

## **Datenerhebung zum Erweis ethnischer Diskriminierung**

Fachgespräch des Deutschen Instituts für Menschenrechte  
12. Juni 2008, 09:30 - 17:30 Uhr  
Zimmerstr. 26/27, 10969 Berlin, Konferenzraum

### **Protokoll**

#### **Einführung**

Einleitend erläuterte Heiner Bielefeldt das Ziel des Fachgesprächs; es solle der Orientierung in einem schwierigen Gebiet dienen, welches durch ein menschenrechtliches Trilemma gekennzeichnet sei: Zum einen bestehe neben den Bemühungen zur Beseitigung direkter Diskriminierung die Notwendigkeit der Aufdeckung auch indirekter und struktureller Diskriminierung, damit diese effektiv bekämpft werden könne. Bei der Diskussion um die Mittel (u.a. Datenerhebung) zur Erreichung dieses Ziels, ergäben sich jedoch Grundsatzfragen des Datenschutzes und damit der informationellen Selbstbestimmung. Zum dritten kollidiere die für die Erhebung „ethnischer Daten“ erforderliche Kategorienbildung mit der menschenrechtlichen Aufgabe, stigmatisierende Zuschreibungen aufzubrechen. Die menschenrechtliche Zwecksetzung dürfe keine letztendlich menschenrechtsproblematischen Mittel rechtfertigen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte beschäftige sich aufgrund der wiederholten Empfehlungen zahlreicher internationaler Menschenrechtsgremien bereits seit 2004 immer wieder mit diesem Problemfeld. Das Fachgespräch solle nun der Meinungsbildung sowie der Erschließung gangbarer Wege dienen, auf denen man sich in diesem komplexen Schnittbereich der Erfordernisse voranbewegen könne. Dabei liege der Teufel nicht nur im Detail, sondern auch in den Grundsatzfragen.

#### **„Ethnische“ Datenerhebungen – Einschlägige Empfehlungen universeller und europäischer Menschenrechtsorgane**

Hendrik Cremer gab in seinem Referat einen Überblick über die zahlreichen Dokumente internationaler Menschenrechtsorgane – der Vertragsorgane der Vereinten Nationen und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) –, die die Erhebung desaggregierter Daten über die Lebenssituation von ethnischen Gruppen und Minderheiten als Maßnahme zur Sichtbarmachung und Bekämpfung insbesondere indirekter Diskriminierung empfehlen. Diskriminierungen im juristischen Sinn können auch dann vorliegen, wenn sich keine Diskriminierungsabsichten nachweisen lassen. Dies gilt etwa für Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die ihrem Anschein nach neutral und nicht diskriminierend sind, faktisch aber zu einer Benachteiligung führen. Laut Cremer könnten gerade solche Benachteiligungen durch Datenerhebungen nachgewiesen werden. Dies würde auch Möglichkeiten eröffnen, adäquate „positive Maßnahmen“ zur Beseitigung bzw. zum Ausgleich solcher struktureller Ungleichheiten zu ergreifen. Zur Illustration führte Cremer das Beispiel einiger Angehöriger der Roma in Tschechien an, die gegen ihre Unterbringung in Sonderschulen geklagt und eine Verletzung des Diskriminierungsverbots in Verbindung mit dem Recht auf Bildung geltend gemacht hatten. Als ein Beweismittel – neben anderen – führten sie nicht amtlich erhobene Daten über den hohen Anteil von Roma-Kindern an tschechischen Sonderschulen an; der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gab ihnen Recht.

#### **Erhebung „ethnischer“ Daten in Deutschland – Kritische Bestandsaufnahme und Vorschläge**

In seinem Vortrag zeigte Mario Peucker bereits bestehende sowie zukünftige Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung „ethnischer Daten“ zum Erweis ethnischer Diskriminierung auf und ging auf deren Relevanz ein. Ethnizität setzt sich nach Harris (2002) aus den drei Dimensionen Herkunft, physische Merkmale und Kultur zusammen und lässt sich aus den zwei Perspektiven der externen Zuschreibung sowie der Selbstidentifizierung betrachten. Hohe Relevanz für den Erweis ethnischer Diskriminierung hätten nach Ethnizität aufgeschlüsselte Daten aus Bevölkerungs- und administrativen Statistiken (Arbeitsmarkt-, Schul- und Sozialhilfe-

statistiken), quantitative Massendaten aus Befragungen (sog. Survey-Daten wie z.B. der Mikrozensus oder das SOEP), statistische Analysen solcher quantitativer Massendaten (wie z.B. durch Kalter/Granato 2001), qualitative Befragungen zu Viktimisierungserfahrungen (wie z.B. durch den Zentralrat der Sinti und Roma) und Beschwerdestatistiken von Antidiskriminierungsbüros (wie z.B. AMIGRA oder ADB Köln). Die deutsche Politik habe mittlerweile erkannt, dass das lange Zeit hauptsächlich verwendete Kriterium der Nationalität bei der Erhebung „ethnischer Daten“ zunehmend an Bedeutung verliere. Wo die Politik Handlungsbedarf sehe, sei nun eine klare Tendenz zur Erhebung des „Migrationshintergrundes“ erkennbar (z.B. im Mikrozensus), gleichzeitig bestünden jedoch erhebliche Unterschiede in der Definition des Begriffs „Migrationshintergrund“, was die Vergleichbarkeit von Datensätzen erschwere. Problematisch sei zudem, dass das Konzept der indirekten Diskriminierung trotz der Aufnahme in das AGG bei deutschen Gerichten bislang scheinbar kaum akzeptiert sei. Gerichtsentscheidungen auf Grundlage des AGG gebe es bereits, allerdings kaum zu ethnischer Diskriminierung.

In der Diskussion wurde angemerkt, dass die unterschiedliche Erfassung von Ethnizität auch mit der Rechtsgrundlage für die Erfassung zu tun habe (Kapphan), und dass die Änderung von Gesetzen zur Ausweitung ethnischer Merkmale in Statistiken eine große Herausforderung sei; zudem sei dies in vielen Fällen, wie z.B. in amtlichen Statistiken, nicht angebracht, da viele Statistiken vorrangig für andere Zwecke geschaffen wurden, die Freiwilligkeit der Angaben und die Selbstidentifizierung nicht immer gewährleistet sei und Datenschutzrisiken möglichst zu vermeiden seien. Gewarnt wurde in diesem Zusammenhang vor Vorratsdatenspeicherung und einem „Freilauf der Statistikerinnen und Statistiker“. Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dass in Erhebungen durch Selbstidentifikation oder externe Beurteilung sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt würden. Bei Fragen der Diskriminierung sei die Selbstdefinition eventuell nicht der richtige Ansatz (wenn man z.B. wissen wolle, wie viele Menschen in Deutschland islamophob seien). Hinsichtlich des Minderheitenschutzes sei die Selbstdefinition hingegen das richtige Instrument (wenn man wissen wolle, welche Art der Förderung und welche Einrichtungen gebraucht würden). Bei der Datenerhebung müsse außerdem zwischen Ethnizität (in Großbritannien vorrangig erhoben) und Migrationshintergrund (in Deutschland vorrangig erhoben) differenziert werden. Daten über Ethnizität seien hilfreich für die Sozial- und Kulturpolitik und könnten beispielsweise über Umfragen (z.B. SOEP) durch freiwillige Selbstidentifizierung erhoben werden.

Hinsichtlich der Rechtssprechung nach dem AGG sei noch abzuwarten, wo zukünftige Entscheidungen die Grenze zwischen Ungleichheit und Diskriminierung ziehen werden, und ebenso, wie die Frage der Beweislast ausgelegt werde. Zu beachten sei dabei, dass das nationale Recht laut Bundesverfassungsgericht im Lichte der EMRK ausgelegt werden müsse.

### **Unterschiedliche methodische Ansätze der Datenerhebung und -verarbeitung – Möglichkeiten und Grenzen**

Kurt Salentin beschäftigte sich in seinem Vortrag vor allem mit der Frage, ob sich ethnische Diskriminierung durch Datenerhebung nachweisen lasse. Bezüglich der Erwartungen, die diesbezüglich immer wieder an die Wissenschaft herangetragen werden, machte er vor allem auf die Grenzen der empirischen Forschung aufmerksam. Das komplexe, unscharfe Konstrukt der Diskriminierung sei nur schwer operationalisierbar. Die beispielsweise im AGG enthaltene Definition der mittelbaren Diskriminierung trage nicht zur Klärung bei, sondern verlagere durch die dort erlaubten Ausnahmen das Definitionsproblem schlichtweg. Die folgenden drei Probleme stünden dem eindeutigen Erweis von Diskriminierungen durch die empirische Wissenschaft hauptsächlich entgegen und machten es schwierig, zu beurteilen, ob und in welchem Maße Diskriminierung vorliege. Zum einen seien Handlungen zwar beobachtbar, ihre Hintergründe aber nicht. Zum anderen seien die gesellschaftlichen Prozesse, die zu Ungleichheiten führten, vielfach sehr komplex und erforderten multikausale Erklärungen. Zum dritten sei es nicht möglich, von einem „unerklärten Rest“ bei statistischen Analysen zweifelsfrei auf eine vorliegende Diskriminierung zu schließen, wie manche Studien dies versuchten. Dies sei reine Spekulation. Mit Blick auf die gesetzlich fixierten Ausnahmen des Diskriminierungsverbots merkte Salentin an, es gebe bestimmte gesetzliche sowie gesell-

schaftliche legitimierte „Spielregeln“ (wie z.B. das Leistungsprinzip), die eine Ungleichverteilung bestimmter Ressourcen legitimierten – auch wenn sie nicht dem individuellen Gerechtigkeitsempfinden aller Menschen entsprächen. Die Wissenschaft könne letztendlich nur Ungleichverteilungen aufdecken; die normative Frage, was eine Diskriminierung darstelle und was nicht, müsse im politischen Diskurs geklärt werden, damit die empirische Forschung ihre Ergebnisse klarer einordnen könne. Davon abgesehen wies er – wie auch zahlreiche andere Teilnehmer/innen und Referenten/innen der Veranstaltung – darauf hin, dass seitens der Politik bereits der Nachweis einer Ungleichverteilung genutzt werden könne, um sozialpolitische Maßnahmen zu deren Verminderung anzustoßen.

Die sich an den Vortrag anschließende wissenschaftskritische Grundsatzdebatte griff Argumente des Werturteilsstreits in den Sozialwissenschaften auf. Teilnehmende (Schönwälder) machten darauf aufmerksam, dass normative Urteile in der Wissenschaft (Bsp. Demokratieforschung) durchaus gängig und akzeptiert seien. Zudem wurde darauf hingewiesen (Schönwälder), dass nach einer Rekonstruktion empirischer Daten die Wirkrichtung und der Zusammenhang der festgestellten Korrelationen auch nur interpretiert anstatt zweifelsfrei nachgewiesen würden. Insofern müsse auch die Interpretation des unerklärten und nicht beobachtbaren Restbestandes erlaubt sein bzw. sei sogar angebracht. Bedingung bei solcherlei Interpretationen und auch normativen Bewertungen sollte deren deutliche Kennzeichnung als solche sowie eine transparente Darstellung ihrer empirischen Grundlage (z.B. Daten) sein. Die Forschungsethik verbiete es lediglich, dass die empirische Wissenschaft sich in den Dienst bestimmter Werturteile stelle oder sich durch Intransparenz die Interpretationshoheit über die Daten sichere. Von anderer Seite wiederum wurde bemängelt, dass der Mut der Wissenschaften zur Interpretation gelegentlich eher zu ausgeprägt sei. Es wurde bezweifelt, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre eigenen Perspektiven außen vor lassen und neutrale Bewertungen bestimmter Phänomene vornehmen könnten. Zwei Elemente der Wirkweise von Diskriminierung wurden für die Interpretation ihres Vorliegens als fundamental hervorgehoben: einerseits das bestehende gesellschaftliche Machtungleichgewicht und andererseits die dadurch hervorgerufenen Zugangsverwehungen bzw. die aus dieser Perspektive als diskriminatorisch angesehenen Spielregeln; letztere seien durchaus hinterfragbar bzw. sollten hinterfragt werden, um gegebenenfalls in Richtung Gerechtigkeit korrigiert zu werden. Thematisiert wurde auch der bedauernde Zahlenfetischismus der Öffentlichkeit, der immer die Gefahr des Missverständnisses bzw. der Fehlinterpretation von Statistiken birge. Anstelle einer Fixierung der Wissenschaft sowie ihrer Rezipientinnen und Rezipienten auf quantitative Analysen, die immer wieder dieselben Ergebnisse reproduzierten, sowie einer Diskussion über die quantitative Beweisbarkeit oder Widerlegbarkeit bestimmter Zusammenhänge sei sowohl hinsichtlich der Aufdeckung von Diskriminierung als auch hinsichtlich sinnvoller Lösungsansätze eher auf qualitative Forschung zu setzen. Ein Methodenmix fand breite Zustimmung. Die Frage der Methoden sei allerdings auch eine der Verfügbarkeit von Zeit- und Geldressourcen. Letztere wiederum sei auch bedingt durch die Stellung eines Themas auf der politischen Prioritätenliste. Ein weiteres Problem sei die selektive mediale und politische Vermittlung von Forschungsergebnissen, durch die vorhandene Stereotype weiter verstärkt würden.

### **„Ethnische“ Datenerhebungen und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

Alexander Dix drückte zunächst seine Freude darüber aus, dass das Thema Datenschutz im Zusammenhang mit ethnischen Daten durch die Veranstaltung produktiv aufgegriffen werde. In der Öffentlichkeit finde solch eine Diskussion zu selten statt; ebenso werde oft übersehen, dass die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgeschriebene informationelle Selbstbestimmung wie der Diskriminierungsschutz ein Menschenrecht sei. Die für die Erhebung „ethnischer Daten“ relevante gesetzliche Grundlage sei Art. 8 der Europäischen Datenschutzlinie, welche den Umgang mit sensiblen Informationen vorschreibe. Demnach sei es den Mitgliedsstaaten grundsätzlich untersagt, Informationen über „rassische“ und ethnische Herkunft zu verarbeiten. Dix betonte zudem, dass in Deutschland ein verfassungsrechtliches Verbot bestehe, solche Daten unter Auskunftspflicht zu erheben. Dies dürfe nur mit ausdrücklicher Genehmigung durch die Betroffenen geschehen. Ferner unterstütze der

Europarat das Prinzip der Selbstzuschreibung durch den Einzelnen zu einer ethnischen Gruppe. Auskünfte zur Ethnie dürften keinesfalls Bedingung für etwaige soziale Leistungen sein. Dix wies in diesem Zusammenhang allerdings auf Situationen (wie z.B. Bewerbungssituationen um Stellen oder Wohnungen) hin, in denen diese Freiwilligkeit durch externen sozialen Druck beeinträchtigt werde.

Die Frage, ob das deutsche Datenschutzrecht angepasst werden müsse, um Diskriminierung nachweisbar zu machen, sei klar mit Nein zu beantworten. Es gebe genügend Möglichkeiten, solche Fragen wissenschaftlich zu untersuchen. Anstatt einen individuellen Kausalnachweis führen zu wollen, sei (wie dies auch der Europarat empfehle) der anonymisierten Datenerhebung der Vorzug zu geben. Die internationalen Verpflichtungen zur Berichterstattung über ethnische Gruppen machten eine Änderung des Datenschutzrechtes jedenfalls nicht notwendig.

Das Prinzip der Freiwilligkeit bei Erhebungen „ethnischer Daten“ wurde von allen Teilnehmenden unterstützt. Insgesamt ergab sich auch gegen die Bedingung der Selbstidentifizierung kaum Widerstand, wenngleich mehrfach die Tatsache problematisiert wurde, dass Diskriminierungen oftmals auf der externen Zurechnung zu Gruppen beruhen, die nicht mit den subjektiven Zuschreibungen und Zugehörigkeiten der Diskriminierten übereinstimmen. Der Beweis verdachtsabhängiger, überdurchschnittlich häufiger Kontrollen sichtbarer Minderheiten durch die Polizei („Ethnic Profiling“) wurde als besonders schwer handhabbares Problem diskutiert. Dix betonte hier, dass die Erhebung von Daten zur ethnischen Zugehörigkeiten der Kontrollierten nicht durch die Polizei selbst erhoben werden sollten, dies sei auf keinen Fall angebracht oder nützlich. Es wurde aber auf die Möglichkeit hingewiesen (Dix), rassistisch motivierte Vorkommnisse als Einzelfälle aufzugreifen und Beschwerde beim Datenschutzbeauftragten einzureichen. Auch im Zusammenhang mit rassistisch motivierten Straftaten sollte sich nicht die Polizei, sondern die Forschung der Erhebung von (freiwillig preisgegebenen) Daten zu den Opfern annehmen. In Bezug auf die immer wieder vorkommende Veröffentlichung „ethnischer Daten“ durch die Medien infolge von Straftaten (teilweise durch Beamte vermittelt) fiel der Begriff der informationellen Gruppendifferenzierung als immer brisanter werdendes gesellschaftliches Problem.

### **Ethnisierung durch Kategorienbildung bei der Datenerhebung?**

Doris Angst hielt in ihrem Referat ein Plädoyer für die qualitative Forschung. Das Erfordernis des Monitoring von Ungleichbehandlung aufgrund von „Rasse“, Hautfarbe, Ethnie, Nationalität, Religion usw. sei unbestritten, eine Erhebung „ethnischer Daten“ dagegen heikel. Sie ging zunächst kurz auf die Situation in der Schweiz ein, wo es zwar kein Antidiskriminierungsgesetz gebe, ein Diskriminierungsverbot aber bereits seit 1848 in der Verfassung verankert sei. Seit 1850 gebe es regelmäßig Volkszählungen, in denen Religion und Sprache erhoben würden. Ethnische Datenerhebung als Instrument zum Erweis ethnischer Diskriminierung halte sie aus diversen Gründen für gefährlich. Dem Staat die Definitionsmacht über seine Minderheiten zu überlassen (wie dies das Rahmenübereinkommen des Europarates tut) sei riskant. Abgesehen von der sehr großen Heterogenität der sich dabei ergebenden Kategorien tue diese Praxis der subjektiv empfundenen Zugehörigkeit Abbruch und biete Möglichkeiten des Missbrauchs. Daneben bestehe die Gefahr, dass ethnische Datenerhebung die Ethnisierung einer Gesellschaft forcieren. Auch könnten Situationen der Ungleichbehandlung durch bestimmte Zuschreibungen gefördert werden. Dies sei laut Angst an verschiedenen Tendenzen wie z.B. der Kategorisierung in Polizeistatistiken oder der Betonung des Migrationshintergrundes von Eingebürgerten feststellbar. Der Diskurs der Ethnisierung und Kulturalisierung der sozialen Schichtung lenke von den sozialen Konflikten ab.

Im Vordergrund müsse das Monitoring stehen, das den Nachweis von Ungleichbehandlung erbringe. Anders als bei der Erstellung von Statistiken werde dabei nach Haltungen in der Gesellschaft sowie nach Auswirkungen von Diskriminierung und Gegenmaßnahmen gefragt. „Ethnische Daten“ seien demnach nur als Equality Data, nach persönlicher Zustimmung der Betroffenen, und auf der Basis eines bestehenden öffentlichen Interesses zu erheben. Aufgrund des qualitativen und prozesshaften Charakters von Diskriminierung reiche die Erhebung quantitativer „ethnischer Daten“ zu deren Erweis und Vermeidung nicht aus. Stattdes-

sen gebe es differenzierte alternative Möglichkeiten, um Diskriminierung festzustellen, wie z.B. Meinungsumfragen, blind tests, Forschung zu Mechanismen von Integration und Ausschluss, Analyse von gerichtlich behandelten Diskriminierungsfällen, Auswertung von Beschwerdestatistiken und Medienanalysen. Durch Kategorienbildung entstehende Denkmuster hingegen könnten Gesellschaften spalten. Die individuelle Gewährung der Menschenrechte aber bestehe kraft des Menschseins und nicht durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie.

Die starken Vorbehalte von Angst gegenüber der Erhebung quantitativer „ethnischer Daten“ wurde von einem Teil der anwesenden Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen (Endrias, Gummich, Chicote) und auch einigen anderen Teilnehmern nicht geteilt. Ethnisierung geschehe mit oder ohne Daten; es komme deswegen darauf an, was mit den Daten gemacht werde. Die Weiterverarbeitung müsse natürlich überwacht werden. Jedoch hätten Daten das Potenzial, als starke Argumente im Kampf gegen Diskriminierung zu fungieren und könnten für Zwecke des Lobbying genutzt werden. Es wurde auch bezweifelt, dass eine Ethnisierung zwangsläufig eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen müsse. Vielmehr müsse gelernt werden, mit der bestehenden Vielfalt umzugehen. Außerdem gebe es keine Alternative zur Verwendung von Kategorien, wenn politische Maßnahmen für bestimmte Gruppen angestoßen werden sollten und es um den Zugang zu Ressourcen und politischen Leistungen gehe – auch wenn Kategorien zweifelsohne Wahrnehmungen von Gruppen und Individuen in der Gesellschaft prägten und manche (inzwischen) sicher überflüssig sind. Wenn es um strukturelle Diskriminierung gehe, könnten statistische Daten wichtige Impulse liefern. Dadurch sei bereits viel gezeigt und in der Folge erreicht worden, wie z.B. die Einrichtung von Frauenquoten. Daneben (Wilpert) wurde die Notwendigkeit betont, neben den großen, aus der Gastarbeiteranwerbung resultierenden Migranten/innengruppen, auch andere, kleinere Gruppen zu identifizieren, die aus unterschiedlichsten Gründen unter struktureller und institutioneller Diskriminierung leiden, und ihnen eine Stimme zu geben. Hierzu könnten Daten durchaus einen Beitrag leisten. Auch um Mehrfachdiskriminierungen sichtbar zu machen, könnten Datensätze nützlich sein, nämlich solche, die ethnische mit anderen Daten zur Sozialstruktur verbinden.

Dagegen wurde gehalten (Angst), dass gerade bei der Erfassung von Mehrfachdiskriminierung das qualitative Element sehr wichtig sei. Aus menschenrechtlicher Perspektive ergab sich die nur schwer lösbare Frage, wie individuelle Rechte gewährleistet werden könnten, ohne die Gruppenlogik zu bedienen, wenn die Verletzung der Rechte aber gleichzeitig auf Zuschreibungen zu bestimmten Gruppen beruhe. Es kam grundsätzliche Kritik am Begriff der ethnischen Daten auf, der schon auf eine Fremdzuschreibung nach dem Motto „ethnisch, das sind die anderen“ hindeute. Ethnizität sei jedoch grundsätzlich subjektiv, eine „tatsächliche Bevölkerungsstruktur“ gebe es nicht, auch wenn Statistiker des Öfteren ihre Macht nutzen, um zu kategorisieren und selbige zu definieren. Ethnizität sei die Identität und die Formen des Handelns, die in Verbindung stehen mit der Zurechnung zu einer realen oder imaginierten Gruppe. Man solle sich hüten, Kategorien zu verfestigen, wo dies nicht nötig sei. Durch die Bildung ethnischer Kategorien bei der Datenerhebung wie in Großbritannien ergebe sich die Gefahr einer subtilen Benachteiligungspolitik für diese Gruppen, die sich aus den erhobenen Daten selbst speise. Kategorien würden die Gefahr bergen, die als problemhaft identifizierten Strukturen selbst zu verstärken. Um von den ethnischen Kategorien Abstand zu nehmen, könnten sich Maßnahmen beispielsweise auf den Organismus „Stadt“ bzw. „Quartier“ beziehen. Das Problem sei aber, dass es in Deutschland derzeit überhaupt keine positiven Maßnahmen und auch keine Antidiskriminierungskultur gebe.

Die Einführung des Konzepts des Migrationshintergrundes im Mikrozensus wurde allgemein positiv gesehen. Es wurde allerdings angeregt, auch den Begriff „Migrationshintergrund“ und seine Bedeutung kritischer zu hinterfragen. Das Beispiel Großbritanniens, wo von staatlicher Seite detaillierte Daten z.B. zu Religionszugehörigkeit und Hautfarbe erhoben werden, stieß auf breite Ablehnung unter den Teilnehmenden. Die Pflicht für Privatunternehmen, solche Daten in unternehmensinterne Mitarbeitendenstatistiken aufzunehmen, wurde jedoch teilweise positiv gesehen. Insgesamt bewege man sich bei der Entscheidung, ob Datenerhebungen zur Erreichung bestimmter Zwecke berechtigt und notwendig seien, auf einem schmalen

Grat. Grundsätzlich seien alle Kategorien ernst zu nehmen und Misstrauen sei stets angebracht.

### **Welchen Beitrag kann und will Forschung zu einer Antidiskriminierungspolitik leisten?**

In ihrem Vortrag erläuterte Karen Schönwälder das Verhältnis zwischen Forschung und Antidiskriminierungspolitik. Letztere benötige erstere aus verschiedenen Gründen. Von der Forschung müsse geklärt werden, welche Daten überhaupt erhoben werden sollten, d.h. wie die durch das Gesetz geschützten Gruppen zu konzipieren seien. Die im Gesetz verankerten Kategorien stützen sich schließlich auf soziale Realitäten, die sich und damit auch politische Konzepte verändern. Weiter sei Forschung notwendig, um Daten zu interpretieren, ergänzende Informationen zu beschaffen und nicht in amtlichen Daten gespiegelte Sachverhalte zu erforschen. Um die Gruppen der tatsächlich Betroffenen festzustellen, brauche man die großen Datensätze; manche Dinge seien auf andere Art und Weise nicht zu eruieren. Wer am effektivsten auf sich aufmerksam mache, sei nicht automatisch am schlimmsten betroffen. Erfahrungsberichte alleine reichten jedenfalls nicht aus, um eine angemessene Antidiskriminierungspolitik zu bewirken. Gleichwohl erklärten auch die großen Statistiken nicht alles und müssten demnach durch qualitative Forschung ergänzt werden. Auch um den Erfolg und die Wirksamkeit von Interventionsstrategien zu beurteilen, sei Forschung erforderlich. Es gehe dabei um die Frage, ob neben der Einführung neuer Diskriminierungstatbestände andere Strategien wirksam sind, die z.B. mehr der sanften Überzeugung dienen. Ferner benötige die Antidiskriminierungspolitik die Forschung als Autorität. Das sei zwar eine problematische Rolle der Wissenschaft, jedoch könnten wissenschaftliche Studien einen wichtigen Anstoß für politische Reformen geben (siehe PISA). In Deutschland, wo Diskriminierung nicht wahrgenommen werde, brauche die Antidiskriminierungspolitik starke Beweise und Unterstützung. Umgekehrt bestehe in der deutschen Forschung jedoch nur wenig Interesse an der Forschung über ethnische Diskriminierung. Diese Zurückhaltung könne daran liegen, dass das Thema stark normativ besetzt und aufgeladen sei. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befürchteten, aufgrund ihrer Forschungsergebnisse von Politikern angegriffen zu werden. Schönwälder verwies in diesem Zusammenhang auf ein Kommunikationsproblem zwischen Politik und Forschung. Im politischen Kontext, wo skandalisiert werde, um effektives Lobbying zu betreiben, bestehe oftmals wenig Verständnis für die Herangehensweise der Forschung, die einer anderen Logik folge. Die Tatsache, dass Diskriminierung ein sehr schwierig zu beurteilender Sachverhalt sei, mache sie bei der Forschung ebenfalls unbeliebt. Es sei zu erwarten, dass die Aufwertung der Integrationsthematik auch dem Verständnis von Diskriminierung zu Gute komme. Dieser Bewusstseinswandel könne sich dann auch auf die Forschung auswirken. Schönwälder appellierte an die Akteure der Politik und organisierten Zivilgesellschaft, auf die Forschung zuzugehen und deren Beteiligung stärker einzufordern. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft müsse jedoch respektiert, die verschiedenen Logiken der beiden Bereiche berücksichtigt werden. Forschung sei nicht dazu da, Politikrezepte zu entwickeln.

Von Teilnehmenden wurde kritisiert (Endrias), dass Deutschland trotz seiner rassistischen Vorgeschichte und diesbezüglicher Sensibilisierung und Lernerfahrung kein Vorreiter bei der Aufdeckung diskriminierender Strukturen sowie bei der Forschung über Ursachen und Wirkweisen von Diskriminierung sei. Die sozialwissenschaftliche Forschung in Deutschland habe sich bisher zwar mit Phänomenen wie Rassismus, Ethnozentrismus und Faschismus befasst, ihren Fokus dabei allerdings stets auf die Mehrheitsgesellschaft gelegt (Salentin). Diskriminierung hingegen sei bisher kaum thematisiert worden; anstatt wie bisher vor allem von Empirikern müsse sie in Zukunft interdisziplinär bearbeitet werden. Außerdem entspann sich eine Kontroverse über die Frage, ob man diskriminierende Überrepräsentierung von Roma-Kindern an Sonderschulen allein durch Erfahrungsberichte und qualitative Studien nachweisen könne, oder ob dafür „ethnische Daten“ enthaltende Statistiken notwendig seien. Auch die scharfe Trennung zwischen Wissenschaft und Praxis als sehr deutsche Tradition wurde thematisiert. Im Praxisbereich gebe es schließlich viele Leute mit wissenschaftlicher Ausbildung, Erfahrungswissen sei sehr wertvoll und notwendig. Teilweise wurde die Unterstützung der Antidiskriminierungspolitik durch die Forschung grundsätzlich in Frage gestellt. Es ge-

schehe immer wieder, dass die Statistiken gegen die Betroffenen ausgelegt würden (Roßberg), oder dass Wissenschaft selbst diskriminiere (Endrias). Es müsse vor allem mit politischen Mitteln gearbeitet werden. Weitaus wirkungsvoller sei beispielsweise die Bürgerrechtsarbeit. Wenn man Minderheiten helfen wolle, seien Projekte und Maßnahmen von Nöten, die nicht zu deren Segregation, sondern zur Integration in die Mehrheitsgesellschaft beitragen. Jedwede Förderung sollte nicht an Ethnizität festgemacht werden.

### **Erhebung und Nutzung von Daten ethnischer Diskriminierung durch Antidiskriminierungsorganisationen**

In seinem Vortrag verdeutlichte Hartmut Reiners aus normativ politischer Perspektive die Bedeutung von Daten für die zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsarbeit. Immer noch werde die Existenz von Diskriminierung in Deutschland von höchster Stelle bestritten, seit Jahrzehnten habe sich politisch kaum etwas getan. Mitarbeitende von NGOs, die Diskriminierungsfälle dokumentieren, müssten sich stets rechtfertigen. Die Fallerhebung sei aus verschiedenen Gründen bedeutsam. Sie eröffne die Betroffenenperspektive und lege die unterschiedlichen Dimensionen von Diskriminierung offen, wodurch sich der Beratungsprozess verbessern lasse. Ferner gebe sie Aufschluss über Interventionsstrategien und eingeschaltete Partner; Hinweise auf Felder, Formen, Strukturen und Wirksamkeit von Interventionsstrategien könnten in der Folge näher erforscht werden. Mit der Publikation der Dokumentation trage man zur öffentlichen Thematisierung von Diskriminierung bei. Voraussetzung sei dabei natürlich die Einhaltung des Datenschutzes und der Grundsatz der Freiwilligkeit. Reiners bedauerte den in Deutschland fehlenden politischen Willen zu einer flächendeckenden Dokumentation. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sei zwar bundesweit ansprechbar, bisher gebe es aber keine bundes- oder landesweite Falldokumentation. Die lokale Erhebung sowie die Erhebung über das Internet werde bisher außerdem mit unterschiedlichen Methoden vorgenommen. Außerdem werde mit unterschiedlichen Definitionen von Diskriminierung gearbeitet. Die Verwendung eines einheitlichen Dokumentationssystems wie z.B. des von ARIC entwickelten ARIC D-Dok, das in der kommunal geförderten Kooperation zwischen Kommune, Wohlfahrtsverbänden und unabhängigem Antidiskriminierungsbüro in Köln eingesetzt wird, sei von Vorteil. Allerdings können viele kleinere Einrichtungen nicht die Ressourcen aufbringen, um die Software sinnvoll zu nutzen. Im Gegensatz dazu gebe es in den Niederlanden ausgeprägte und gut kooperierende zivilgesellschaftliche Strukturen, die staatlich gefördert würden. Verstärkte Datenerhebung sei besonders wichtig für bestimmte Diskriminierungsfelder wie das Wohnumfeld, Versicherungen und die Gastronomie. Bei individuellen Interventionen (insbesondere vor Gericht) könnten sie Unterstützung leisten. Generell stellten sie eine Grundlage für Maßnahmen gegen strukturelle Diskriminierung dar. Zu den notwendigen Rahmenbedingungen für eine valide Erfassung von Diskriminierungsfällen gehöre ein internetgestütztes Dokumentationssystem mit entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen, die bundesweite Verständigung über einheitliche Erhebungsstandards sowie ein bundesweit gefördertes Netz von Antidiskriminierungsstellen. Die dokumentierten Fälle sollten zentral über die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ausgewertet werden; Reiners kritisierte in diesem Zusammenhang scharf die bisherige, grundsätzlich kontraproduktive Politik der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Das mittelfristige Ziel sei die horizontale Dokumentation. Außerdem sei eine enge Kooperation mit der Forschung angebracht; hierfür wünsche er sich, dass auch die Forschung mehr auf die Träger der Antidiskriminierungsarbeit zukomme.

In Reiners' Vortrag wurde deutlich, dass ethnisch motivierte Diskriminierung für die Antidiskriminierungsarbeit schwierig zu behandeln ist. Dass man bei ARIC etwas über die Herkunft der von rassistischer Diskriminierung Betroffenen erfahre, sei mehr ein Nebenprodukt. Diskriminiert zu werden, sei für viele Menschen eine alltägliche Erfahrung. Es wurde angeregt, genauer zu untersuchen, unter welchen Bedingungen die Menschen sich entschlossen, Diskriminierung zu melden. In den Niederlanden habe eine neue Antidiskriminierungsgesetzgebung Erfolge gezeigt. Zivilgesellschaftliche Stellen seien in Deutschland bisher offenbar erfolgreicher als staatliche bzw. kommunale, was an deren Konzeption von Diskriminierung oder auch an der Qualität der Beratung liegen könnte. In diesem Zusammenhang wurde darauf aufmerksam gemacht, dass kleine Einrichtungen mit mangelnder Ausstattung und Res-

sources es teilweise vermieden, für ihre Existenz und Arbeit besonders zu werben, weil sie einen Anstieg der Meldungen nicht bewältigen könnten. Es gebe insgesamt viel zu wenige Meldestellen, um alle Fälle von Diskriminierung aufzunehmen. Auch die Bedeutung von Antidiskriminierungserziehung im Bildungsbereich sei erforschenswert. Generell müsse in Deutschland auf eine andere Antidiskriminierungspolitik hingearbeitet werden, da bisher der Diskriminierungsschutz politisch nicht gewollt sei. Auf richterliche Entscheidungen und Leiterteile allein sollten keine allzu großen Hoffnungen gesetzt werden, vor allem müsse die Politik geändert werden.

## **Abschluss**

Zum Abschluss bedankte sich Heiner Bielefeldt für die konstruktive Atmosphäre des Fachgesprächs, das durch eine lebhaftige Debatte geprägt war. Wenngleich keine allumfassenden Lösungen herausgearbeitet wurden – was weder zu erwarten noch Ziel der Veranstaltung war –, so sei die komplexe Thematik doch sehr produktiv sondiert worden. Die Debatte um das AGG habe verdeutlicht, dass es in Deutschland zwar Wissen über, aber kein Bewusstsein für das Phänomen der Diskriminierung gebe. Das bereits vorhandene Wissen müsse nun zusammengetragen und bewertet werden, Lücken müssten identifiziert und gefüllt werden. Bielefeldt machte auf den Unterschied zwischen wissenschaftlichem und lebensweltlichem Wissen aufmerksam. Hier könne eine gegenseitige Befruchtung dienlich sein. Gleichzeitig wandte er sich gegen eine foucaultsche Konzeption von Wissenschaft als Reflektion von Machtinteressen. Auch seien normative Fragestellungen nicht nur Fragen des politischen Geschmacks. Er glaube an einen gewissen, bescheiden definierten Objektivitätsanspruch der Wissenschaft, der durch methodische Transparenz zu realisieren sei. Ein verengtes Verständnis von Wissenschaft als empirische Forschung lehne er ebenfalls ab. Dennoch könne man auf quantitative Informationen nicht völlig verzichten. Der Skeptizismus ihnen gegenüber sei jedoch gut begründet. Die Rolle des Datenschutzes sei hierbei nicht nur als Kontrollmechanismus zu verstehen. Der Datenschutz stehe im Kontext mit der Würde des Menschen als selbst bestimmtes Wesen.

Protokoll: Anja Gebel / Marion Bolten

Berlin, 24. September 2008



Liste der Anwesenden:

Valentin	Aichele	Deutsches Institut für Menschenrechte
Nina	Althoff	Deutsches Institut für Menschenrechte
Doris	Angst	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Schweiz
Banu	Bambal	Antidiskriminierungsbüro Köln
Daniel	Bartel	Antidiskriminierungsbüro Sachsen
Thomas	Bell	Bundesministerium der Justiz
Heiner	Bielefeldt	Deutsches Institut für Menschenrechte
Marion	Bolten	Deutsches Institut für Menschenrechte
Michael	Bornmann	Bundesministerium der Justiz
Kerstin	Buchinger	Ludwig-Boltzmann-Institut, Österreich
Florencio	Chicote	Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg
Hendrik	Cremer	Deutsches Institut für Menschenrechte
Joachim	Desens	Bundesministerium der Justiz
Alexander	Dix	Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
Sonja	Dudek	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Tiziana	Ederli	Antidiskriminierungsstelle des Landes Berlin
Yonas	Endrias	Internationale Liga für Menschenrechte
Isabelle	Falk	Amt für Wahlen, Statistik und Stadtforschung der Stadt Wiesbaden
Anja	Gebel	Deutsches Institut für Menschenrechte
Judy	Gummich	Eltern beraten Eltern von Kindern mit und ohne Behinderung e. V.
Dorothee	Haßkamp	amnesty international
Christiane	Howe	Agisra (Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung)
Andreas	Kapphan	Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Mario	Peucker	Europäisches Forum für Migrationsstudien
Hartmut	Reiners	Anti-Rassismus Informations-Centrum, ARIC-NRW e.V.
Arnold	Roßberg	Zentralrat Deutscher Sinti und Roma
Kurt	Salentin	Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld
Sebastian	Scheele	Genderkompetenzzentrum an der HU Berlin
Ingrid	Scheffer	Deutsches Institut für Menschenrechte
Michael	Schlikker	Bündnis 90/ Die Grünen
Karen	Schönwälder	Max Planck Institut zur Erforschung multi-religiöser und multiethnischer Gesellschaften
Sven	Van Hove	Lehrstuhl für Soziologie, insbesondere Sozialstrukturanalyse der Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Czarina	Wilpert	Technische Universität Berlin
Anke	Zwink	Antidiskriminierungsstelle des Bundes