlangt haben, wo die Eltern geboren sind und

³³ Siehe auch: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Mediendienst_Integration_Migrationshintergrund_im_Mikrozensus.pdf

³⁴ [Deutscher Bundestag – 15. Wahlperiode Drucksache 15/2543](#)

³⁵ Ein Muster kann unter folgender Webadresse aufgerufen werden: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/datenerheb/dateien/MZ.pdf>

ob und wo Familienangehörige noch im Ausland wohnen³⁶. Aus mehreren dieser Einzelvariablen wird dann der Migrationshintergrund gebildet. Das Geburtsland (der Eltern) wird häufig mit der ethnischen Herkunft gleichgesetzt, dies ist jedoch eine zunehmend fehleranfällige Proxyvariable (Proxy = Ersatz).

Als Personen mit Migrationshintergrund zählen alle nach dem Jahr 1949 Zugewanderten, in Deutschland Geborene ohne deutschen Pass sowie als Deutsche Geborene mit einem migrantischen Elternteil (der wiederum entweder zugewandert ist oder in Deutschland geboren ist, aber nicht über einen deutschen Pass verfügt). Migrationshintergrund als Merkmal ist nicht notwendigerweise deckungsgleich mit Gleichheits- und Partizipationsdaten der ethnischen Herkunft.

Diskriminierung basiert nicht nur auf unsichtbaren Merkmalen wie Staatsangehörigkeit oder Migrationshintergrund, sondern zum großen Teil auf sichtbaren Merkmalen und einer tatsächlichen oder zugeschriebenen ethnischen Herkunft. Durch körperliche Merkmale, einen bestimmten Phänotyp oder aber sichtbare kulturell bedingte Praxen oder Symbole, die auf eine vermeintliche Religionszugehörigkeit oder andere Zugehörigkeiten schließen lassen (das Tragen bestimmter Kleidungsstücke oder Frisuren zum Beispiel), können sich Diskriminierungserfahrungen häufen, beziehungsweise ausbleiben. Die ethnische Vielfalt in Deutschland lässt sich nicht komplett auf Migration seit 1949 oder Staatsbürgerschaft zurückführen. Seit mehreren hundert Jahren sind beispielsweise Schwarze Menschen oder Sinti und Roma in Deutschland zu Hause. Sie als Migrant_innen zu bezeichnen oder zu erfassen wäre falsch, gleichzeitig sind viele von ihnen Ausgrenzungserfahrungen ausgesetzt, die auch „Fremde“ erdulden müssen. Zudem berichten nicht alle Migrant_innengruppen in gleichem Maße über Diskriminierungserfahrungen.

Durch die Annahme, dass Bildungs- und Gesundheitssystem sowie Arbeitsmarkt nicht gänzlich diskriminierungsfrei sind, kann der Migrationshintergrund die mögliche Ungleichbehandlung von People of Color ohne Migrationshintergrund nicht erklären, da die Statistik sie zur nichtdiskriminierten Mehrheitsgesellschaft zählt.

5.3. Gibt es Partizipationsdaten in anderen Erhebungen in Deutschland?

Im Folgenden werden große wissenschaftliche und demographische Befragungen in Deutschland vor- und ihr Umgang mit Partizipationsdaten dargestellt. Vorab kann zusammenfassend festgestellt werden: Die hier aufgeführten Umfragen haben im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte Migrationshintergrund als Kriterium in ihre Fragenkataloge aufgenommen, allerdings werden keine Gleichbehandlungs- und Partizipationsdaten erhoben.

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung hat beispielsweise 4000 deutsch-türkische Migrant_innen im *Gender und Generations Survey* befragt³⁷. Dabei ging es dem Institut darum, Daten zu Haushalt, Kindern, Eltern und Partnerschaft und den damit verbundenen Einstellungen, Werten und Meinungen zu erhalten. Der Migrationshintergrund wurde über die Fragen nach Geburtsort, Staatsbürgerschaft, Muttersprache und alltäglich gesprochener Sprache abgefragt.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung lässt in regelmäßigen Abständen die *Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes* durchführen. Ein Blick in die Befragung aus

³⁶ Vgl.: Wie FN 32, Seite 56-59

³⁷ Abrufbar unter <https://www.bib->

[demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Materialien/121b.pdf?__blob=publicationFile&v=6](https://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Materialien/121b.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

dem Jahr 2012³⁸ zeigt, dass diskriminierungsrelevante Merkmale abgefragt wurden. Ausführlich wurden die Altersstruktur der Studierenden untersucht, deren Bildungsherkunft, gesundheitliche Beeinträchtigungen und zu versorgende Kinder statistisch berücksichtigt. Ein ganzes Kapitel ist auch den Studierenden mit Migrationshintergrund gewidmet. Hier wurden die Studierenden erfasst, die ein Erststudium beginnen, deren Bildungsherkunft und die Finanzierungsart des Studiums, jeweils nach fünf verschiedenen Migrationsstatus aufgeschlüsselt.

Das Deutsche Jugendinstitut wiederum führt eine Reihe von Erhebungen durch, zum Beispiel den *Jugendsurvey*, das *Familiensurvey* und die Einzelstudie *Aufwachsen in Deutschland*. Diese Erhebungen zielen weniger auf Partizipation und Teilhabe in gesellschaftlich relevanten Teilsystemen, sondern eher auf Familienstrukturen ab. Allerdings wurden in der dritten und bisher letzten Welle des *Jugendsurvey* auch gesellschaftliche und politische Partizipation der 12-15 und 16-29-Jährigen abgefragt³⁹. Im Erhebungszeitraum 2003 bis 2004 wurden erstmalig auch die Themenbereiche Herkunftsfamilie und Schule sowie der Migrationshintergrund als neue Befragungsthemen aufgenommen.

Die *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS)* erhebt Daten über Einstellungen, Verhaltensweisen und Sozialstruktur der Bevölkerung. Seit den 1980er Jahren wird diese Erhebung alle zwei Jahre als Sozialmonitoring durchgeführt. Im Fragebogen des Jahres 2014 finden sich Fragen nach Staatsbürgerschaft, Geburtsort, Ort des Aufwachsens und Herkunftsland der Eltern⁴⁰.

Das *Sozio-oekonomische Panel SOEP* ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die im jährlichen Rhythmus seit 1984 mit denselben Personen durchgeführt wird. Seit Beginn der Erhebungen werden Ausländer in Deutschland befragt, die überproportionale Stichprobe umfasst Haushalte mit einem Haushaltsvorstand türkischer, spanischer, italienischer, griechischer oder ehemals jugoslawischer Nationalität. Das neue sog. SOEP-Migrationssample ist eine im Jahr 2013 erstmals durchgeführte Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund und soll sicherstellen, dass Migration als Thema in die Langzeitstudie aufgenommen wird⁴¹.

Wie die Beispiele zeigen, ist der Migrationshintergrund eine Kategorie, die fast ohne Ausnahme abgefragt wird. Wie aber sehen Beispiele in der Praxis aus, die Partizipationsdaten erheben und welche Erkenntnisse werden durch deren Erhebung ermöglicht? Ein Blick nach Großbritannien und auf die EU-Ebene verdeutlicht die Erhebungsmöglichkeiten von Gleichheits- und Partizipationsdaten.

5.4. Beispiele für Partizipationsdatenerhebungen

5.4.1. Die EU-MIDIS-Umfrage der europäischen Grundrechteagentur

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat im Jahr 2009 eine Umfrage zu europäischen Minderheiten und Diskriminierung veröffentlicht. Im *European Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS)* wurden 23.500 Menschen in allen 27 EU-

³⁸ Die Veröffentlichung der 21. Befragung ist für 2017 angekündigt, die Vorgängerin ist hier einzusehen: http://www.studentenwerke.de/sites/default/files/01_20-SE-Hauptbericht.pdf

³⁹ Zusammenfassend hierzu: <http://www.dji.de/index.php?id=39286&L=0>

⁴⁰ <http://www.gesis.org/allbus/datenzugang/fragebogen/>; im Jahr 2014 sind entsprechende Fragen unter den Nummern 119-126 zu finden.

⁴¹ Für eine Übersicht des SOEP vgl.: <http://www.tns-infratest.com/SoFo/Expertise/SOEP.asp>

Mitgliedsstaaten befragt⁴². Für die Befragung wurden pro Land bis zu drei einheimische Minderheiten und/oder einige der größten Immigrant_innengruppen des Landes ausgewählt und 500 Personen über 16 Jahre dieser Gruppe befragt. Dabei wurden nur Gruppen berücksichtigt, die Ziel ethnischer und religiöser Diskriminierung und besonders anfällig dafür sind, zum Opfer fremdenfeindlich motivierter Gewalt zu werden. Dies bedeutete, dass in Ungarn beispielsweise 500 Roma persönlich interviewt wurden, in Deutschland wurden Türk_innen und Menschen mit jugoslawischer Herkunft befragt.

Auf Basis von Wohnortstatistiken gingen die Interviewer_innen durch die Wohnviertel dieser Gruppen und fragten Menschen auf der Straße, ob sie sich mit der ausgewählten Zielgruppe identifizieren und zu einem Interview bereit wären. Auf diese Weise wurden Daten zu Diskriminierungserfahrungen verschiedener Gruppen in den Ländern erhoben, sodass für den nationalen Kontext unterschiedliche Ausmaße von Diskriminierung für bestimmte Gruppen sichtbar wurden. So berichteten in Belgien 20% der Türk_innen über Diskriminierung innerhalb der letzten 12 Monate, unter den Nordafrikaner_innen waren es hingegen mehr als ein Drittel der Befragten (34%). In Österreich berichteten 9% der Türk_innen über Diskriminierungserfahrungen, unter den Türk_innen in Deutschland waren es hingegen mehr als dreimal so viele (30%)⁴³.

EU-MIDIS fragte sowohl nach den Arten der Diskriminierung, beispielsweise ethnische oder religiöse Diskriminierung, als auch nach den gesellschaftlichen Teilbereichen in deren Kontext die Diskriminierung stattfand, beispielsweise bei der Arbeitssuche, in der Beschäftigung, in der Schule, bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen, im Gesundheitssystem und in Cafés oder Restaurants. Europaweit stellen Roma in allen diesen Bereichen in den meisten ost- und südosteuropäischen Ländern die am stärksten diskriminierte Gruppe dar. Während im europäischen Durchschnitt 8% der Nordafrikaner_innen in der Schule diskriminiert wurden, waren es in Italien 21%⁴⁴. Diese Zahlen machen eine Bekämpfung von Diskriminierung möglich, da sie problematische Bereiche identifizieren, aber auch Regionen und Gruppen mit wenig Handlungsbedarf herausstellen. Für politische Entscheider_innen und gesellschaftliche Organisationen erscheint es wichtig, dass z.B. das Gesundheitssystem in Deutschland für Türk_innen diskriminierungsarm funktioniert und damit keine dringenden Änderungen vorgenommen werden müssen; der Arbeitsmarkt hingegen besonders viele Teilhabechancen verwehrt. Hier lohnt sich ein Blick auf Deutschlands Nachbarn, die dafür teilweise bereits Lösungen gefunden haben.

Daten dieser Art zu erheben kann demnach detailliertere Informationen liefern, als es der Mikrozensus und andere Erhebungen mit dem Proxy-Verfahren zum Migrationshintergrund in der Lage sind. Bei großen Teilen der von Diskriminierung Betroffenen scheint es nur wenige Bedenken gegen die Erhebung von Partizipations- und Teilhabedaten zu geben. Auf freiwilliger und anonymer Basis würden laut *EU-MIDIS* 70% der Befragten Angaben zu ihrer ethnischen Herkunft machen und 69% würden auch ihre Religion bei Zensuserhebungen angeben, wenn sie damit Diskriminierung bekämpfen könnten⁴⁵. Eine zweite Phase der Befragung ist seit 2015 in Arbeit, voraussichtlich ab Herbst 2016 werden erste Zahlen zur Verfügung stehen.

⁴² Übersicht über die Hauptergebnisse unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/664-eumidis_mainreport_conference-edition_en_.pdf

⁴³ Für die Zahlen zu den Diskriminierungserfahrungen innerhalb der letzten 12 Monate vgl. wie FN 39: Seite 36

⁴⁴ vgl. wie FN 39: Seite 45

⁴⁵ Vgl. wie FN 39: Seite 200

5.4.2. Der britische Zensus

In Großbritannien werden alle zehn Jahre Zensusdaten erhoben. Seit 1841 geben Befragte Daten zu ihrem Geburtsland und ihrer Nationalität an. 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. Deshalb sollte im Zensus 1981 eine Frage zur ethnischen Herkunft eingeführt werden, was nach gesellschaftlichen Debatten zunächst verschoben wurde. Bedenken wurden laut, dass solche Zensuskategorien die Legitimität böte Menschen in ethnischen Kategorien zu klassifizieren und zu ‚rassifizieren‘. Manche argumentierten, dies wäre politisch und moralisch verwerflich, da so das Konzept der ‚Rasse‘ wiederbelebt würde und die Erhebung zu weiteren Nachteilen für Minderheiten führen könnte. Die Datenerhebung sollte nicht zuletzt die Arbeit der 1976 errichteten ‚Commission for Racial Equality‘ (dt.: Kommission für ‚Rassen‘-Gleichheit) (CRE) erleichtern. Ohne die Zensusdaten konnte sie die Umsetzung der neubeschlossenen Anti-Diskriminierungsgesetze nicht begleiten und prüfen.

Im Zensus 1991 wurde dann die Frage nach der ethnischen Herkunft aufgenommen. Mit der Zeit änderten sich die zum Ankreuzen verfügbaren Kategorien. 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. Während die Kritik der Rassifizierung durch diese Erhebungskategorien noch immer nicht verklungen war, starteten manche Gruppen Kampagnen für die Aufnahme von Kategorien, die ihre kollektive Identität widerspiegeln. Für den Zensus 2001 wurden einige Änderungsvorschläge umgesetzt. Die Kategorie ‚Weiß‘ wurde weiter aufgeteilt in ‚Britisch‘, ‚Irish‘, und ‚anderer weißer Hintergrund‘, 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 ‚Schwarz 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 wurden zudem die Kategorien ‚Traveller/Gypsy‘ (auch Irish Traveller oder Pavee) sowie ‚Arab‘ eingeführt.⁴⁶

Neben der ethnischen Herkunft werden auch die gesprochenen Sprachen, die Religion, die Nationalität und etwaige körperliche Beeinträchtigungen erfragt.

5.4.3. Positive Maßnahmen am Arbeitsmarkt und Zensus in Südafrika

Ab 1948 kam es in Südafrika zur Institutionalisierung der Apartheid, in der die Bevölkerung 1950 durch den ‚Population Registration Act‘ in drei Kategorien eingeteilt wurde: Weiß, ‚Black‘ oder ‚Coloured‘ (dazu gehörten südafrikanische Minderheiten wie ‚Cape Malay‘ und ‚Griqua‘, aber auch ‚Indian‘, ‚Chinese‘ und ‚Cape Coloured‘, Menschen gemischter Abstammung). Die strukturelle Diskriminierung während der Apartheid (und darüber hinaus) basierte wesentlich auf diesem Kategoriensystem. So wurden beispielsweise die Wohnviertel der Bevölkerungsgruppen getrennt oder auch Ehen zwischen im Kategoriensystem als verschieden klassifizierte Partner_innen untersagt.

⁴⁶ Fragebogen für England abrufbar unter:

webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/the-2011-census/2011-census-questionnaire-content/2011-census-questionnaire-for-england.pdf

Um die durch Rassismus entstandene ungleiche Ressourcenverteilung auszugleichen und Chancengleichheit herzustellen, werden heute in Südafrika auf dem Arbeitsmarkt diesbezüglich Maßnahmen getroffen. Sie stellen damit einen Teil der sogenannten ‚positiven Maßnahmen‘ oder auch ‚affirmative action‘ dar. Als ‚historisch benachteiligte Individuen‘ werden Menschen zusammengefasst, die unter dem Apartheidsystem als ‚African‘ und ‚Coloured‘ eingestuft wurden und vor 1993 südafrikanische Staatsbürger waren. Entsprechend den Vorgaben zur Beschäftigungsgerechtigkeit (*Employment Equity*) werden Arbeitgeber_innen dazu verpflichtet, Angehörige historisch benachteiligter Gruppen bevorzugt einzustellen, insbesondere in höheren Positionen. Firmen mit mehr als 50 Mitarbeiter_innen oder einem Umsatz von mehr als 5 Mio. Rand (ca. 300.000 Euro) müssen eine Personalstatistik vorlegen, aufgeschlüsselt nach den Zensuskategorien. Neben privaten Wirtschaftsunternehmen sind auch NGOs, Gewerkschaften, Stiftungen, Genossenschaften und Kirchen zu derartigen Maßnahmen verpflichtet.

Ein weiteres, damit verbundenes Konzept ist *Black Economic Empowerment* (kurz BEE, dt.: Schwarze ökonomische Ermächtigung). Je nach Umsatz und Geschäftspartner_innen müssen sich die Teilnehmenden an einer ‚Scorecard‘ mit fünf Kriterien messen lassen. Dabei können kleinere Unternehmen freiwillig an einem Teil des Programms teilnehmen, größere Unternehmen müssen einen Teil der Angaben offenlegen, die Unternehmen ab einem Umsatz von ca. 3 Millionen Euro müssen sich dem gesamten Programm unterziehen. Die sieben Säulen des BEE umfassen Eigentümer_innenstruktur, Management und positive Maßnahmen im Personalbereich, Weiterbildung, Lieferant_innenstruktur und Zulieferbetriebe sowie Unternehmensentwicklung anderer kleiner Firmen (vor allem im Besitz Schwarzer) und Unterstützung sozio-ökonomischer (Wohltätigkeits-) Projekte. In jeder Kategorie kann ein Unternehmen 5 bis 25 Punkte sammeln. Unternehmen mit hoher Punktzahl genießen bestimmte Vorteile. Firmen mit mehrheitlich Schwarzen Arbeitnehmer_innen können nur Punkte sammeln, wenn einige im Management arbeiten.

Im öffentlichen Sektor ist die Teilnahme an BEE Pflicht, auch bei der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand sind die Punktzahlen - neben generellen Kriterien wie Preis, Zeit und Qualität - ein relevantes Kriterium. Anhand dieser werden Lieferant_innen ausgesucht, Lizenzen vergeben, entschieden an welche Bieter_innen Staatsbesitz verkauft wird und Partner_innen bei Public-Private-Partnerships ausgesucht. Da der BEE-Score auch die Geschäftspartner_innen und ihren BEE-Score beeinflusst, entscheiden sich viele kleinere Unternehmen ohne Teilnahmeverpflichtung für eine freiwillige Verifizierung und Teilnahme.

6. Fazit und Ausblick

Von Diskriminierung betroffene Menschen berichten von nicht hinnehmbaren Erfahrungen, aber auch wissenschaftliche Studien und Expert_innen auf dem Gebiet der Antidiskriminierung kommen zu dem Schluss, dass Diskriminierung selbst in Schlüsselbereichen des gesellschaftlichen Lebens ein kontinuierliches Phänomen darstellen wird. Während zu Lebensalter, Geschlecht oder Behinderung detailliertes Zahlenmaterial vorliegt, bleibt das Ausmaß und der Grad der Ungleichbehandlung von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Religion verborgen. Maßnahmen zur Bekämpfung gestalten sich daher schwierig.

Auf völkerrechtlicher Ebene hat die Bundesrepublik Deutschland die Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten bereits verpflichtend zugesagt. Dahinter steht die Einsicht, dass dadurch Antidiskriminierungsarbeit in strategischen Bereichen wie dem Arbeitsmarkt, dem Bildungssystem und der Polizeiarbeit große Fortschritte machen könnte. Gleichheits- und Partizipationsdatenerhebung hieße im Ergebnis, gezieltere Maßnahmen

durchführen zu können, um Teilhabechancen auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt nach den beruflichen Fähigkeiten zu organisieren, nicht aber nach Hautfarbe, sexueller Orientierung, Religion oder anderer Merkmale, die mit der Ausübung der Tätigkeit nicht in Zusammenhang stehen.

Bedenken gegen diese Art der Datenerhebung sind verständlich, schließlich gibt nicht nur die Geschichte des Nationalsozialismus mit seinen menschenverachtenden Taten und Ideologien Anlass zur Vorsicht. Durch die Erfassung von Gleichheits- und Partizipationsdaten nach fest verankerten ethischen Prinzipien kann diesen Bedenken Rechnung getragen werden. Der Datenschutz, die Freiwilligkeit der Angabe, die Anonymität der Befragten, die Selbstauskunft und die Flexibilität der identitätszuschreibenden Kategorien sind dabei Grundvoraussetzung für die Erhebung.

Für eine effektive Antidiskriminierungsarbeit stellt die Erhebung von Daten nur einen Teilaspekt dar. Eingebettet in einen Kanon von Maßnahmen kann hierdurch Diskriminierung jedoch wirksam bearbeitet werden. Ein Ineinandergreifen von Datenerhebung mit anderen Maßnahmen, passgenau abgestimmt auf Notwendigkeiten und Gegebenheiten bestimmter Bereiche, würde Gleichbehandlungsbemühungen vervollständigen.