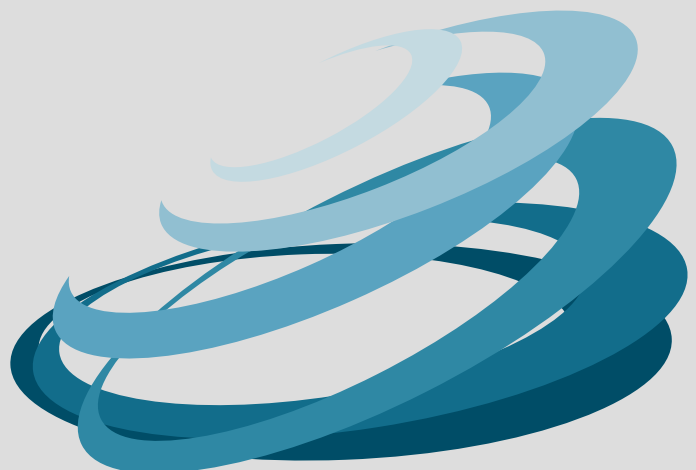




Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Machbarkeitsstudie: „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick“

Studie von
Mario Peucker und Claudia Lechner



Zusammenfassung

Zwischen Dezember 2009 und Mai 2010 führte das *europäische forum für migrationsstudien* (efms), Institut an der Universität Bamberg, im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), die Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? Bestandsaufnahme und Ausblick“ durch. Projektverantwortlich war der Diplom-Pädagoge Mario Peucker, der diesen Bericht zusammen mit der Diplom-Soziologin Claudia Lechner verfasste. Das zentrale Ziel der Studie bestand darin, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob und – wenn ja – wie eine **einheitliche und standardisierte Datenerhebung** zum Nachweis von Diskriminierung möglich ist. Dabei konzentrierte sich die Untersuchung auf quantitative Datenquellen und analysierte insbesondere bestehende Ansätze und zukünftige Möglichkeiten einer Dokumentation von Diskriminierungsfällen bzw. -beschwerden durch Beratungsstellen. Zusätzlich wurden quantitative Datenquellen aus der Ungleichheits- und Diskriminierungsforschung und dem Bereich der Rechtsprechung in die Analyse mit einbezogen.

In einem ersten Schritt erstellten die beiden Autoren eine Übersicht über die vielschichtige **Landschaft von Anlauf- und Beratungsstellen**, die sich mit ihren zielgruppenübergreifenden oder zielgruppenspezifischen Unterstützungsangeboten, explizit oder implizit, (auch) an Betroffene von Diskriminierung richten. Diese Übersicht diente als Ausgangspunkt für die vergleichende Untersuchung der Beratungs- und Beschwerdedokumentationspraxis besonders relevanter Beratungsstellen. Dabei wurde deutlich, dass man in Deutschland derzeit von einer flächendeckenden Versorgung mit Antidiskriminierungsberatung und einer bundesweit einheitlichen Erfassung von Diskriminierungsfällen noch weit entfernt ist. Dennoch lassen sich bei einer steigenden Zahl von Beratungsstellen nicht nur professionelle und qualifizierte Antidiskriminierungsberatung, sondern auch Entwicklungen hin zu einer intensivierten Vernetzung und einer standardisierten Beschwerdedokumentation beobachten. Die **zentrale Empfehlung** dieser Machbarkeitsstudie greift diese Ergebnisse auf: Die bundesweite Infrastruktur von Anlauf- und Beratungsstellen und die bestehenden Ansätze der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung müssen effektiv genutzt, flächendeckend ausgebaut und auch hinsichtlich der Dokumentationsfähigkeiten weiter professionalisiert werden. Dazu wurden u.a. folgende Empfehlungen erarbeitet:

- ▶ Auf- und Ausbau einer **flächendeckenden Beratungsinfrastruktur** zur Beratung und Unterstützung für Betroffene von Diskriminierung, bestehend aus lokalen Anlaufstellen, regionalen Kompetenzzentren und einer zentralen Koordinierungsstelle
- ▶ Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten u.a. durch eine bundesweite **Informationskampagne** über Gleichbehandlungsrechte und Unterstützungsangebote
- ▶ Durchführungen von **Schulungen** und Entwicklung von Trainingsmaterialien zur Sicherstellung einer kompetenten Antidiskriminierungsberatung
- ▶ Entwicklung eines **einheitlichen Systems zur Dokumentation von Diskriminierungsfällen** und zentrale Sammlung und Auswertung der Beschwerdedaten unter Berücksichtigung von datenschutzrechtlichen Anforderungen

Die Schritte zur praktischen Umsetzung dieser Empfehlungen sollten in einem **engen Dialog** zwischen der ADS und anderen zentralen Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit in Deutschland diskutiert werden.

Menschen mit Diskriminierungserfahrungen wenden sich nicht immer an Beratungsstellen, sondern suchen mitunter auch direkt einen Anwalt oder eine Anwältin auf und streben eine gerichtliche Lösung an. Daher können Statistiken aus dem Bereich der **Rechtsprechung** als zusätzliche Datenquelle zum Nachweis von Diskriminierung Verwendung finden, vorausgesetzt diskriminierungsrelevante Gerichtsverfahren werden explizit als solche registriert und ausgewiesen. Eine Umfrage unter den deutschen Landesarbeitsgerichten zeigte jedoch, dass eine solche explizite Erfassung bis auf wenige Ausnahmen derzeit nicht erfolgt – ein Defizit, das auch durch eine quantitative Recherche in Rechtsprechungsdatenbanken (z.B. JURIS) nur begrenzt auszugleichen ist. Um diese potenziell aufschlussreiche Datenquelle der Gerichtsverfahrensstatistiken besser zu nutzen, empfiehlt die Machbarkeitsstudie die Einführung einer bundesweit einheitlichen, **systematischen Registrierung von Gerichtsverfahren** mit Diskriminierungs- bzw. AGG-Bezug durch die zuständigen Gerichte.

Eine systematische, bundesweit einheitliche und zentral ausgewertete Dokumentation von diskriminierungsbezogenen Beschwerdefällen und eine standardisierte Erfassung von Gerichtsverfahren mit AGG-Bezug bilden zwei wichtige, aber nicht die einzigen beiden Säulen einer verbesserten quantitativen Datenlage zu Diskriminierungsfällen. Um tiefere Einblicke in Ausmaß und Erscheinungsformen von Diskriminierung verschiedener Personengruppen zu erlangen, ist auch eine Intensivierung der in Deutschland immer noch schwach ausgebildeten **Diskriminierungsforschung** durch innovative Analysen und Studien (z.B. systematische Testing-Verfahren) dringend geboten. Nur durch eine solche Kombination unterschiedlichster Datenquellen und Untersuchungsmethoden, die alle ihre jeweils inhärenten Stärken und Schwächen haben, lassen sich die komplexen Mechanismen von Diskriminierung Schritt für Schritt genauer ausleuchten – und damit effektiver überwinden.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 2 |
| Inhaltsverzeichnis | 4 |
| Abbildungsverzeichnis | 6 |
| Tabellenverzeichnis | 7 |
| Einleitung: Die Komplexität von Diskriminierung | 8 |
| 1. Fragestellung, Aufbau und methodisches Vorgehen | 10 |
| 2. Messung von Diskriminierung mit quantitativen Daten – ein Überblick über Möglichkeiten und Grenzen | 14 |
| 2.1 Statistische Ungleichheit | 14 |
| 2.2 Statistische Analyse der Gruppendisparitäten | 18 |
| 2.3 Weitere quantitative Datenquellen: Befragungen und Situationstestings | 20 |
| 2.4 Beschwerdedaten | 22 |
| 3. Divergenzen und Konvergenzen in der Dokumentationstätigkeit der Beratungsstellen | 24 |
| 3.1 Überblick über die institutionelle Beratungslandschaft für Menschen mit Diskriminierungserfahrungen | 24 |
| 3.1.1 Beratungsstellen mit horizontalem Ansatz | 25 |
| 3.1.2 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen ethnischer Herkunft oder Religion ²⁸ | |
| 3.1.3 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen der sexuellen Identität bzw. sexuellen Orientierung | 32 |
| 3.1.4 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen einer Behinderung | 36 |
| 3.1.5 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen des Alters | 40 |
| 3.1.6 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen des Geschlechts | 42 |
| 3.2 Vergleichende Analyse der Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden | 44 |
| 3.2.1 Profil der befragten Anlauf- und Beratungsstellen | 45 |
| 3.2.2 Beratungspraxis und -schwerpunkte | 47 |
| 3.2.3 Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden | 50 |
| 3.2.4 Datenauswertung und Weiterverarbeitung | 57 |
| 3.2.5 Kooperation | 59 |
| 3.3 Drei Fallbeispiele: Vernetzte Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden in Deutschland | 61 |
| 3.3.1 Berliner Beratungsnetzwerk der LADS mit zivilgesellschaftlichen Stellen | 61 |
| 3.3.2 Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW | 65 |
| 3.3.3 NRW-weites Netzwerk von Antidiskriminierungsbüros (ethnische Diskriminierung) | 68 |
| 4. Rechtsprechungs- und Gerichtsverfahrensstatistiken als zusätzliche Datenquelle zu Diskriminierungsfällen | 72 |
| 4.1 Rechtsprechungsdatenbanken | 72 |
| 4.2 Statistische Erfassung von Verfahren mit AGG-Bezug durch die Gerichte | 81 |

| | | |
|--------------------------------|---|------------|
| 5. | Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung von Diskriminierungsfällen | 87 |
| 5.1 | Potenziale der Beratungslandschaften | 87 |
| 5.2 | Konvergenzen und Divergenzen der Dokumentationspraxis | 91 |
| 5.3 | Informationelle Selbstbestimmung zwischen Datensparsamkeit und Datenbedarf | 92 |
| 5.3.1 | Gesetzliche Grundlagen | 93 |
| 5.3.2 | Möglichkeiten und Grenzen der Datenerfassung aus datenschutzrechtlicher Sicht | 93 |
| 5.3.3 | Datenschutzvorkehrungen in der derzeitigen Beratungspraxis | 96 |
| 5.4 | Rechtsprechungs- und Gerichtsverfahrensstatistiken | 97 |
| 6. | Empfehlungen | 105 |
| 6.1 | Erweiterung der statistischen Datengrundlage und innovative Forschungsansätze | 106 |
| 6.1.1 | Erweiterung der statistischen Datengrundlage | 106 |
| 6.1.2 | Forschungsansätze zur Verbesserung der quantitativen Datenlage zu Diskriminierung | 108 |
| 6.2 | Ausbau und Qualifizierung der Beratungsangebote | 110 |
| 6.2.1 | Auf- und Ausbau einer Beratungsinfrastruktur für Betroffene von Diskriminierung | 111 |
| 6.2.2 | Steigerung der Inanspruchnahme der Beratungsangebote | 117 |
| 6.2.3 | Erhöhung der „Antidiskriminierungskompetenz“ in den Beratungsstellen | 119 |
| 6.2.4 | Entwicklung einer einheitlichen Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden | 121 |
| 6.2.5 | Einrichtung einer zentralen Sammel- und Koordinierungsstelle | 121 |
| 6.3 | Ausbau der Datengrundlage im Bereich der Rechtsprechung | 121 |
| Abschließende Bemerkung | | 121 |
| Literaturverzeichnis | | 121 |
| Anhang | | 121 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abb. 1: Beschäftigungsquote von schwer-, leicht- und nicht behinderten Personen | 16 |
| Abb. 2: Klassifizierung der Stellen: Spezialisierung auf Diskriminierung | 45 |
| Abb. 3: Art der erlebten Ungleichbehandlung in der Beratungspraxis | 49 |
| Abb. 4: Organisationen, die Diskriminierungsbeschwerden registrieren | 51 |
| Abb. 5: Datenschutzrechtliche Vorkehrungen bei der Beschwerderegistrierung | 55 |
| Abb. 6: Möglichkeiten zur anonymen Beratung | 56 |
| Abb. 7: Falldokumentation und Auswertung | 57 |
| Abb. 8: Form der statistischen Auswertung | 58 |
| Abb. 9: Kooperation mit anderen Stellen | 60 |
| Abb. 10: Bereitschaft zur Datenweitergabe | 90 |
| Abb. 11: Mögliche Struktur einer künftigen Landschaft der Antidiskriminierungsberatung | 112 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tab. 1: Einschätzung der personellen und finanziellen Ressourcen | 46 |
| Tab. 2: Finanzierungsquelle | 47 |
| Tab. 3: Relevanz der Antidiskriminierungsberatung | 47 |
| Tab. 4: Diskriminierungsmerkmale in der Beratungspraxis | 48 |
| Tab. 5: AGG-Relevanz der Diskriminierungsfälle in der Beratungspraxis | 49 |
| Tab. 6: Schwerpunkte der Beratungstätigkeit | 50 |
| Tab. 7: Verfahren der Erfassung und Dokumentation | 52 |
| Tab. 8: Methode der Erfassung und Dokumentation | 52 |
| Tab. 9: Registrierung von Daten zum Beschwerdefall | 53 |
| Tab. 10: Registrierung von Daten zur Intervention | 53 |
| Tab. 11: Registrierung von Daten zum Beschwerdegrund | 54 |
| Tab. 12: Weiterleitung und Verarbeitung der Beschwerdedaten | 59 |
| Tab. 13: Ausgewählte Rechtsprechungsdatenbanken | 73 |
| Tab. 14: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Diskriminierungsmerkmal) | 75 |
| Tab. 15: JURIS-Recherche nach Diskriminierung (Schlagwort) | 76 |
| Tab. 16: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Region) | 77 |
| Tab. 17: JURIS-Recherche nach einzelnen AGG-Rechtsnormen | 78 |
| Tab. 18: JURIS-Recherche nach § 3 AGG-Rechtsnormen | 79 |
| Tab. 19: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Gerichtsbarkeit) | 80 |
| Tab. 20: Arbeitsgericht Berlin-Brandenburg: Streitfälle mit AGG-Bezug | 82 |
| Tab. 21: Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg: Streitfälle mit AGG-Bezug | 82 |
| Tab. 22: AGG-Klagen an Arbeitsgerichten und Landesarbeitsgericht in Sachsen | 83 |
| Tab. 23: Klagen (nach § 15 AGG) an Arbeitsgerichten in Sachsen-Anhalt | 84 |
| Tab. 24: AGG-Verfahren in den Arbeitsgerichten in Baden-Württemberg | 85 |
| Tab. 25: AGG-Verfahren bei den Arbeitsgerichten in Rheinland-Pfalz | 86 |

Einleitung: Die Komplexität von Diskriminierung

“Wenn wir die soziale Realität von Diskriminierung verstehen möchten, müssen wir zunächst einmal anerkennen, dass wir hier über ein komplexes soziales Phänomen sprechen“. So formulierte es Robert A. Rubinstein, Professor für Anthropologie an der New Yorker Syracuse University, und fügte hinzu, dass man andernfalls keine Chance hat, zu aussagekräftigen Aussagen über Diskriminierung zu gelangen (2006: 94). Wie komplex sich Phänomene von Diskriminierung darstellen, macht ein kurzer Blick auf die vielfältigen Formen, Wirkungsweisen, Ursachen und Motive sowie die unterschiedlichen (potenziellen) Betroffengruppen deutlich.

Diskriminierung kann als **interpersonelles Verhalten** in Erscheinung treten, das – mit diskriminierender Absicht oder unbeabsichtigt – eine Person aufgrund ihrer tatsächlichen oder angenommenen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe benachteiligt. Die Motive für eine solche direkte Benachteiligung reichen von Ressentiments und negativen Stereotypen gegenüber dieser Gruppe bis hin zu ökonomisch begründeten Motiven oder einem schlichten „Mangel an Informationen“ bzw. Fehlannahmen über die einzelne betroffene Person. Oft – aber nicht immer – ist sich die diskriminierende Person über die Ungerechtigkeit und Unrechtmäßigkeit im Klaren, was dazu führt, dass das Verhalten üblicherweise im Verborgenen abläuft. Interpersonelle Diskriminierung variiert auch hinsichtlich der Intensität und reicht von unfreundlichem Verhalten zu Formen der Benachteiligung, Mobbing, Belästigung und verbaler und physischer Gewaltanwendung.

Neben diesen interpersonellen Dimensionen kann Diskriminierung auch in Form von **Mechanismen, Verfahren und Regelungen ausgrenzende Wirkungen** entfalten – unabhängig davon, ob diese Verfahren absichtlich zum Zwecke der Ausgrenzung eingesetzt werden oder eher unbeabsichtigt einen solchen Effekt haben. Solche Regelungen und Mechanismen verstoßen zwar oft gegen geltendes Recht (z. B. indirekte Diskriminierung gem. § 3 (2) AGG), können aber aus juristischer Perspektive mitunter sachlich gerechtfertigt und damit rechtens oder gar gesetzlich verankert sein (vgl. Waldrauch 2001). Diese strukturellen Formen von Diskriminierung sind oft schwer zu identifizieren und meist nicht auf individuelles Fehlverhalten einer bestimmten Person zurückzuführen, sondern auf die Anwendung bestimmter Praktiken und Regelungen.

Diskriminierung ist nicht nur hinsichtlich der Motivlagen und Erscheinungsformen extrem komplex – auch die **Gruppen der potenziell Betroffenen** sind vielfältig. Im Grunde kann es jeden treffen, wenngleich Menschen in sehr unterschiedlichem Maße vom Risiko der Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen sind. So sehen sich Frauen nach wie vor mit benachteiligenden Barrieren konfrontiert. Schwule und lesbische, bi- und transsexuelle sowie Transgender und intersexuelle Menschen (LSBTI) werden wegen ihrer sexuellen Orientierung bzw. Identität diskriminiert; MigrantInnen bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten erfahren Ausgrenzung und Ungleichbehandlung aufgrund ihrer zugeschriebenen oder tatsächlichen Herkunft; ähnliches gilt für Personen bestimmter religiöser Glaubensrichtungen. Menschen werden aufgrund ihres Alters diskriminiert, und auch Menschen mit einer Behinderung und/oder chronischer Krankheit haben mit struktureller und direkter Diskriminierung zu kämpfen. Viele Menschen sind außerdem mit einer komplexen Verflechtung verschiedener Diskriminierungsformen konfrontiert, die sich aus einer Kombination bestimmter Merkmale ergeben und sich wechselseitig verstärken können. Die Formen und Ausprägungen der Ungleichbehandlung unterscheiden sich je nach Betroffengruppen, und doch lassen sich häufig ähnliche Mechanismen beobachten.

Was die Phänomene von Diskriminierung und Benachteiligung – neben der Vielfalt der Erscheinungsformen und potenziell Betroffenen – noch komplexer macht, sind zwei ineinander verwobene, aber nicht gleichzusetzende Perspektiven: die von den Betroffenen **subjektiv** empfundene und die tatsächliche, **objektiv** stattfindende Diskriminierung. Aufgrund der Tatsache, dass Diskriminierung oft im Verborgenen, „hinter dem Rücken“ der betroffenen Person abläuft, bleibt sie oft unbemerkt – mit der Konsequenz, dass die subjektive Wahrnehmung das tatsächliche Ausmaß von Diskriminierung unterschätzt. Gleichzeitig kann ein bestimmtes Verhalten aber auch als diskriminierend empfunden werden, obwohl objektiv keine solche Ungleichbehandlung vorliegt; dies führt zu einer Überschätzung des tatsächlichen Ausmaßes. In der Diskriminierungsforschung sind sowohl die subjektiven wie auch die objektiven Perspektiven relevant – je nach der spezifischen Fragestellung (z. B. zu den psychosozialen Folgen von empfundener Ungleichbehandlung).

Die Gewinnung aussagekräftiger Erkenntnisse über Diskriminierung ist auf eine Vielzahl von qualitativen und quantitativen **Datenquellen** sowie auf unterschiedlichste **Analysemethoden und -ansätze** angewiesen. Doch auch mit den besten Daten ist es nicht möglich, ein verlässliches Bild vom exakten quantitativen Ausmaß von Diskriminierung zu zeichnen – dafür sind diese sozialen Phänomene zu vielschichtig und zu sehr im ständigen Wandel begriffen (vgl. Olli & Olsen 2006; Reuter, Makkonen & Oosi 2004). Trotz der gebotenen sozialwissenschaftlichen methodischen „Bescheidenheit“, lassen sich durch eine Vielzahl von kombinierten Analyseansätzen und Quellen die Einblicke in die verschiedenen Erscheinungsformen und die Verbreitung von Diskriminierung kontinuierlich vertiefen.

Insbesondere auf europäischer Ebene liegen inzwischen einige Expertenberichte vor, die einen Überblick über die vielen Datenquellen geben, die bei der Untersuchung von Diskriminierung von Bedeutung sind (vgl. EU Kommission 2007: 25-31; Makkonen 2007: 27-47). Diese reichen von (quasi-)experimentellen Testverfahren, qualitativen Interviews und der Analyse von statistischen Disparitäten bis hin zu Befragungen von Minderheiten zu ihren subjektiven Diskriminierungserfahrungen und Umfragen innerhalb der Mehrheitsgesellschaft zu Einstellungen gegenüber von Diskriminierung betroffenen Personengruppen. Insbesondere **quantitative Datenquellen** werden dabei als unerlässliche Grundlage zur Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von direkter und struktureller Diskriminierung präsentiert.

Die hier vorliegende **Machbarkeitsstudie** konzentriert sich auf solche statistischen Datenquellen zum Nachweis von Diskriminierung und nimmt dabei eine besondere Art dieser quantitativen Daten genauer ins Visier: **Daten zu Diskriminierungsfällen und -beschwerden**.

1. Fragestellung, Aufbau und methodisches Vorgehen

Die hier vorliegende Machbarkeitsstudie analysiert den **Status Quo** der quantitativen Erfassung von Diskriminierungsfällen. Auf der Grundlage dieser Analyse werden praktische **Empfehlungen** zum systematischen Ausbau einer standardisierten und deutschlandweiten Dokumentation von Daten zu Diskriminierungsfällen entwickelt. Da die systematische Registrierung von Diskriminierungsfällen derzeit überwiegend über die vielen staatlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen läuft, stehen deren Dokumentationstätigkeiten im Mittelpunkt der Analyse und werden auf ihre Stärken und Potenziale sowie ihre Grenzen und Schwächen hin untersucht. Daneben werden auch andere relevante Datenquellen aus dem Bereich der Rechtsprechung exemplarisch mit in die Analyse einbezogen werden. Die Ergebnisse dienen anschließend als Grundlage zur Formulierung konkreter Empfehlungen zum Aufbau einer deutschlandweiten, standardisierten Erfassung von Diskriminierungsfällen.

Der Bericht gliedert sich in sechs Hauptkapitel: An diese kurze Erläuterung der Fragestellung und des methodischen Vorgehens schließt sich ein allgemeiner Überblick über verschiedene **methodische Ansätze** zur Gewinnung von quantitativen Daten zu Diskriminierung an; dabei werden sowohl die Stärken und Aussagekraft wie auch die inhärenten Grenzen und Schwächen der einzelnen Datenquellen und methodischen Analyseansätze kurz diskutiert (Kapitel 2). Diskriminierungsbezogene Beschwerdedaten als eine wichtige und in dieser Machbarkeitsstudie näher zu analysierenden Datenquelle stehen im Mittelpunkt der beiden anschließenden Kapitel.

Da **Daten zu Diskriminierungsbeschwerden** bzw. -fällen in Deutschland in erster Linie im Zuge der Beratung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen erhoben werden, steht diese Datenquelle im Mittelpunkt der Betrachtung (Kapitel 3). Dabei wird zunächst die entsprechende Beratungslandschaft, differenziert nach horizontal und zielgruppenspezifisch arbeitenden Stellen, skizziert (Abschnitt 3.1). Anschließend werden relevante Beratungsstellen hinsichtlich ihrer jeweiligen Praktiken der Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden vergleichend analysiert (Abschnitt 3.2); in Abschnitt 3.3 werden zur weiteren Illustrierung drei beispielhafte Beratungsnetzwerke und deren Ansätze der koordinierten Erfassung von Diskriminierungsfällen beschrieben.

Diese Beratungs- und Beschwerdestatistiken sind zwar besonders wichtige, jedoch nicht die einzigen Quellen von diskriminierungsbezogenen Beschwerdedaten, sodass der Weg hin zu einem möglichst umfassenden Bild des Ausmaßes von Diskriminierung weitere Datenquellen berücksichtigen muss. Daher werden in Kapitel 4 ausgewählte Informationsquellen im Kontext der **Rechtsprechung** (z. B. Urteilsdatenbanken, Verfahrensstatistiken der Arbeitsgerichtsbarkeit) in die Untersuchung mit einbezogen.

Kapitel 5 nimmt eine abschließende und **zusammenfassende Analyse** der derzeitigen Datenlage zu diskriminierungsbezogenen Beschwerdedaten vor. Dabei werden sowohl die verschiedenen Statistiken und Falldokumentationen der Beratungsstellen als auch die (rudimentären) Daten aus der Rechtsprechung auf ihre jeweiligen Potenziale und Chancen wie auch ihre Grenzen hinsichtlich einer standardisierten Dokumentationstätigkeit und Beschwerdeerfassung diskutiert; auch eine Einschätzung aus einer **datenschutzrechtlichen Perspektive** wird dabei vorgenommen.

Daran schließt sich ein kurzer **Exkurs** an, in dem Einblicke in die Vorgehensweise der Beschwerdedatenerfassung und -sammlung anderer *equality bodies* (gemäß Art 13 der Antirassismus-Richtlinie der EU) in Belgien, Frankreich und Großbritannien geboten werden, um deren Erfahrungen von Diskriminierungsfällen und -beschwerden für die Entwicklung von praktischen Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage in Deutschland zu nutzen. Diese **abschließenden Empfehlungen** (Kapitel 6) geben eine Antwort auf die Fragen, ob und wie die Beschwerdedatenlage systematisiert verbessert und u.U. zentralisiert werden kann – mit dem Ziel, diese in Deutschland bislang vernachlässigte Datenquelle zu Diskriminierungsfällen bestmöglich dazu zu nutzen, mittel- und langfristig bessere Einblicke in verschiedene Aspekte von Diskriminierung zu erhalten.

Vorgehensweise

Zur Erstellung dieser Machbarkeitsstudie war eine Kombination unterschiedlicher methodischer Vorgehensweisen notwendig, um die einzelnen Fragestellungen und Themen auf einer möglichst soliden empirischen Datengrundlage bearbeiten zu können. Diese verschiedenen Methoden werden im Folgenden kurz skizziert.

Um einen **Überblick über die aktuelle Landschaft der Beratungsstellen** zu erstellen, die auch diskriminierungsbezogene Beschwerden und Unterstützungsanfragen bearbeiten, wurde zunächst eine Literatur- und Internetrecherche durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Recherche wurde zum einen ein erster, noch vorläufiger Überblick über die vielfältigen Beratungsangebote für Betroffene von Diskriminierung erstellt; zum anderen wurden Kontaktdaten zu Lobbyorganisationen meist auf Bundes- und Landesebene ermittelt, die in den relevanten Themenbereichen aktiv sind und einen professionellen Einblick in die jeweiligen Beratungslandschaften haben (z. B. Bundes- und Landesverbände der Frauen-, Senioren- und Behindertenarbeit; Landesarbeitsgemeinschaften der Ausländerbeiräte; Lobbyorganisationen der Schwulen- und Lesbenarbeit). Die so identifizierten staatlichen und nichtstaatlichen Lobby- und Expertenorganisationen wurden angeschrieben und um Kommentare zu den vorläufig erstellten Übersichten über die jeweiligen Beratungslandschaften, differenziert nach den jeweiligen Diskriminierungsmerkmalen, gebeten. Ferner wurden die Zentralräte der Sinti und Roma, der Muslime, der Juden, sowie Vertreter der Schwarzen Community und die Bundesverbände aller Wohlfahrtsorganisationen angeschrieben und gefragt, welche Rolle die Beratung von Ratsuchenden mit Diskriminierungserfahrungen in der täglichen Beratungspraxis ihrer Organisation bzw. den jeweiligen lokalen Ortsverbänden spielt¹ Ferner wurden mehrere Experteninterviews u. a. mit Vertretern mehrerer Landesausländerbeiräte, kommunalen Gleichstellungs- und Behindertenbeauftragten, Gewerkschaftsvertretern von DGB und Ver.di, dem Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung und dem Zentralrat der Muslime geführt. Auf Grundlage dieser umfassenden (Experten-)Befragungen und weiterer Recherchen und Konsultationen mit ExpertInnen der Antidiskriminierungsberatung wurde die **Übersicht über die Beratungslandschaft** für Betroffene von Diskriminierung erarbeitet.

¹ Zwar antworteten nicht alle angeschriebenen Organisationen auf die Anfrage, doch waren die eingegangenen Rückmeldungen (z.B. von Diakonie und Caritas, dem Zentralrat der Muslime und einem Vertreter des Afrikarates) teilweise sehr ausführlich.

Diese Ergebnisse (Abschnitt 3.1) – ein erstes Zwischenprodukt dieser Machbarkeitsstudie – dienten zugleich als Ausgangspunkt für den zweiten thematischen Bereich dieser Studie: Die explorative Analyse der Praxis der Beratungsarbeit und insbesondere der **Beschwerdedokumentation** ausgewählter, besonders relevanter Anlauf- und Beratungsstellen. Dazu wurde ein umfassender Fragebogen zur Beratungs- und Dokumentationspraxis von Anlauf- und Beratungsstellen entwickelt (siehe Anhang), der an rund 320 staatliche und nichtstaatliche Stellen beziehungsweise Organisationen geschickt wurde. Die Auswahl der kontaktierten Stellen lässt sich als eine Mischung aus einerseits gezielter Ansprache von auf Antidiskriminierungsberatung spezialisierten Organisationen (z. B. Antidiskriminierungsbüros) und andererseits einer Kontaktierung von exemplarisch ausgewählten Einrichtungen, die zwar vermutlich mit diskriminierungsbezogenen Beratungsanfragen zu tun haben, aber keine explizite qualifizierte Antidiskriminierungsberatung anbieten (z. B. Ausländer-/Integrations-, Senioren, Behindertenbeiräte; Gleichstellungs-, Senioren- und Behindertenbeauftragte, §13 AGG-Beschwerdestellen), beschreiben. 135 Einrichtungen meldeten sich zurück, von denen 47 zwar den Fragebogen nicht ausfüllten, aber telefonisch oder schriftlich teils wertvolle Hinweise und Informationen lieferten. Insgesamt sind 88 Fragebögen eingegangen, von denen 85 auswertbar waren. Die Ergebnisse dieser Auswertung werden in Abschnitt 3.2 präsentiert und fließen auch in die Analyse der Chancen und Grenzen der Erfassung von Diskriminierungsfällen (Kapitel 5) ein; ferner werden die in der Befragung schriftlich geäußerten Vorschläge zur Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierungsfällen in den abschließenden Empfehlungen der Machbarkeitsstudie mit berücksichtigt (Kapitel 6).

Die Analyse der Datenlage im Bereich der **Rechtsprechung** basiert auf zwei methodischen Herangehensweisen: Nach einer allgemeinen Recherche wurden verschiedene Rechtsprechungsdatenbanken identifiziert, von denen die JURIS-Datenbank ausgewählt wurde, um die generellen Möglichkeiten und Grenzen solcher Recherchen in Rechtsprechungsdatenbanken exemplarisch zu illustrieren und Hinweise darauf zu liefern, welche quantitative Rolle Verfahren mit AGG-Bezug in der Rechtsprechung spielen.

Um die Potenziale von Gerichtsverfahrensstatistiken als mögliche Datenquelle zu Diskriminierungsfällen zu analysieren, wurden die Landesarbeitsgerichte aller Bundesländer kontaktiert². Diese wurden um Auskunft zur Praxis der Registrierung von AGG-Verfahren und um konkrete Statistiken und Zahlen zu AGG-Fällen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit gebeten. Auch hier zeigte sich eine hohe (schriftliche und/oder mündliche) Rückmeldequote der Landesarbeitsgerichte.

² Die Arbeitsgerichtsbarkeit wurde vor dem Hintergrund ausgewählt, dass die meisten AGG-Verfahren im Bereich des Arbeitsrechts geführt werden, wie die Recherche in der JURIS-Datenbank eindrücklich verdeutlicht hat.

Ein weiterer thematischer Schwerpunkt war die Frage nach den **datenschutzrechtlichen Möglichkeiten und Einschränkungen** einer standardisierten Erfassung und Weiterleitung von Daten zu Diskriminierungsbeschwerden. Um diese Frage sensibel beantworten zu können, wurden die verschiedenen Rechtsquellen auf europäischer, Bundes- und Länderebene gesichtet. Zwar wurde dabei keine umfassende Rechtsanalyse durchgeführt, doch konnten auf der Grundlage der Auswertung von Fachliteratur, einem Gespräch mit einem Vertreter des Bundesdatenschutzbeauftragten sowie einem vertieften Experteninterview mit dem Berliner Landesdatenschutzbeauftragten³ ein Einblick in besonders sensible Aspekte der standardisierten Erfassung und Weiterleitung von Daten zu Diskriminierungsbeschwerden gewonnen werden.

In einem Exkurs wirft diese Machbarkeitsstudie noch einen kurzen und exemplarischen Blick auf die Registrierungs- und Dokumentationspraxis von *equality bodies* in Belgien, Frankreich und Großbritannien. Diese Erkenntnisse wurden neben einer allgemeinen Literatur- und Internetrecherche insbesondere durch schriftliche Befragungen von nationalen Antidiskriminierungsexperten (z. B. den RAXEN NFPs in Belgien und UK) bzw. durch direkte Anfragen bei den jeweiligen nationalen Gleichbehandlungsstellen gewonnen.

Die gesammelten Informationen und durch Expertengespräche sowie weiterer, schriftliche und mündliche Inputs gewonnene Erkenntnisse fließen in die Entwicklung der **Empfehlungen und Handlungsvorschläge** zur Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierung – dem Kernstück dieser Machbarkeitsstudie – ein.

³ Der Berliner Landesdatenschutzbeauftragte gilt sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene als ausgewiesener Experte für Fragen zu der Thematik „Diskriminierung und Datenschutz“.

2. Messung von Diskriminierung mit quantitativen Daten – ein Überblick über Möglichkeiten und Grenzen

Statistische Daten können auf verschiedenste Weise Einblicke in Diskriminierung, Ungleichheitsstrukturen und die benachteiligten sozioökonomischen Lebenslagen von bestimmten Personengruppen geben. So erlauben Verwaltungs- und Bevölkerungsstatistiken (Abschnitt 2.1) einen ersten Überblick über Disparitäten zwischen den einzelnen Gruppen und der Gesamtbevölkerung, ohne jedoch verlässliche Aussagen über den Einfluss von Diskriminierung zu ermöglichen. Mit Hilfe spezieller statistischer Analyseverfahren lassen sich innerhalb solcher statistischen Datensätze Faktoren zur Erklärung dieser Disparitäten aufspüren und damit Indizien – jedoch keine verlässlichen Beweise – für „Spuren“ von Diskriminierung finden (Abschnitt 2.2).

Auch andere Arten von quantitativen Daten können zum besseren Verständnis von Diskriminierung herangezogen werden: zu nennen wären hier insbesondere Ergebnisse aus Situations-Testings, Bevölkerungsumfragen zu Einstellungen gegenüber bestimmten Gruppen sowie Surveys unter den Betroffenen selbst (z. B. Schwule und Lesben, Menschen mit Behinderung, MigrantInnen) zu ihren persönlichen Erfahrungen mit Diskriminierung (Abschnitt 2.3). Und nicht zuletzt sind auch Diskriminierungsbeschwerdedaten, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen, relevant für die Generierung tieferer Erkenntnisse über bestimmte Aspekte von Diskriminierung (Abschnitt 2.4).

All diese Datenquellen und methodischen Zugänge haben ihre jeweiligen inhärenten Stärken und Schwächen – und gerade deshalb liegt der Schlüssel zu aussagekräftigen und verlässlichen Aussagen über Diskriminierung in der Nutzung und systematischen Kombination verschiedenster Quellen und Methoden der Diskriminierungsforschung.

2.1 Statistische Ungleichheit

Wenn eine Personengruppe beim Zugang zu bestimmten sozialen Bereichen systematisch benachteiligt wird, müsste sich dies – so könnte man plausibel annehmen – auch in den relevanten Statistiken zu deren sozioökonomischen Status und Lebenslagen niederschlagen.

Die Eignung solcher umfassenden Verwaltungs- und Bevölkerungsstatistiken (z. B. Arbeitsmarkt- und Schulstatistiken, Mikrozensus, SOEP und ALLBUS, SGB-basierte Statistiken) als Datenbasis zum Nachweis von Ungleichheiten zwischen verschiedenen, potenziell von Diskriminierung betroffenen Gruppen hängt entscheidend davon ab, inwieweit die jeweiligen Personengruppen in den Statistiken identifizierbar sind. Dies variiert sehr stark je nach **Diskriminierungsmerkmal**. Während sich die Datenlage zu den Merkmalen Geschlecht und Alter sehr gut darstellt, da nahezu alle Statistiken nach diesen beiden Merkmalen differenzieren, finden sich zu sexueller Orientierung bzw. Identität keinerlei zuverlässige Daten in den quantitativen Bevölkerungs- und Verwaltungsstatistiken.

Die Datenlage über Menschen mit Behinderung stellt sich wiederum als relativ differenziert dar, wohingegen Fragen zu ethnischen Minderheiten primär über mehr oder weniger zielgenaue Proxyindikatoren wie Nationalität oder Migrationshintergrund zu analysieren sind. Statistiken zur Religionszugehörigkeit beschränken sich meist auf die beiden „großen“ christlichen Kirchen; nur in Ausnahmen finden sich auch Angaben zur Zugehörigkeit zu anderen christlichen Gruppen und zum Islam (wie etwa im SOEP); Daten zur Zahl der Menschen jüdischen Glaubens oder anderer religiöser Gruppen fehlen in den Bevölkerungs- und Verwaltungsstatistiken völlig.

Neben der Identifizierbarkeit der jeweiligen Gruppen ist auch die **thematische Breite** der jeweiligen Statistiken von entscheidender Bedeutung für die Analyse von Ungleichheitsstrukturen. Während Verwaltungsstatistiken meist nur Daten zu einem Lebensbereich enthalten (z. B. Arbeitsmarkt- und Schulstatistiken), bieten Mehrthemen-Statistiken (z. B. Mikrozensus, SOEP oder ALLBUS) vielfältigere Analysemöglichkeiten (siehe dazu Peucker/Reiter 2009).

Ein kurzer Blick auf eine Auswahl von Indikatoren illustriert exemplarisch die oft benachteiligte sozioökonomische Situation einzelner Personengruppen und zeigt zugleich die beschränkte Aussagekraft solcher Statistiken hinsichtlich Fragen von Diskriminierung.

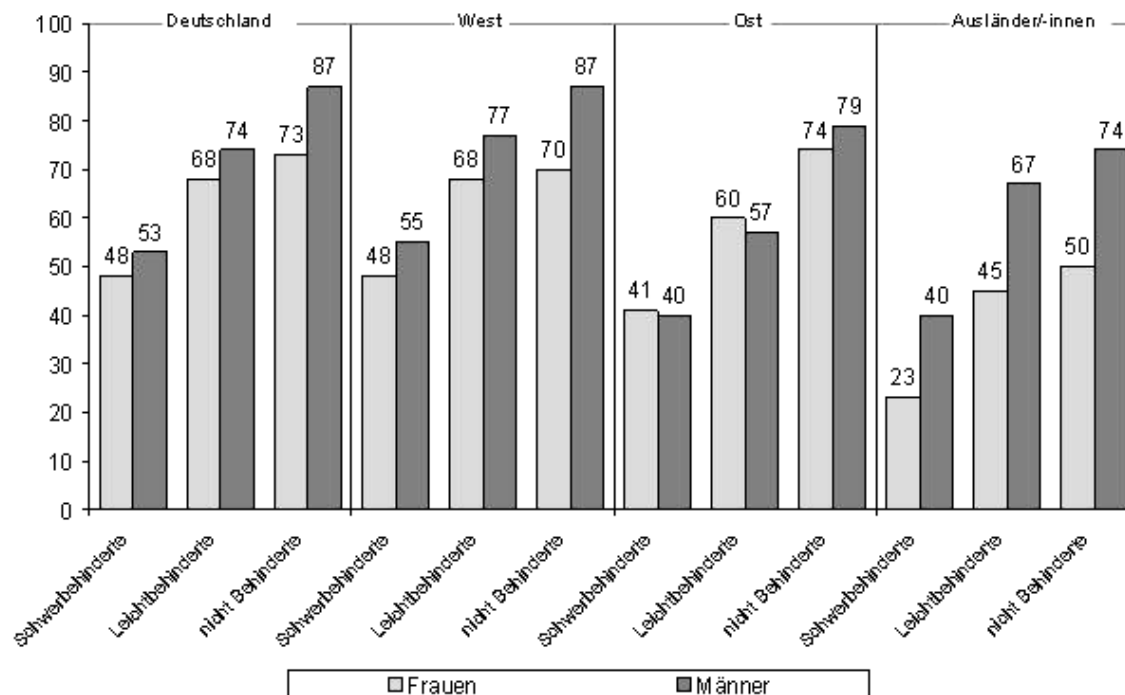
Verschiedenste Statistiken (z. B. Schul- und Arbeitsmarktstatistiken, ebenso wie etwa Mikrozensus, SOEP und ALLBUS) zeigen – was auch jenseits wissenschaftlicher Expertenkreise bekannt ist –, dass **Frauen** zwar höhere Bildungsabschlüsse erzielen, aber am Arbeitsmarkt eine schlechtere Stellung einnehmen und besonders in höheren Führungspositionen deutlich unterrepräsentiert sind (exemplarisch zur Stellung im behördlichen Bereich: BMFSFJ 2009a: 9-15). Sie sind beispielsweise in der Gruppe der befristeten und der Teilzeitbeschäftigten extrem überrepräsentiert und verfügen über ein geringeres Einkommen (Stahlberg/Dickenberger/Szillis 2009: 198-201).

Anhand von Statistiken, wie den Arbeitsmarktstatistiken oder dem Mikrozensus lässt sich zeigen, dass **ältere Menschen** im erwerbsfähigen Alter (zwischen 55 und 64 Jahren) deutlich geringere Erwerbsquoten haben als jüngere Erwerbspersonen, und dass diese Quote bei den Männern seit den 1970er Jahren sogar deutlich gefallen ist (BMFSFJ 2005a: 51). Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist unter den älteren Menschen deutlich höher als bei den jüngeren (ebd.: 58). Ferner zeigt sich beispielsweise bei älteren Menschen eine geringe Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung (ebd.: 135; vgl. Mayer/Rotehrmund 2009: 219-220).

Laut einer Auswertung des Mikrozensus⁴, liegt die Beschäftigungsquote (Abb. 1) und Erwerbsbeteiligung von **Menschen mit Behinderung** „deutlich unter derjenigen der Nichtbehinderten“ (Pfaff 2004: 1184f), außerdem erreichen Menschen mit Behinderung wesentlich niedrigere Bildungsabschlüsse (z. B. Hauptschulabschluss, ohne Abschluss) als Menschen ohne Behinderung (ebd.: 1187).

⁴ Bei der Mikrozensus-Befragung sind Angaben zur Frage nach der Behinderung, anders als zu den meisten anderen Fragen, freiwillig.

Abb. 1: Beschäftigungsquote von schwer-, leicht- und nicht behinderten Personen (im Alter von 25-55 Jahren), 2003



Quelle: BMFSFJ 2005b

Seit 2005 ermöglichen die Mikrozensusdaten eine separate Identifizierung der Gruppe von Ausländern und Deutschen jeweils mit oder ohne **Migrationshintergrund** bzw. eigener Migrationserfahrung. Mit dieser verbesserten Datenlage sind differenziertere Aussagen über die sozioökonomische Situation von Migranten möglich, die häufig eine benachteiligte Stellung von Migranten und Ausländern am Wohnungs- und Arbeitsmarkt, im Bildungs- und Gesundheitssystem und in anderen gesellschaftlichen Kerninstitutionen verdeutlichen (siehe z. B. DESTATIS 2009: 28-30). Mikrozensusdaten ermöglichen außerdem die gesonderte Auswertung der Daten für Teilpopulationen innerhalb der Personen mit Migrationshintergrund, differenziert nach Alter, Geschlecht und Nationalität. Damit eröffnen sich Möglichkeiten, statistische Aussagen über potenziell von Mehrfachdiskriminierung betroffene Gruppen zu machen (BMFSFJ 2009b). Angaben zur sozialen Lage von Menschen, die einer bestimmten, insbesondere nicht-christlichen **Religion** angehören, sind deutlich schwerer aus den Statistiken herauszulesen, da dieses Merkmal in den meisten Statistiken nicht erhalten ist. Von den umfassenden Bevölkerungsstatistiken deckt lediglich das SOEP das Merkmal „islamische Religionszugehörigkeit“ ab und erlaubt somit prinzipiell (z. B. über spezielle SOEP-Sonderauswertungen) Aussagen zur sozioökonomischen Situation von Muslimen am Arbeits- oder Wohnungsmarkt und anderen sozialen Lebensbereichen.⁵ Aufgrund dieser schwachen Datenlage, werden üblicherweise Daten zur Nationalität bzw. nationalen Herkunft als Proxy-Variable für die Religionszugehörigkeit verwendet.

⁵ Dass solche Sonderauswertungen möglich sind, zeigte jüngst eine Analyse der SOEP-Daten zur Frage, welchen Einfluss die u. a. muslimische Religion auf das Sozialkapital von Menschen in Deutschland hat (Traunmüller 2009).

Bis auf die Personengruppe der LSBTTI, die potenziell von Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung bzw. Identität betroffen ist, lassen sich die relevanten Gruppen direkt oder über mehr oder weniger brauchbare Proxyindikatoren in den Verwaltungs- und Bevölkerungsstatistiken identifizieren. Insbesondere solche statistischen Quellen, die Daten zu mehreren Lebensbereichen umfassen, erlauben es auf vielfältigste Weise, statistische Disparitäten zwischen der jeweiligen Gruppen und der Vergleichsgruppe in bestimmten sozialen Bereichen zu zeigen⁶ – höhere Arbeitslosenquote, geringeres Pro-Kopf-Einkommen, unterdurchschnittliche Nutzung bestimmter Gesundheitsangebote, schlechtere Wohnversorgung und viele weitere mehr.

Die **Aussagekraft** solcher deskriptiven Daten zu Fragen des Ausmaßes von Diskriminierung ist aber aus zwei Gründen begrenzt: Zum einen spiegelt sich Diskriminierung nicht immer im sozioökonomischen Status oder anderen statistischen Daten wider (z. B. Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen). Zum anderen ist es aufgrund der multidimensionalen und ineinander verwobenen Ursachen solcher Disparitäten eine methodisch äußerst schwierige Aufgabe zu bestimmen, inwiefern sich diese sozioökonomische Situation auf den Einfluss von Diskriminierung zurückführen lässt (Makkonen 2007: 43). Dabei hängt die Interpretation dieser statistischen Daten maßgeblich von der Breite des zugrunde gelegten Diskriminierungsbegriffs ab: Verwendet man eine sehr weite Definition von Diskriminierung, die auch die ungleichen Effekte – unabhängig von den konkreten verursachenden Faktoren – als Form von Diskriminierung werten, wie dies in internationalen Rechtsnormen typisch ist (siehe etwa ICERD-Definition von *racial discrimination*⁷), so lassen sich solche Disparitäten zumindest als Hinweis auf (strukturelle) Diskriminierung werten. Doch auch bei einer engeren Definition von Diskriminierung, wie sie etwa in den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien oder im deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verwendet wird, sind Informationen zu statistischen Disparitäten zwischen bestimmten Gruppen als „Warnsignale“ auf mangelhafte Chancengleichheit innerhalb bestimmter sozialer Lebensbereiche zu interpretieren, die dann einer genaueren Analyse zu unterziehen sind (ebd.).

In der sozialwissenschaftlichen Diskriminierungsforschung wie auch in der politischen und öffentlichen Debatte in Deutschland werden solche statistischen Disparitäten meist nicht als unmittelbare Indizien für Diskriminierung, sondern eher als Zeichen einer weiter gefassten Form der Benachteiligung und mangelhaften Teilhabe gewertet.

⁶ Diese Datenquellen, insbesondere Mikrozensus und SOEP, bieten eine unüberschaubare Vielfalt an Auswertungsmöglichkeiten, um strukturelle Unterschiede zwischen den jeweiligen Personengruppen – üblicherweise gesellschaftliche Minderheiten (außer bei der Gruppe der Frauen) – und der Vergleichsgruppe – üblicherweise der Mehrheit, bei der das jeweilige Merkmal (z. B. Migrationshintergrund, Behinderung, hohes Alter) nicht auftritt. Zum Teil differenzieren die veröffentlichten Auswertungen und statistischen Darstellungen bereits nach bestimmten Gruppen (z. B. Geschlecht und Alter, immer häufiger auch nach Migrationshintergrund bzw. dem Merkmal „Ausländer“); zum Teil liegen auch Ergebnisse von Sonderauswertungen vor (z. B. Pfaff 2004; BMFSFJ 2009b), doch auch damit sind diese vielen Analysemöglichkeiten, die solchen Datensätze theoretisch bieten, bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

⁷ “In this Convention, the term ‘racial discrimination’ shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.” (Herv. durch die Autoren).

Ohne valide Aussagen über die kausalen Faktoren, die diese benachteiligten Positionen erklären, machen zu können, bleibt die Behauptung, dass diese statistischen Benachteiligungen bestimmter Personengruppen auf Diskriminierung zurückzuführen sei, methodisch angreifbar und wenig überzeugend. Nichtsdestotrotz sind aus politischer Sicht klare Hinweise auf diese strukturellen Ungleichheiten zwischen bestimmten Personengruppen sehr wichtig – selbst dann, so der EU-Antidiskriminierungsexperte Makkonen, „wenn nicht immer mit Sicherheit bestimmt werden kann, inwiefern diese Unterschiede aus (...) Diskriminierung resultieren“ (ebd.).

Um der Frage nach den Ursachen dieser statistischen Ungleichheiten nachzugehen, werden in der Diskriminierungsforschung komplexe statistische Analyseverfahren angewandt, die im folgenden Abschnitt exemplarisch präsentiert werden.

2.2 Statistische Analyse der Gruppendisparitäten

Nach der Identifizierung der statistischen Disparitäten zwischen den zu untersuchenden (Minderheiten-)Gruppen und der Mehrheits- bzw. Vergleichsgruppe stellt sich die Frage nach den Faktoren, die diese Ungleichheiten erklären und möglicherweise verursachen, und inwiefern Diskriminierung dabei kausal eine Rolle spielt. Die dazu verwendeten methodischen Verfahren werden im Folgenden exemplarisch anhand der sozialwissenschaftlichen Forschung zu ethnischer Diskriminierung – auch im Hinblick auf die Stärken und Grenzen solcher Methoden – kurz erläutert.

In der Sozialwissenschaft werden komplexe Analyseverfahren, meist multivariate Regressionsanalysen, herangezogen, um innerhalb der Daten (meist Mikrozensus oder SOEP) Faktoren zu identifizieren, die die statistische Benachteiligung bestimmter Personengruppen erklären. Dazu werden solche Variablen, denen man unter diskriminierungsfreien Umständen Einfluss auf die sozioökonomische Situation (z. B. Einkommen) oder der Beteiligung an bestimmten sozialen Kerninstitutionen (z. B. (Aus-)Bildungssystem, Wohnungs- und Arbeitsmarkt) zuschreibt, statistisch kontrolliert. Verschwinden in dieser statistischen Analyse die Gruppenunterschiede, so deutet dies darauf hin, dass die konstant gehaltenen Faktoren die Ungleichheiten erklären. Bleibt jedoch ein „unerklärlicher Rest“ bestehen, so lässt sich dies als ein Hinweis auf das Wirken von diskriminierenden Barrieren interpretieren; verlässlich beweisen lässt sich Diskriminierung dadurch jedoch nicht.

Welche Variablen bei solchen Verfahren jeweils konstant gehalten werden, hängt von der jeweiligen Forschungsfragestellung und dem untersuchten Lebensbereich ab: Im Bereich der jüngeren deutschen Forschung zur ethnischen Diskriminierung von Ausländern bzw. Menschen mit Migrationshintergrund wurden etwa deren Beteiligung im Beschäftigungssystem (Kalter/Granato 2001, Liebig/Widmaier 2009), am Wohnungsmarkt (Clark/Drever 2001) und im Bildungssystem (Alba/Handl/Müller 1994) bzw. der Übergang von Schule zu Ausbildung und von (abgeschlossener) Ausbildung zur Beschäftigung (Solga/Seibert 2005; Kalter 2006) solchen Analyseverfahren unterzogen. So werden bei der Untersuchung der Arbeitsmarktdisparitäten zwischen Ausländern und Deutschen typischerweise Variablen wie etwa Qualifikation und Sprachkenntnisse (im Sinne von relevanten Humanressourcen), Geschlecht, Alter und teilweise auch soziale Netzwerke (Kalter 2006) konstant gehalten; bei Studien zur Situation am Wohnungsmarkt und zur Wohnversorgung wurden dagegen auch das Einkommensniveau und der berufliche Status mit einbezogen.

Ohne die Ergebnisse all dieser Studien im Detail zu präsentieren, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die meisten Studien zu dem Schluss kommen, dass die statistischen Gruppenunterschiede bei einer solchen Variablenkontrolle zwar deutlich zurückgehen und sich in manchen Teilgruppen sogar weitgehend auflösen. Dennoch bleibt zumindest in einigen Migranten- bzw. Ausländergruppen (z. B. mit bestimmtem nationalen Hintergrund) eine Rest-Ungleichheit bestehen, die möglicherweise – so die vorsichtige Interpretation der Wissenschaftler – auf diskriminierende Mechanismen und Barrieren zurückzuführen ist.

Die besondere Aussagekraft solcher statistischen Analysen liegt demnach weniger in der eindeutigen und zuverlässigen Identifizierung von Diskriminierung, als vielmehr in der **Aufdeckung von statistisch relevanter Einflussfaktoren der Benachteiligung** bestimmter Personengruppen in bestimmten sozialen Bereichen. So lässt sich auf der Grundlage umfassender Bevölkerungsdaten etwa analysieren, wie groß die Lücke der Erwerbsbeteiligung zwischen Migranten und Einheimischen wäre, wenn beide Gruppen über die exakt gleichen Sprachkenntnisse oder über die gleichen sozialen Netzwerkressourcen verfügen würden (Kalter 2006; Seibert/Solga 2006), oder welchen Quadratmeter-Mietpreis Deutsche und Nicht-Deutsche, die der gleichen Einkommensgruppe angehören, für ihre Mitwohnung monatlich bezahlen.

Damit helfen solche statistische Analysen, Ungleichheiten zwischen den jeweiligen Gruppen besser zu verstehen, und liefern Indizien für das mögliche Wirken von Diskriminierung in verschiedenen sozialen Bereichen. Doch unabhängig davon, wie die Ergebnisse solcher Verfahren auch aussehen mögen – ob die Ungleichheiten mit den kontrollierten Variablen „diskriminierungsfrei“ erklärt werden können oder ein unerklärlicher Rest bleibt –, aufgrund des methodischen Ansatzes bleibt die Aussagekraft solcher **Analysen** aus mehreren Gründen **sehr begrenzt**:

(1) Diskriminierung spiegelt sich nicht immer in den Daten der Bevölkerungsstatistiken wider. Dies gilt zum einen für Lebensbereiche, die sich einer statistischen Erfassung entziehen, zum anderen aber auch in den jeweils untersuchten Lebensbereichen. So findet beispielsweise eine Person, die mehrmals von Wohnungsvermietern diskriminierend abgelehnt worden ist, irgendwann eine Wohnung, die möglicherweise nicht schlechter ist als die, bei der sie zuvor abgewiesen wurde. Diskriminierung liegt dann zwar vor, lässt sich aber an den Statistiken zur Wohnsituation nicht abzulesen.

(2) Diskriminierung verläuft oft auf individueller (Mikro-)Ebene des gesellschaftlichen Alltags; diese Prozesse lassen sich auf statistischer (Makro-)Ebene nicht zuverlässig abbilden. Ein stark verzerrtes Bild über das Ausmaß von Diskriminierung entsteht beispielsweise dann, wenn Teilpopulationen der untersuchten Gruppe in bestimmten Bereichen systematisch bevorzugt werden; dies würde den statistischen Durchschnittswert so beeinflussen, dass die vorliegende Ungleichbehandlung deutlich unterschätzt wird oder der unerklärliche Rest sogar ganz verschwindet.

(3) Die Ergebnisse solcher Analysen basieren wesentlich auf der Entscheidung, welche Variablen als „unter diskriminierungsfreien Umständen relevant“ ausgewählt und konstant gehalten werden. So kann der/die Forscher/-in (indirekt) relevante Faktoren übersehen oder aufgrund der inhaltlichen Begrenzungen des analysierten Datensatzes nicht berücksichtigen, – wodurch der unerklärliche Rest überschätzt werden würde. Andererseits besteht die Gefahr, zu viele Variablen zu kontrollieren und damit Diskriminierung „wegzuerklären“, wenn auch solche Faktoren konstant gehalten werden, hinter denen sich strukturelle Formen von Diskriminierung verstecken.

Ein anschauliches Beispiel dazu ist die Schlussfolgerung des Sozialwissenschaftler Kalter (2006), dass sich die ungleichen Chancen türkischstämmiger jungen Menschen, nach einer abgeschlossenen Ausbildung eine qualifizierte Beschäftigung zu finden, nicht auf Diskriminierung zurückzuführen ist, sondern u. a. auf deren soziale Netzwerkressourcen. Dass die sozialen Netzwerke von türkischstämmigen Personen aber möglicherweise auch deshalb einen Einfluss auf deren geringeren Erfolg bei der Arbeitssuche haben, weil Arbeitgeber oft über ihre bestehenden soziale Netzwerke rekrutieren, bleibt unberücksichtigt – obwohl diese Netzwerk-Rekrutierung eine typische Form indirekter Diskriminierung darstellt, die allerdings in Deutschland bislang noch wenig untersucht wurde (z. B. Pager/Shepard 2008: 196).

Solche statistischen Verfahren lassen sich auch zur Analyse der benachteiligten Stellung anderer, potenziell von Diskriminierung betroffener Gruppen anwenden, sofern diese in den Statistiken identifizierbar sind – mit den gleichen methodeninherenten Potenzialen und Grenzen.

2.3 Weitere quantitative Datenquellen: Befragungen und Situationstestings

In der Diskriminierungsforschung lassen sich zwei Formen von **Befragungen** unterscheiden: Umfragen innerhalb der Gesamt- bzw. Mehrheitsbevölkerung über Einstellungen zu bestimmten Minderheitengruppen und Befragungen der Personengruppe, die potenziell von Diskriminierung betroffen ist. Die Ergebnisse beider Survey-Typen liefern wichtige, wenngleich sehr unterschiedlich zu interpretierende Einblicke in die Phänomene von Diskriminierung.

(1) Umfragen zu persönlichen **Einstellungen gegenüber bestimmten Minderheitengruppen** lassen sich relativ leicht durchführen und sind nicht zuletzt deshalb eine oft verwendete Methode – in Deutschland sowie auf europäischer Ebene (z. B. Heitmeyer 2010; ADS 2009; EU Kommission 2007, Coenders/Lubbers/Scheepers 2005). Die Ergebnisse solcher Befragungen zeigen, dass gegenüber bestimmten Gruppen, wie z. B. Homosexuellen, Migranten, Muslimen, Juden oder Menschen mit Behinderung, Vorbehalte und negative Einstellungen in verschiedenem Ausmaß bestehen. Wenngleich manche dieser Befragungen auch auf spezielle, diskriminierungsbezogene Aspekte abzielen, so bleiben die Ergebnisse all dieser Befragungen doch mit Vorsicht zu interpretieren, da sie sich nicht auf tatsächliches diskriminierendes Verhalten der Befragten, sondern lediglich auf deren Meinungen und Einstellungen beziehen. Von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen vorurteilsgeprägten, negativen Einstellungen und (diskriminierendem) Verhalten kann aber nicht ausgegangen werden (vgl. Heckmann 1992: 125-129).

Dennoch sind diese Daten für die Untersuchung von Diskriminierungsphänomenen als zusätzliche **Kontextinformationen** sehr wichtig, weisen sie doch auf ein gesellschaftliches Klima gegenüber bestimmten Gruppen hin, in welches Diskriminierung eingebettet ist. Außerdem lassen sich die Einstellungsdaten – mit einer gewissen Plausibilität – als vorsichtige Hinweise auf *Verhaltensneigungen* innerhalb der Bevölkerung deuten (vgl. Peucker 2009: 18-19). Vor dem Hintergrund, dass Diskriminierung oft weniger mit den persönlichen Einstellungen des „Täters“, als vielmehr mit dessen Annahme hinsichtlich der Reaktion Dritter begründet liegt („societal discrimination“, vgl. Wrench 2007), gewinnen solche Daten zur Verbreitung von negativen Haltungen gegenüber bestimmten Gruppen als Kontextfaktoren besondere Bedeutung.

(2) **Befragungen von Minderheitenangehörigen** bzw. potenziell von Diskriminierung Betroffener zu ihren individuellen Diskriminierungserfahrungen stellen eine weitere Methode der quantitativen Datengenerierung dar, die sowohl auf nationaler Ebene als auch europaweit zu besseren Einblicken in diese **subjektive Dimension** von Diskriminierung beitragen kann und „inzwischen zu den meistgenutzten Formen in der Diskriminierungsforschung geworden sind“ (Makkonen 2007: 46). In Deutschland wären hier insbesondere repräsentative Befragungen von MigrantInnen und ethnischen bzw. religiösen Minderheiten zu nennen, wie etwa die Mehrthemenbefragungen des Zentrums für Türkeistudien (z. B. Sauer 2009), die vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebene Befragung von Muslimen (Brettfeld/Wetzels 2007) oder die Allensbach-Befragung „Zuwanderer in Deutschland“ (Bertelsmann Stiftung 2009).⁸ Ähnliche Befragungen zu individuellen Diskriminierungserfahrungen wurden jedoch auch in anderen Gruppen, wie etwa unter lesbischen, schwulen und bisexuellen Menschen (LSVD 2010; Steffens/Wagner 2009: 246f, Frohn 2007; Rat & Tat 2009: 21-26) und bei Menschen mit Behinderungen (vgl. Häußler/Wacker/Wetzler 1996: 284f) bzw. den Eltern von behinderten Kindern (z. B. Sächsisches Staatsministerium für Soziales 2003), durchgeführt. Auf europäischer Ebene liegen zusätzliche Befragungsergebnisse zu Diskriminierungserfahrungen vor, die *sämtliche* Diskriminierungsmerkmale abdecken (EU Kommission 2009), dabei jedoch nicht auf ein merkmalspezifisches Sample, sondern auf allgemeine Bevölkerungsbefragungen beruhen. Ferner hat die EU-Grundrechteagentur FRA die europaweit bislang größte Befragung von ethnischen Minderheiten durchgeführt (EU-MIDIS), die insbesondere Diskriminierungs- und Viktimisierungserfahrungen im europäischen Vergleich aufgedeckt hat (FRA 2009). Solche Daten liefern unerlässliche Einblicke in die subjektive Dimension von Diskriminierung und sind für bestimmte Fragestellungen, wie etwa zu individuellen Reaktionen, psychischen Folgen und Bewältigungsstrategien, von zentraler Bedeutung (vgl. zu Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung: Steffens/Wagner 2009: 254-256; zu ethnischer Diskriminierung: Skrobanek 2007; Pager/Shepard 2008). Allerdings sind diese Daten nur begrenzt als Indikator für tatsächliche („objektive“) Diskriminierung zu werten, da subjektive Erfahrungen das tatsächliche Ausmaß der Ungleichbehandlung zugleich über- und unterschätzt: Zum einen findet Diskriminierung oft unbemerkt vom Betroffenen statt und bleibt dadurch unentdeckt, zum anderen ist anzunehmen, dass sich Menschen mitunter diskriminiert fühlen, obwohl faktisch keine Ungleichbehandlung vorliegt (Makkonen 2007: 45f).

Eine besonders zuverlässige, wenngleich aufwändige Methode zur Generierung von quantitativen Daten zu Diskriminierung ist das sog. **(matched-pair) Situationstesting**, das seit gut 40 Jahren in den USA und seit einiger Zeit auch in Europa und Deutschland angewandt wird. Mit diesem Ansatz versuchen ForscherInnen, Diskriminierung bestimmter Gruppen beim Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder anderen Bereichen (z. B. Dienstleistungen) aufzudecken. Dabei werden reale „Situationen“, etwa die Auswahl von Bewerbern für eine Wohnung oder eine Arbeitsstelle, auf das Vorliegen diskriminierender Mechanismen hin geprüft: Zwei Testpersonen, die sich hinsichtlich ihrer Eignung für die jeweils zu testende „Situation“, also z. B. die öffentlich ausgeschriebene Arbeitsstelle, in keiner Weise unterscheiden („matched-pair“), bewerben sich zeitgleich um die Stelle; der einzige relevante Unterschied zwischen den beiden Testern besteht darin, dass Tester A dem Namen nach als Minderheitenangehöriger wahrgenommen wird, wohingegen Tester B einen „typisch“ deutschen Namen trägt.⁹

⁸ Auch das SOEP enthält eine kurze Frage zu Erfahrungen mit ethnischer Diskriminierung.

⁹ Ähnliche Tests wurden außerhalb Deutschlands auch mit Testbewerbern unterschiedlichen Alters durchgeführt (vgl. Riach/Rich 2007, Mayer/Rotehrmund 2009: 221).

In einem diskriminierungsfreien Setting dürften keine signifikanten Unterschiede bei der Reaktion des Arbeitgebers (z. B. Einladung zu einem Bewerbungsgespräch) feststellbar sein – tatsächlich identifiziert der Forscher jedoch regelmäßig deutlich geringe Erfolgchancen der „Minderheiten-Tester“ (vgl. Goldberg/Mourinho 2000; Planerladen 2009; Kaas/Manger 2010, Lechner 2010).¹⁰

Solche Testing-Methoden führen zu überzeugenden, validen Ergebnissen über das Vorliegen von Ungleichbehandlung, die – je nach Versuchsaufbau – sogar in gewissen Grenzen generalisierbar sind und vorsichtige Rückschlüsse über das Ausmaß von Diskriminierung bestimmter Gruppen erlauben. Dies setzt jedoch eine sehr sorgsame (repräsentative) Auswahl der zu testenden „Situationen“ und eine methodisch sehr sorgfältige Planung und Durchführung voraus. Damit sind diese Verfahren – zumindest wenn sie zu (teil-) repräsentativen Ergebnissen führen sollen – sehr aufwändig. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus den thematischen Grenzen des Einsatzbereichs, da diese Methode zwar Zugangsbarrieren untersuchen kann, nicht aber bestehende Unterschiede innerhalb bestimmter Kerninstitutionen (z. B. Lohnunterschiede, Kündigungen etc.) (Makkonen 2007: 47).

2.4 Beschwerdedaten

Die hier vorliegende Studie setzt sich mit einer besonderen Art quantitativer Daten auseinander, die in Deutschland bislang noch kaum systematisch genutzt wird: Statistiken zu Diskriminierungsbeschwerden. Diese Datenquelle basiert zwar – ähnlich wie die oben genannten Befragungen zu individuellen Diskriminierungserfahrungen – zunächst auf der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen, geht jedoch meist über diese rein subjektive Perspektive hinaus. In der europäischen Diskriminierungsforschung gelten die **verschiedenen Formen von Beschwerdedaten** als wesentliche Datenquelle für die Analyse von Diskriminierung (vgl. Wrench 2005; Makkonen 2007). Diskriminierungsbeschwerdedaten können dabei auf vielfältigste Weise zustande kommen und von unterschiedlichen Stellen und Organisationen dokumentiert werden. Dies reicht von der Registrierung von Beschwerdeanfragen über telefonische Beratungs-Hotlines oder anonymen Meldungen über Online-Portale und Beratungsstatistiken von spezialisierten Antidiskriminierungsbüros und Ombudsstellen bis hin zu Sonderauswertungen von Gerichtsverfahrendaten oder Kriminalitätsstatistiken (Makkonen 2007: 44f).

Solche Beschwerdedaten zu Diskriminierungsfällen ermöglichen – insbesondere bei einer systematischen Erfassung – vielfältige Einblicke in unterschiedliche Erscheinungsformen von Diskriminierung und geben Hinweise auf diskriminierungssensible Lebensbereiche und Betroffenenengruppen. Je nach Art der Datenquelle lassen sich entweder stärker subjektive Einschätzungen (z. B. Beratungsstatistiken, Online-Meldungen) oder rechtliche Perspektiven (z. B. Gerichtsverfahrensstatistiken) aus diesen Daten ableiten. Allerdings haben auch diese Datenquellen **Schwächen**, die es bei der Interpretation der Zahlen zu beachten gilt.¹¹

¹⁰ Solche Testing-Verfahren werfen forschungsethische Fragen auf, da die getesteten Akteure bei der Durchführung nicht über das konkrete Forschungsvorhaben aufgeklärt werden (können); mehr zu diesen Fragen siehe Olli/Olsen 2006: 43-44.

¹¹ Bei der Interpretation solcher Beschwerdedaten ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die einzelnen Diskriminierungsmerkmale nicht gleichmäßig über die Gesamtgesellschaft verteilt sind. Eine ähnliche hohe Zahl von registrierten Diskriminierungsfällen sagt daher noch nicht über das „Diskriminierungsrisiko“ innerhalb einer bestimmten Personengruppe aus.

Auch Beschwerdedaten können das tatsächliche Ausmaß von Diskriminierung nicht zuverlässig widerspiegeln. Zwar kann durch eine bundesweite Verbesserung und Systematisierung der Erfassung solcher Daten, wie sie in dieser Machbarkeitsstudie diskutiert wird, die Aussagekraft von zentral gesammelten Beschwerdedaten deutlich gesteigert werden, doch wird das Potenzial solcher Daten durch zwei Aspekte begrenzt.

(1) Um Diskriminierung melden zu können, muss diese von der betroffenen Person (oder zumindest von einer dritten Person) wahrgenommen und erkannt werden. Davon kann nicht immer ausgegangen werden, da Ungleichbehandlung zum einen oft im Verborgenen abläuft – und zwar, so lässt sich annehmen, je mehr sich die diskriminierende Person der Unrechtmäßigkeit der Ungleichbehandlung bewusst ist. Außerdem bleiben gerade strukturelle und indirekte Formen von Diskriminierung oft unerkannt und damit unbenannt.

(2) Selbst wenn die Diskriminierung erkannt wird, führt dies nicht immer auch zu einer entsprechenden Meldung bzw. Beschwerde. Laut den Ergebnissen der europaweiten Befragung EU-MIDIS von Migranten und Minderheiten zu ihren Diskriminierungserfahrungen, haben nur 19% bzw. 17% der befragten türkischstämmigen bzw. ex-jugoslawischstämmigen Migranten, die Diskriminierung erlebt haben, diese auch gemeldet. Die Gründe für dieses Nichtmelden waren laut der EU-MIDIS-Resultate vielfältig; besonders oft wurde diese Passivität damit begründet, dass sich dadurch ohnehin nichts ändern würde, dass der Tatbestand zu trivial und alltäglich gewesen sei, oder man nicht wusste, wie und wo man den Diskriminierungsfall hätte melden können (FRA 2009: 51-56). Dies untermauert die Einschätzung des EU-Antidiskriminierungsexperten John Wrench, der betonte, dass die Aussagekraft von Beschwerdestatistiken auch stark von der Zugänglichkeit und Bekanntheit der Beschwerdemöglichkeiten und der Beschwerdebereitschaft der Betroffenen abhängt (Wrench 2005: 61), die in den verschiedenen Betroffenenengruppen unterschiedlich ausgeprägt erscheint.

Trotz dieser Einschränkungen bieten Beschwerdestatistiken – auch im Sinne der oben erwähnten unerlässlichen Nutzung und Kombination verschiedener Datenquellen – **vielfältige Chancen**, genauere Erkenntnisse in das Phänomen der Diskriminierung in Deutschland zu erlangen. Diese Möglichkeiten werden bislang noch (zu) wenig genutzt, was auch mit der oft unzureichenden und uneinheitlichen Form der Beschwerdeerfassung durch unterschiedlichste Stellen zu tun hat.

Mit dem Ziel, die Potenziale dieser wichtigen Datenquelle zukünftig effektiver für die Generierung von Erkenntnissen über Diskriminierung zu nutzen, wird im Folgenden analysiert, wie solche Diskriminierungsbeschwerden oder -fälle von verschiedenen Akteuren dokumentiert werden. Dabei spielen in Deutschland insbesondere zwei Quellen von Beschwerdedaten eine wichtige Rolle, die in den anschließenden Kapiteln näher beleuchtet werden: zum einen die Beratungsstatistiken von Anlauf- und Beschwerdestellen, die Ratsuchende mit Diskriminierungserfahrungen unterstützen anbieten (Kapitel 3), und zum anderen verschiedene Datenquellen zu Diskriminierungsfällen aus dem Bereich der Rechtsprechung (Kapitel 4). Die Analyse dieser beiden Datenquellen von Beschwerdedaten bzw. Diskriminierungsfälle liefert eine wichtige Basis für die Formulierung von praktischen Empfehlungen zu Möglichkeiten und Grenzen einer standardisierten Datenerfassung zum Nachweis von Diskriminierung (Kapitel 6).

3. Divergenzen und Konvergenzen in der Dokumentationstätigkeit der Beratungsstellen

Eine zentrale Quelle von Diskriminierungsbeschwerden sind die Beratungsstatistiken von Stellen und Organisationen, die Betroffenen von Diskriminierung Unterstützung anbieten.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird zunächst die institutionelle Beratungslandschaft dargestellt.¹² Wenngleich diese Stellen nicht alle bzw. auf sehr unterschiedliche Weise diskriminierungsbezogene Fälle und Beschwerden erfassen, liefert diese Übersicht die Basis zur Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung und Standardisierung der Beratungs- und Datenerfassungstätigkeit. In Abschnitt 3.2. werden die konkreten Verfahren der Fall- und Beschwerdedokumentation von Anlauf- und Beartungsstellen vergleichend analysiert; diese Analyse beruht auf der Auswertung einer explorativen (schriftlichen) Befragung von 85 Anlauf- und Beratungsstellen und schließt auch datenschutzrechtliche Aspekte der Datenerfassung mit ein. Anschließend werden in Abschnitt 3.3. drei Fallstudien aus dem Bereich der Antidiskriminierungsberatung vorgestellt, die exemplarisch zeigen, wie in Deutschland vernetzte Beratungsstrukturen mit einheitlichen Beschwerderegistrierungssystemen etabliert worden sind.

3.1 Überblick über die institutionelle Beratungslandschaft für Menschen mit Diskriminierungserfahrungen

Die bundesweite Landschaft der Beratungsstellen, die Menschen im Diskriminierungsfall unterstützen, ist bestimmt von einer komplexen Vielfalt staatlicher Stellen und zivilgesellschaftlicher Organisationen mit sehr unterschiedlichen Beratungs- und Unterstützungsansätzen, Zielgruppen, zugrunde liegenden Diskriminierungsbegriffen und Professionalitätsniveaus. Neben einer geringen, aber steigenden Zahl von Beratungs- und Anlaufstellen, die ihrem eigenen Selbstverständnis nach als explizite Antidiskriminierungsstellen fungieren, findet sich eine große Zahl von Organisationen, die zwar implizit (auch) in Diskriminierungsfällen Unterstützung anbieten, diese Beratungs- und Hilfsangebote jedoch nicht explizit als Diskriminierungsberatung verstehen; dies trifft insbesondere auf solche Stellen und Einrichtungen zu, die schon seit vielen Jahren Unterstützung für bestimmte Personengruppen anbieten, wie z. B. die Wohlfahrtsverbände mit ihren unzähligen Einrichtungen der Migrations-, Senioren-, Behindertenberatung und der allgemeinen Sozialberatung oder auch Gleichstellungs- und Behindertenbeauftragte, kommunale Seniorenvertretungen und Ausländer- und Integrationsbeiräte.

Während einige dieser Beratungs- und Anlaufstellen einen horizontalen, zielgruppenübergreifenden Beratungsansatz verfolgen, richten sich viele Beratungsstellen explizit an bestimmte Zielgruppen, wie etwa Menschen mit Behinderung, schwule und/oder lesbische und bi- oder transsexuelle Personen oder auch andere, potenziell von Mehrfachdiskriminierung betroffene Personen (z. B. Frauen mit Behinderung). Auf

¹² Auch während des ADS-Fachgesprächs im November 2009 wurde die Notwendigkeit einer „Erhebung über Umfang, Ausgestaltung und strukturelle Rahmenbedingungen der bestehenden Antidiskriminierungsberatung“ hervorgehoben (ADS 2010: 12)

der Basis dieser grundsätzlichen Unterteilung in horizontale und zielgruppenspezifische Arbeitsweisen wird im Folgenden ein Überblick über die wichtigsten Beratungs- und Anlaufstellen präsentiert.¹³

3.1.1 Beratungsstellen mit horizontalem Ansatz

Wenngleich die Beratung von Menschen, die wegen Diskriminierungserfahrungen Unterstützung suchen, in Deutschland von zielgruppenspezifischen Ansätzen geprägt ist, so hat sich die institutionelle Landschaft der Antidiskriminierungsberatung, die nach einem horizontalen Ansatz alle Diskriminierungsmerkmale abdeckt, in den letzten Jahren – insbesondere seit In-Kraft-Treten des AGG im August 2006 – deutlich ausgeweitet. Zum einen haben sich staatliche Institutionen auf Bundes- und Landesebene etabliert, die einen horizontalen Arbeitsansatz in der Antidiskriminierungsberatung verfolgen. Auf Bundesebene und mit bundesweiter Zuständigkeit spielt dabei die 2006 eingerichtete Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) eine tragende Rolle. Auf Landesebene war die Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (und ihre Vorgängerstelle, die Leitstelle gegen Diskriminierung) einige Zeit die einzige horizontal arbeitende Antidiskriminierungsstelle, wenngleich ihr Arbeitsschwerpunkt nicht in der Beratung von Betroffenen liegt (mehr dazu siehe Abschnitt 3.3.). Seit August 2009 existiert auch in Hamburg eine staatliche Antidiskriminierungsstelle, die Arbeitsstelle Vielfalt (angesiedelt bei der Justizbehörde Hamburg).

Staatliche Stellen mit horizontalem Ansatz auf Bundes- und Landesebene

- ▶ Antidiskriminierungsstelle des Bundes
- ▶ Land Berlin: Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, bei der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
- ▶ Land Hamburg: Arbeitsstelle Vielfalt

Zum anderen haben einige nichtstaatliche Antidiskriminierungsbüros – insbesondere solche, deren früherer Schwerpunkt bei der Unterstützung von Betroffenen ethnischer Diskriminierung lag – ihre Beratungsangebote auf alle Merkmalsgruppen ausgeweitet oder sind als neue Projekte der Antidiskriminierungsarbeit von Anfang an horizontal konzipiert worden. Hier sind folgende Stellen mit teilweise langjährigen Erfahrungen in der Antidiskriminierungsberatung hervorzuheben:

¹³ Die Einteilung in horizontal arbeitende und zielgruppenspezifische Beratungsangebote war nicht immer zweifelsfrei vorzunehmen: Einerseits konzentrierte sich die Beratungstätigkeit einiger offiziell horizontal arbeitenden Organisationen faktisch auf bestimmte Diskriminierungsmerkmale, andererseits fungieren einige zielgruppenspezifische Stellen und Organisationen auch als Anlaufstellen für Ratsuchende, die Diskriminierung aufgrund anderer Merkmale erfahren haben. Ferner wird die Einteilung dadurch erschwert, dass sich einige Organisationen in der Beratungstätigkeit (und der entsprechenden Ansprache von potenziell Betroffenen) zwar auf bestimmte Diskriminierungsmerkmale konzentrieren, in anderen Arbeitsbereichen (wie etwa der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit) aber eher horizontale Ansätze verfolgen.

Nichtstaatliche Stellen mit horizontalem Ansatz auf regionaler und lokaler Ebene

- ▶ Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin, Türkischer Bund Berlin-Brandenburg (TBB)
- ▶ Antidiskriminierungsstelle von IBIS (Oldenburg)
- ▶ ADB Sachsen (Leipzig)
- ▶ Bund für Antidiskriminierungs- und Bildungsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland (Berlin)
- ▶ „Mittendrin und außen vor“-Antidiskriminierungsnetzwerk in Baden-Württemberg
- ▶ Projekt ADA – Arbeit und Leben (Bremen, seit 2010)
- ▶ Netzwerk ZAK, Siegen (Zielgruppenübergreifende Antidiskriminierungsberatung in der Kommune)

Auch innerhalb der **kommunalen Verwaltungsstrukturen** sind (bisher allerdings noch sehr zögerliche) Entwicklungen hin zu stärker horizontal ausgerichteten Gleichbehandlungsstellen zu beobachten. So haben sich in jüngster Zeit die Zuständigkeitsbereiche einzelner kommunaler Gleichstellungsbeauftragter von einem primären Fokus auf Geschlechtergleichbehandlung auf andere Diskriminierungsmerkmale ausgeweitet (z. B. Ämter bzw. Büros für Chancengleichheit in Heidelberg, Potsdam und Weimar). Diese Ausweitung der Beratungstätigkeiten ist auch bei anderen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu beobachten, wenngleich sich diese Ausweitung meist eher aus der täglichen Beratungsarbeit ergibt (z. B. durch Beratungsgesuche von anderen Gruppen) und sehr selten auf einer offiziellen Neuausrichtung des Aufgabenprofils basiert – und entsprechend auch nicht mit einer Umbenennung solcher Stellen öffentlich sichtbar gemacht wird.¹⁴

In einigen großstädtischen Kommunen finden sich **spezialisierte Antidiskriminierungsstellen**, die aber meist nur zielgruppenspezifisch arbeiten; in jüngster Zeit lässt sich jedoch auch hier ein vorsichtiger Trend zu einem stärker horizontal geprägten Beratungsansatz erkennen. So berät und unterstützt die Antidiskriminierungsstelle der Landeshauptstadt Hannover beispielsweise alle Ratsuchenden, die Diskriminierung erlebt haben – unabhängig vom jeweiligen Diskriminierungsmerkmal. In Nürnberg erarbeitet das Menschenrechtsbüro, das sich derzeit noch auf die Unterstützung von Betroffenen ethnischer und religiöser Diskriminierung konzentriert, aktuell ein Konzept zur systematischen und kommunal vernetzten Antidiskriminierungsberatung, in der alle Merkmale abgedeckt werden sollen.

Staatliche Stellen mit horizontalem Ansatz auf kommunaler Ebene

- ▶ Antidiskriminierungsstelle der Landeshauptstadt Hannover
- ▶ Menschenrechtsbüro der Stadt Nürnberg (horizontaler Ansatz im Aufbau)

Zielgruppenübergreifende Beratung wird auch von anderen Stellen und Organisationen angeboten, die weniger auf Antidiskriminierung spezialisiert sind, aber dennoch von Menschen mit Beratungsbedarf aufgesucht werden, die Diskriminierung erlebt haben – unabhängig davon, ob bei den Betroffenen ein ausdrückliches Bewusstsein für die Form der Ungleichbehandlung besteht oder nicht.

¹⁴ In einigen Kommunen steht diese Mandatsausweitung von kommunalen Beauftragten auch im Kontext der Einrichtung bzw. Ernennung von internen Anlauf- und Beschwerdestellen innerhalb der kommunalen Verwaltung, wie dies § 13 AGG vorsieht, die jedoch als Beschwerdestelle lediglich für die Angestellten der Verwaltung fungiert.

Zu nennen wären u.a. die gewerkschaftlichen (Rechts-)Beratungsstrukturen (z. B. lokale Gewerkschaftsbüros, gewerkschaftlicher Rechtsschutz) und innerbetriebliche Beschwerdestellen (z. B. nach § 13 AGG oder auch die Betriebs- und Personalräte) oder das bundesweit dichte Netz der allgemeinen Sozialberatung der Wohlfahrtsverbände.

Schon lange vor Einführung des AGG sind in den meisten privaten Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen innerbetriebliche Strukturen des Beschwerdemanagements entstanden, an die sich ArbeitnehmerInnen wenden können, wenn sie sich unfair behandelt oder diskriminiert fühlen. Dies war (und ist) insbesondere im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) festgeschrieben und wird teilweise durch betriebliche Vereinbarungen spezifiziert und konkretisiert. § 85 BetrVG misst den **Betriebsräten** (bzw. den Personalräten nach BPerVG und entsprechenden Ländergesetzen) eine wichtige Bedeutung als betriebliche Beschwerde- und Anlaufstellen bei, die auch in Fällen von Diskriminierungsbeschwerden eine zentrale Rolle spielen; dies wurde im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie auch von Gewerkschaftsvertretern von DGB und Ver.di bestätigt. Gemäß § 80 BetrVG ist der Betriebsrat u. a. mit folgenden Aufgaben betraut: Förderung von Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die betriebliche Eingliederung von Menschen mit Behinderung und von Migrantinnen sowie die Förderung von älteren Menschen und der Abbau von Rassismus am Arbeitsplatz. Aufgrund der oft langjährigen kompetenten Arbeit auf Grundlage des BetrVG scheinen die Betriebsräte derzeit noch stärker mit den „traditionellen“ Rechtsinstrumenten zu arbeiten. Das Bewusstsein für Vorteile und Anwendbarkeit des AGG scheinen noch nicht immer hinreichend entwickelt zu sein – was sich erst allmählich (z. B. durch spezielle Betriebsratsschulungen zum AGG) ändert.

Neben diesen innerbetrieblichen Unterstützungsstrukturen bieten im Beschäftigungsbereich auch die **Gewerkschaften** insbesondere für ihre Mitglieder, die sich gegen Diskriminierung und andere Formen (empfundener) unrechtmäßiger Behandlung zur Wehr setzen wollen, zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten an. Erste Anlaufstelle – eventuell nach den Betriebsräten – sind die örtlichen Gewerkschaftsbüros, die bei Bedarf den gewerkschaftlichen **Rechtsschutz** einschalten (z. B. DGB oder Ver.di Rechtsschutz). Diese gewerkschaftlichen Rechtsschutzstrukturen bieten ein bundesweites, kompetentes Beratungsnetzwerk. Die Sensibilität für die Möglichkeiten, die sich aus dem AGG ergeben, scheint aber auch hier noch nicht in vollem Umfang vorhanden zu sein. Um dies zu ändern, werden seit einiger Zeit Expertenseminare speziell zur Anwendung des AGG angeboten (z. B. konzipiert und durchgeführt von den Bundesstellen der Gewerkschaften).

Auch die **innerbetrieblichen Beschwerdestellen**, die gemäß § 13 (1) AGG in allen Betrieben, Unternehmen und Dienststellen eingerichtet bzw. benannt werden müssen, beziehen sich – zumindest laut gesetzlicher Grundlage – auf alle im § 1 AGG genannten Diskriminierungsmerkmale. Die zuständigen Stellen haben Diskriminierungsbeschwerden zu prüfen und die Ergebnisse dem Beschwerdeführer mitzuteilen. Die Arbeitsweise und organisatorische Einbindung dieser „§13 AGG“-Stellen in die Verwaltung bzw. den Betrieb unterscheiden sich stark. Laut einer nicht-repräsentativen Befragung von Unternehmen, wonach die Mehrzahl der befragten Betriebe eine solche Stelle eingerichtet oder benannt hatte (Anfang 2008 : 71 % der befragten Betriebe), ist diese Funktion als Beschwerdestelle oft bei der Personalabteilung oder der Unternehmensleitung angesiedelt, „was für Ratsuchende durchaus eine Hürde darstellen kann“ (Raasch 2009: 14). Zum Teil wurden auch die bereits bestehenden Gleichstellungsbeauftragten und/oder die Betriebsräte mit dieser Rolle betraut (zur Problematik hinsichtlich der Zuständigkeit des Betriebsrats ohne Arbeitgeberfunktion, siehe Schiek 2007: 238).

Die Einrichtungen der **Wohlfahrtsverbände** sehen sich nicht nur innerhalb ihrer Spezialberatung z. B. für Migranten, Senioren oder Menschen mit Behinderung, sondern auch im Rahmen der allgemeinen Sozialberatung mit Diskriminierungserfahrungen der Ratsuchenden konfrontiert. Wenngleich die Beratungspraxis in solchen Fragen von den jeweiligen lokalen Einrichtungen abhängt, lässt sich allgemein festhalten, dass dort – von einigen Ausnahmen z. B. in Baden-Württemberg (Diakonie) und NRW (u. a. Paritätische, AWO, Caritas und Diakonie)¹⁵ abgesehen – kaum qualifizierte Antidiskriminierungsberatung stattfindet. Trotz neuerer Ansätze der Sozialen Arbeit (Empowerment-Ansätze, Stärkung der eigenen Rechte) steht die Wohlfahrtspflege weiterhin in der Tradition der „Fürsorge“ – mit der Folge, dass „ausdrückliche Antidiskriminierungsberatung etwa unter Nutzung des AGG bislang nicht zu den selbstverständlichen Standards“ zählt (so der Diakonie-Bundesverband auf Anfrage). Obwohl anzunehmen ist, dass zumindest manchen Beratungs- und Unterstützungsgesuchen auch diskriminierungsrelevante Prozesse zugrunde liegen, werden diese bei der Beratung durch die Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände oft nicht gezielt aufgedeckt – entweder weil der/die Betroffene selbst kein Bewusstsein für die erlebte Diskriminierung hat oder weil der/die Beratende den Tatbestand der Diskriminierung nicht als solchen erkennt. Damit wird die dem Beratungsfall zugrunde liegende Diskriminierung unter Umständen ignoriert.

Trotz dieser partiellen Kompetenzlücken der Beratungsstellen der Wohlfahrtseinrichtungen birgt das deutschlandweit flächendeckende Netz dieser Einrichtungen ein **hohes Potenzial** für die zukünftige Antidiskriminierungsberatungsstruktur in Deutschland; ähnliches gilt für die anderen genannten Beratungs- und Beschwerdestellen, wie etwa die innerbetrieblichen und gewerkschaftlichen Stellen (siehe dazu Kapitel 5).

3.1.2 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen ethnischer Herkunft oder Religion

Spezialisierte Antidiskriminierungsbüros speziell für Menschen, die Diskriminierung wegen ihrer **Religion** erlebt haben, gibt es in Deutschland nicht. So gelten die Beratungsangebote aus dem Bereich der ethnischen Diskriminierung auch als Anlauf- und Beschwerdestellen in Fällen von erlebter religiöser Diskriminierung. Dies überrascht nicht angesichts der oft komplexen Verflechtung der Merkmale ethnische Herkunft und Religion und entsprechender Formen der Ungleichbehandlung. Allerdings scheint die Bearbeitung des Themas Diskriminierung in einzelnen islamischen Verbänden und Organisationen jüngst an Bedeutung gewonnen zu haben: so lassen sich interne Bestrebungen hin zu einer Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit und -beratung innerhalb einzelner Verbände und Vereine feststellen (z. B. beim Zentralrat der Muslime in Deutschland, bei der Alevitischen Gemeinde Deutschland oder in einzelnen Vereinen von muslimischen Studierenden, wie dem Rat muslimischer Studierender & Akademiker).¹⁶

¹⁵ Der Paritätische ist als Träger von ARIC-NRW e.V. in das Netzwerk „NRW gegen Diskriminierung“ involviert. In Siegen (NRW) bieten außerdem lokale Einrichtungen von AWO, Caritas und Diakonie, die sich mit anderen Organisationen zum Netzwerk ZAK zusammengeschlossen haben, Beratung und Unterstützung für Menschen, die sich diskriminiert fühlen, an. In Baden-Württemberg sind mehrere Diakonie-Einrichtungen an dem Antidiskriminierungsnetzwerk „Mittendrin und außen vor“ beteiligt.

¹⁶ Auf den Webseiten der islamischen Milli Görüs (IGMG) findet sich ein Online-Formular zur Meldung von Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Herkunft.

In Berlin-Kreuzberg arbeitet das Antidiskriminierungsnetzwerk (ADNB) derzeit im Rahmen eines kleinen Modellprojekts mit mehreren lokalen muslimischen Organisationen zusammen, mit dem Ziel in diesen Organisation spezielle Ansprechpersonen für Antidiskriminierungsfragen zu schulen und einzusetzen, die Menschen, die sich (wegen ihres islamischen Glaubens) diskriminiert fühlen, zu unterstützen und – falls qualifizierte Antidiskriminierungsberatung nötig und erwünscht wird – an das ADNB weiterzuleiten.

Die Beratungslandschaft im Bereich **ethnischer/rassistischer Diskriminierung** ist einerseits gekennzeichnet durch eine zum Teil sehr hohe Professionalität einzelner spezialisierter Beratungseinrichtungen und Antidiskriminierungsstellen und andererseits durch eine vielerorts (nahezu) völlig fehlende Beratungsstruktur in weiten Teilen Deutschlands, insbesondere in kleineren und mittleren Städten und im ländlichen Raum, aber auch in vielen Großstädten.

Auf **Bundes- bzw. Landesebene** gibt es – neben den horizontal arbeitenden Stellen in Berlin, Hamburg und der ADS des Bundes – nur eine einzige Antidiskriminierungsstelle für Ratsuchende, die sich aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Sprache oder Hautfarbe diskriminiert fühlen, nämlich die staatliche Antidiskriminierungsstelle Brandenburg im Büro der Landesintegrationsbeauftragten. Auf **regionaler oder kommunaler Ebene** haben sich in den letzten Jahren zumindest in einigen Gegenden sehr professionelle Angebotsstrukturen der Antidiskriminierungsberatung für Betroffene von ethnischer Diskriminierung etabliert – insbesondere durch nichtstaatliche Antidiskriminierungsstellen und -projekte, aber auch durch einzelne staatlich-kommunale Stellen, wie in Frankfurt (Main), München, Hannover und Köln. Die folgende Auflistung gibt einen Überblick über die auf Antidiskriminierungsberatung spezialisierten Stellen mit Schwerpunkt auf ethnische Diskriminierung.

Staatliche Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene

- ▶ Antidiskriminierungsstelle im Büro der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg
- ▶ Stadt München: AMIGRA
- ▶ Stadt Frankfurt: AMKA Antidiskriminierungsstelle
- ▶ Stadt Köln: Interkulturelles Referat

Ausgewählte nichtstaatliche Stellen auf kommunaler und regionaler Ebene¹⁷

- ▶ ADB Köln (ÖG e.V.)
- ▶ ARIC NRW, Duisburg
- ▶ ADB Siegen
- ▶ Basis & woge, Hamburg
- ▶ Anti-Diskriminierungsbüro Berlin
- ▶ Gleichbehandlungsbüro Aachen
- ▶ Planerladen e.V.
- ▶ Opferperspektive e.V. (Projekt), Potsdam
- ▶ RAA Frankfurt/Oder: Antidiskriminierungsstelle Frankfurt/Oder
- ▶ Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein (advsh)

¹⁷ Viele dieser zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsstellen haben sich unter dem Dach des Antidiskriminierungsverbands Deutschland (advd) zusammengeschlossen. Die Auflistung der advd-Mitgliedsorganisationen findet sich hier: <http://www.antidiskriminierung.org/?q=node/298>

Diese Infrastruktur der Beratungsangebote ist **regional sehr ungleichmäßig**: Während in einigen Städten und Regionen ein relativ gut ausgebautes Netz von kompetenten Antidiskriminierungsstellen für Ratsuchende im Bereich von ethnischer Diskriminierung besteht, fehlen solche spezialisierten Anlauf- und Beratungsstellen in ländlichen wie auch in den vielen städtisch geprägten Regionen völlig. Besonders hervorzuheben sind die seit vielen Jahren aktiven Antidiskriminierungsstellen und -projekte in NRW (ARIC-NRW; ADB Köln, GBB Aachen, Planerladen, ADB Siegen), die seit 2009 in die landesweiten Strukturen der vom Land NRW geförderten Integrationsagenturen eingebunden sind und eng zusammenarbeiten (z. B. gemeinsames Online-Portal zur Meldung von Diskriminierung¹⁸). Damit nimmt NRW seit einigen Jahren eine Vorreiterrolle ein (mehr dazu: Abschnitt 3.3), wenngleich man auch dort aus Sicht des Antidiskriminierungsverbands Deutschland (advd) „von einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur für von Diskriminierung Betroffene (...) weit entfernt“ ist (Wahlprüfsteine des advd 2010: 3). In Berlin existieren tragfähige Beratungsstrukturen für Betroffene von ethnischer Diskriminierung, insbesondere durch die langjährige und professionelle Antidiskriminierungsarbeit von überwiegend horizontal arbeitenden zivilgesellschaftlichen Stellen, die mit der Antidiskriminierungsstelle des Landes Berlin (LADS) kooperieren (siehe Abschnitt 3.3).

Abgesehen von der vernetzten Antidiskriminierungsberatung in NRW und Berlin existieren in einigen weiteren Städten entweder staatliche oder zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsstellen, die Betroffenen von ethnischer Diskriminierung kompetent zur Seite stehen. So gibt es etwa in den **städtischen Verwaltungen** von München (AMIGRA), Köln (Interkulturelles Referat) und Frankfurt (innerhalb des AMKA) eigene Referate oder Stellen, die sich auf die Antidiskriminierungsberatung von MigrantIn und ethnischen Minderheiten spezialisiert haben. **Zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsprojekte** mit entsprechenden Beratungsangeboten finden sich, wenngleich meist mit zeitlich begrenzter Finanzierung, auch in Oldenburg (IBIS), Hamburg (basis & woge) und – erst jüngst eingerichtet – in Potsdam/Brandenburg (aufsuchende Antidiskriminierungsberatung der Opferperspektive), in Bremen („projekt ADA“ von Arbeit und Leben) und in Frankfurt/Oder (RAA Frankfurt/Oder). Außerdem wurde 2009 der Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein (advsh) gegründet, ein Netzwerk aus rund 16 Organisationen (u. a. dem Flüchtlingsrat und der Zentralen Bildungs- und Beratungsstelle für MigrantInnen in Schleswig-Holstein), das laut Selbstbeschreibung ebenfalls Antidiskriminierungsberatung anbietet.

Angesichts der weiterhin geringen Zahl und der geografisch ungleichmäßigen Verteilung dieser Anlauf- und Beratungsstellen kann derzeit nicht von einer flächendeckenden, spezialisierten Beratungsinfrastruktur für Betroffene von ethnischer und religiöser Diskriminierung gesprochen werden. Neben diesen spezialisierten Antidiskriminierungsbüros gibt es eine Reihe weiterer Beratungs- und Anlaufstellen für MigrantInnen, die sich zwar **nicht dezidiert als Antidiskriminierungsstellen** verstehen bzw. entsprechend öffentlich auftreten, aber dennoch kompetente Beratung in Fällen erlebter oder vermuteter Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Herkunft oder verwandter Merkmale bieten. So sieht beispielsweise das Büro der Bundesintegrationsbeauftragten in der Antidiskriminierungsberatung und Unterstützung Betroffener ein wichtiges Aufgabenfeld. Ähnliches gilt für den bundesweit aktiven Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf), der sich insbesondere an die Gruppe der binationalen Paare wendet; auch dort nimmt Antidiskriminierungsberatung einen zentralen Stellenwert ein, ohne dass dies explizit so genannt wird.

¹⁸ <http://www.diskriminierung-melden.de/de/>

Antidiskriminierungsberatung spielt auch bei einigen wenigen **Landesintegrationsbeauftragten** (z. B. Bayern, Bremen)¹⁹ und – sehr vereinzelt – auch bei Landesarbeitsgemeinschaften der **Ausländerbeiräte** (z. B. agah in Hessen) in der täglichen Arbeit eine gewisse Rolle. Bei den Integrationsbeauftragten und/oder Ausländer- bzw. Integrationsbeiräten auf kommunaler Ebene stellt sich die Beratungssituation für Betroffene von ethnischer Diskriminierung schwächer und meist nur wenig kompetent dar, wenngleich in Einzelfällen auch hier ein gesteigertes Maß an Sensibilität zu finden ist und ein Mindestmaß an systematischer Beratung angeboten wird (z. B. Würzburger Ausländer- und Integrationsbeirat – mit eigener Online-Meldemaske). In einigen Landesarbeitsgemeinschaften der Ausländerbeiräte (z. B. in Bayern und Rheinland-Pfalz) gibt es derzeit Überlegungen und teilweise konkrete Bestrebungen, die kommunalen Beiräte für diese Thematik zu sensibilisieren und die Antidiskriminierungsberatung in der täglichen Arbeit stärker zu verankern. Denn nach Einschätzung mehrerer Landesverbände der Ausländerbeiräte sind diese vor Ort regelmäßig mit solchen Unterstützungsgesuchen von MigrantInnen konfrontiert.

Des Weiteren gibt es eine unüberschaubare Vielfalt zumeist zivilgesellschaftlicher, lokal verankerter Organisationen, die allgemeine **Beratung für Migranten und Migrantinnen** anbieten, und dabei mitunter auch mehr oder weniger explizit mit Fällen ethnischer Diskriminierung zu tun haben. Zu nennen wären hier etwa die Angebote der Migrationsberatung (an bundesweit rund 700 Standorten) und die rund 420 Jugendmigrationsdienste, Landes- und lokale Flüchtlingsräte, Migrantenselbstorganisationen, Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen (RAAs) (in NRW, Berlin, Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern), vielfältigste lokale Kultur- und Begegnungszentren und Mitgliedsgruppen des Vereins für Interkulturelle Arbeit (VIA). Die Qualität der Beratung zu ethnischer Diskriminierung in diesem sehr heterogenen Feld von nicht (auf Antidiskriminierung) spezialisierten Beratungs- und Anlaufstellen ist extrem unterschiedlich. Während meist nur recht geringe Fachkenntnisse zu Diskriminierungsfragen und/oder entsprechenden Interventionsmöglichkeiten bestehen, so lassen sich in einzelnen Organisationen Tendenzen hin zu einer expliziten, kompetenten Antidiskriminierungsberatung beobachten (z. B. Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, RAA Frankfurt/Oder). Allgemein gilt aber hier ähnliches wie für die Beratung der Wohlfahrtsverbände: eine kompetente Antidiskriminierungsberatung ist nur in seltenen Fällen zu erwarten, und sofern der Ratsuchende nicht explizit mit einer Diskriminierungsbeschwerde um Unterstützung nachfragt, scheinen die Beratenden oftmals nicht in der Lage, die dem Beratungsfall möglicherweise zugrunde liegende Diskriminierung zu erkennen und die Betroffenen entsprechend an spezialisierte Stellen weiterzuvermitteln.

Die Beratungslandschaft für Migranten und Migrantinnen gewinnt zusätzlich an Komplexität durch die verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen, die sich nicht speziell auf Antidiskriminierung konzentrieren, aber mit ihren Angeboten besonderen Zielgruppen innerhalb der Migrantengruppen Unterstützung bieten – mitunter auch, wenngleich meist nicht auf hohem Professionalitätsniveau, bei Fällen von Diskriminierung. Exemplarisch kann hier auf den besonderen Beratungsbedarf von **Flüchtlingen** hingewiesen werden, der durch die vielen Flüchtlingsräte und eine Vielzahl anderer lokaler Gruppen und Vereinen (oft auch Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände) abgedeckt wird (z. B. exilio, Refugio). Auch speziell für **Migrantinnen** gibt es in vielen Städten vielfältige Angebote, die teilweise auch in Fällen von erfahrener Diskriminierung kompetent unterstützen (z. B. agisra in Köln).

¹⁹ Bei der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg ist, wie bereits erwähnt, eine spezialisierte Antidiskriminierungsstelle angesiedelt.

An Universitäten haben sich Studentenvereine gegründet, die **Studierende** mit nicht-deutschem Hintergrund und/oder muslimischen Glaubens auch in Fällen von Diskriminierungserfahrungen beraten und unterstützen (z. B. Rat der Muslimischen Studenten & Akademiker, gegründet von mehreren Islamischen Hochschulvereinigungen). Ferner existieren Organisationen wie der Afrikarat oder die Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD), aber auch viele kleinere lokale Vereine, die sich mit ihren Angeboten an **Migranten afrikanischer Herkunft und andere Schwarze**, zum Teil auch speziell an Schwarze Frauen (z. B. Maisha oder ADEFRA), wenden; solche peer-Angebote genießen innerhalb der Schwarzen Community in Deutschland meist ein höheres Vertrauen als „normale“ Beratungsstellen für Migranten und mitunter auch als spezialisierte Antidiskriminierungsstellen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Zugang zu professioneller Antidiskriminierungsberatung für viele Schwarze Menschen oft besonders problematisch. Dass dies aber nicht so sein muss, zeigen positive Erfahrungen aus München, wo sich die städtische Antidiskriminierungsstelle AMIGRA durch aktive Lobbyarbeit und Ansprache innerhalb der Schwarzen Community als Anlaufstelle auch von Schwarzen Menschen besser etablieren konnte.

Eine Sonderrolle in der (Antidiskriminierungs-)Beratungslandschaft nehmen die primär ostdeutschen **Opferberatungsstellen** (z. B. ReachOut in Berlin, LOBBI in Mecklenburg-Vorpommern, Opferberatung RAA Sachsen) ein, die Unterstützung für Menschen bieten, die Opfer von rechtsextremer Gewalt und Hassverbrechen geworden sind. Dies sind aber nicht immer – wenn auch sehr oft – Migranten, Asylbewerber und Schwarze, sondern auch andere Opfergruppen, wie etwa Schwule und Lesben, Behinderte und Menschen jüdischen Glaubens. Zugleich ist der Fokus dieser Angebote von Opferberatungsstellen auf Gewalterfahrungen gerichtet; nicht zuletzt aufgrund der oft fließenden Übergänge von Diskriminierung, Belästigung, verbaler und körperlicher Gewalt, sehen sich diese zivilgesellschaftlichen Stellen aber teilweise auch mit Diskriminierungsfällen konfrontiert, die dann aber oft an spezialisierte Stellen weitergeleitet werden.²⁰

3.1.3 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen der sexuellen Identität bzw. sexuellen Orientierung

Die Beratungslandschaft für Personen, die sich aufgrund ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert fühlen (Schwule, Lesben, Bi- und Transsexuelle, Transgender, Intersexuelle; LSBTTI) und in diesem Kontext um Unterstützung nachsuchen, stellt sich sehr vielfältig und teilweise unübersichtlich dar. Ähnlich wie die Beratungslandschaft im Bereich ethnischer Diskriminierung konzentrieren sich die Beratungsangebote auch hier auf **städtische Gebiete** mit einem Schwerpunkt in den westdeutschen Großstädten und Berlin; in kleinstädtischen und ländlichen Regionen fehlt eine solche Beratungsinfrastruktur fast vollständig.

Explizite Antidiskriminierungsstellen speziell für LSBTTI findet man in Deutschland kaum, wenngleich viele Anlaufstellen für das Thema Diskriminierung sehr sensibel sind und kompetente Antidiskriminierungsberatung anbieten – meist zusätzlich zu anderen Aufgaben und Tätigkeiten. Der Großteil dieser Anlauf- und Beratungsstellen ist nichtstaatlich organisiert; nur sehr vereinzelt haben sich auch staatliche Beratungsstrukturen etabliert, die auf die Beratung von Schwulen und Lesben bzw. LSBTTI spezialisiert sind (z. B. München, Köln).

²⁰ Die RAA Sachsen arbeitet beispielsweise sehr eng mit dem spezialisierten Antidiskriminierungsbüro ADB Sachsen zusammen. Bei der Potsdamer Opferberatungsstelle Opferperspektive wurde 2009 ein eigenes Projekt zur Antidiskriminierungsberatung ins Leben gerufen.

Die wichtigste, bundesweit aktive Organisation ist der **Lesben- und Schwulenverband Deutschland (LSVD)** mit seinen vielen Büros auf Landesebene und vor Ort. Der LSVD koordiniert auch die bundesweit erreichbaren „Schwulen Überfalltelefonen“²¹ und betreibt verschiedene Beratungsangebote für spezielle Zielgruppen (z. B. für schwule und lesbische MigrantInnen und „Regenbogen“-Familien). Obwohl die Beratungsqualität in Fragen von Diskriminierung allgemein relativ hoch ist, gibt es innerhalb dieses vielschichtigen Netzes des LSVD nur eine einzige Person, die – ehrenamtlich – eine kompetente Rechtsberatung für Schwule und Lesben anbietet und durchschnittlich drei bis fünf Beratungsanfragen pro Tag erhält und bearbeitet (LSVD Rechtsberatung).

Neben dem LSVD gibt es eine Vielzahl weiterer nichtstaatlicher Organisationen und Vereine, die (auch) Beratung für Schwule und/oder Lesben bzw. LSBTTI anbieten; Diskriminierungsbeschwerden spielen dabei oft eine wichtige Rolle. Die Qualität und Professionalität der Unterstützung im Diskriminierungsfall bewegen sich dabei auf sehr unterschiedlichem Niveau; nur einige dieser Einrichtungen bieten explizite Antidiskriminierungsberatung an. Öfter stehen Fragen des Coming-Outs oder allgemeine Fragen und Anliegen des alltäglichen Lebens im Mittelpunkt. In einigen Fällen spielen aber auch verbale und physische Gewalterfahrungen eine wichtige Bedeutung in den Beratungs- und Unterstützungsarbeit – eine auffällige Besonderheit in der Beratungslandschaft im Bereich der sexuellen Orientierung bzw. Identität.

Regionale Schwerpunkte dieser Beratungsstellen finden sich in nordrhein-westfälischen Städten, Berlin und in einigen anderen (Groß-)Städten (z. B. Kiel, München, Bremen); daneben existieren in verschiedenen anderen Städten vereinzelte Anlauf- und Beratungsstellen für Schwule und Lesben. Wenngleich sich diese Beratungslandschaft wenig zentralisiert präsentiert, gibt es auch **Vernetzungen** zwischen einigen dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen, die jedoch in ihrer täglichen Beratungsarbeit sehr unabhängig agieren. Das einzige bundesweite Netz wird von dem Forschungsinstitut Broken Rainbow mit Sitz in Frankfurt koordiniert und umfasst folgende Einrichtungen:

Zivilgesellschaftliche Beratungsstellen innerhalb des Broken Rainbow-Netzwerks

- ▶ DonnaKlara, Kiel
- ▶ Haki, Kiel
- ▶ Lesbenberatung, Berlin
- ▶ Rubicon Köln
- ▶ Frauenberatung Düsseldorf
- ▶ LIBS, Frankfurt (Main)
- ▶ Lesbenberatung, Kassel
- ▶ PLUS, Mannheim
- ▶ LeTra, München

Ein weiteres Netzwerk von Beratungs- und Unterstützungsangeboten hat sich in NRW etabliert, koordiniert von der Fachstelle Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW (mehr dazu siehe Abschnitt 3.3).

²¹ Das Angebot „LSVD Schwules Überfalltelefon“ ist bundesweit erreichbar, spezielle Hotlines mit eigener Rufnummer gibt es in Aachen, Berlin, Bielefeld, Bonn, Dortmund Düsseldorf, Frankfurt (Main), Hamburg, Köln, Leipzig, Magdeburg, München und Münster (www.lsvd.de/186.0.html).

Auch in **Berlin** haben sich Formen der Kooperation zwischen verschiedenen spezialisierten Anlauf- und Beratungsstellen für Schwule und Lesben etabliert. Einige dieser lokalen Einrichtungen haben sich – gefördert durch die Landesantidiskriminierungsstelle des Berliner Senats (LADS) – zum „Berliner Beratungsnetzwerk Lesben, Schwule, Transgender für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung“ zusammengeschlossen, das direkt mit der LADS kooperiert (mehr dazu siehe Abschnitt 3.3).

Berliner Beratungsnetzwerk Lesben, Schwule, Transgender für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung

- ▶ Schwulenberatung Standup
- ▶ Lesbenberatung, einschließlich LesMigras (Migrantinnen)
- ▶ Sonntags-Club
- ▶ Bildungs- und Sozialwerk des LSVD Berlin-Brandenburg; einschließlich MILES (Zentrum für Migranten, Lesben und Schwule)

Daneben gibt es in Berlin weitere zivilgesellschaftliche Beratungsangebote teilweise für besondere Zielgruppen, wie etwa der Berliner Arbeitskreis Lesbische und Schwule Alte Menschen (BALSAM) oder Gays & Lesbians aus der Türkei (GLADT) und ABqueer, ein Verein, der sich mit seinen Lobby- und Unterstützungsangeboten insbesondere an jüngere Menschen richtet. Der Berliner Verein Maneo bietet Antidiskriminierungsberatung für Schwule an (u. a. über das Überfalltelefon Mann-O-Mann), konzentriert sich dabei aber besonders auf Gewalterfahrungen von schwulen Männern.

Die folgende Übersicht enthält ausgewählte lokale Beratungsstellen, die noch nicht in den zuvor genannten Aufzählungen enthalten sind:

Auswahl weiterer Beratungsstellen auf kommunaler Ebene

- ▶ Sub, Beratungsstelle für schwule Männer, München
- ▶ NaSowas - Informations- und Beratungsstelle für lesbische, schwule und bisexuelle Jugendliche in Schleswig-Holstein (Jugendnetzwerk Lambda Nord)
- ▶ magnus-hirschfeld-centrum, Hamburg
- ▶ Lesbentelefon Freiburg e.V. (FrauenLesbenZentrum Freiburg)
- ▶ SchwuLesBische Organisation Fulda
- ▶ Lesbentelefon Göttingen
- ▶ Beratungsstelle Osterstraße, Hannover
- ▶ Lesbenberatung Bremen
- ▶ Rat und Tat – Zentrum für Schwule und Lesben (Bremen)
- ▶ Landeskoordinierungsstelle für LesBiSchwule Belange (Brandenburg)
- ▶ Autonomes Frauenzentrum Potsdam
- ▶ Lesben-Beratung in Magdeburg (Frauenzentrum Courage)
- ▶ mensch anders?! Lesbentelefon (KJFT Parchim)
- ▶ Different People, Chemnitz

Die verschiedenen Unterstützungsangebote für Menschen, die sich wegen ihrer sexuellen Orientierung bzw. Identität diskriminiert fühlen, richten sich oft entweder an schwule Männer oder lesbische Frauen. **Telefonhotlines**, wie Lesben- und Überfalltelefone, spielen dabei eine wichtige Rolle. In der Lesbenberatung haben sich auch allgemeine Frauenberatungseinrichtungen mit speziellen Angeboten etabliert, während in der Schwulenberatung in einigen Städten den verschiedenen Einrichtungen der AIDS-Hilfe eine wichtige Bedeutung zukommt. Auch allgemeine Beratungsstellen, die sich nicht speziell an diese besondere Zielgruppe wenden (wie z. B. Jugend-, Ehe-, Familien- und Sexualberatung von pro familia oder ähnlichen Organisationen), erhalten teilweise Anfrage und Unterstützungsgesuche von Menschen, die sich aufgrund ihrer sexuellen Orientierung bzw. Identität diskriminiert fühlen (vgl. Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/LADS 2009a 2009). Einige der Beratungsstellen (sowohl solche mit wie auch solche ohne spezielle Beratungsangebote für Schwule und Lesben) bieten auch die Möglichkeit, Anfragen und Beschwerden **online** vorzubringen; auch die Beratung erfolgt dabei – sofern erwünscht – anonym und schriftlich. Solche Online-Beratungsangebote richten sich nicht nur, aber besonders an Jugendliche und jüngere Erwachsene. Laut einer explorativen Studie im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, spielen Diskriminierungserfahrungen bei solchen Online-Beratungsangeboten oft eine quantitativ wichtige Rolle (ebd. 29f).

Beratungsangebote sind nur teilweise auch auf die besondere Situation von **trans- und intersexuellen Menschen** eingerichtet. Für diese spezielle Zielgruppe haben sich vereinzelt eigene Beratungsstrukturen, insbesondere über Angebote der Deutschen Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität (dgti), etabliert. Neben dem Web-Forum der dgti, auf dem Fragen und Probleme von Ratsuchenden durch eine Beraterin täglich bearbeitet werden, unterhält die dgti in einigen Regionen ehrenamtliche Beratungsstellen, so etwa in Berlin-Brandenburg, Bayern, Nord-Baden-Württemberg/Südhessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinlandpfalz/Saarland und Westfalen-Lippe. Auch der Lobbyverein Intersexuelle Menschen mit Sitz in Hamburg bietet Beratung und Unterstützung für Intersexuelle an.

All diese zivilgesellschaftlichen Beratungsangebote für Schwule und Lesben bzw. LSBTTI werden bislang kaum durch spezialisierte **staatliche Anlauf- und Beratungsstellen** ergänzt. Seltene Ausnahme ist hier etwa die Stadt Köln, die 2009 ein Referat für Lesben, Schwule und Transgender „als Mittler zwischen Behörde, Politik und Bevölkerung“ eingerichtet hat. Dieses Referat fungiert als Anlaufstelle mit „Wegweiserfunktion“ und übernimmt auch Ombudsfunktionen für Menschen mit Diskriminierungserfahrungen, ohne dabei in Konkurrenz zu den Beratungsangeboten der bestehenden freien Träger zu treten (vgl. Stadt Köln 2009).²² Innerhalb der Münchner Stadtverwaltung existiert eine „Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen“, die zwar offiziell nur als Anlaufstelle für Beschäftigte der Stadt und für Bürger, die sich durch städtische Stellen wegen ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert fühlen, zuständig ist, zusätzlich aber auch Meldungen von anderen LSBTTI-Personen entgegen nimmt und diese nach einem Erstgespräch an andere Stellen weitervermittelt. Neben München und Köln haben sich inzwischen auch in wenigen anderen Städten (z. B. Berlin) feste Kooperations- bzw. Dialogstrukturen zwischen Politik, Verwaltung und schwul-lesbischen Organisationen etabliert.

Ausgewählte staatliche Anlaufstellen auf kommunaler Ebene

- ▶ Stadt Köln: Referat für Lesben, Schwule und Transgender
- ▶ Stadt München: Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen

²² http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=19238&voselect=4455

Neben diesen Beratungsstellen gibt es eine unüberschaubare Vielfalt an Gruppen und Vereinen, die als Ansprechpartner und Anlaufstellen für verschiedenste Fragen und Probleme von Schwulen und Lesben bzw. LSBTTI fungieren, dabei aber kaum oder nur implizit und am Rande Antidiskriminierungsberatung anbieten. Hier sind LSBT-Gruppen innerhalb von Hochschulen, der Polizei (Verband lesbischer und schwuler Polizeibediensteter Deutschlands mit seinen zehn Landesverbänden), in politischen Parteien und vereinzelt auch bei den Gewerkschaften (Ver.di-queer) zu nennen. Eine vielversprechende Entwicklung zeichnet sich in Berlin ab: Dort hat der Senat kürzlich ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Homophobie beschlossen, in dem u. a. festgelegt ist, dass „bis zum Ende des Schuljahrs 2009/2010 an jeder Berliner Schule eine Lehrkraft als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner für sexuelle Vielfalt mit entsprechender Qualifikation zur Verfügung steht“ (Anlage zur Senatsvorlage S-2673/2010). Diese Ansprechpersonen sollen auf ein diskriminierungsfreies und offenes Klima in den Schulen hinwirken und den jungen Menschen u. a. in Fragen von Ausgrenzung, Mobbing und Diskriminierung Unterstützung anbieten.²³

3.1.4 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen einer Behinderung

Die institutionelle Landschaft der Behindertenarbeit in Deutschland ist äußerst vielfältig und auf lokaler, Landes- und Bundesebene stark ausdifferenziert, auch nach den sich oft deutlich unterscheidenden Formen von Behinderung und chronischen Krankheiten. In den letzten Jahrzehnten haben sich vielfältigste Verbände und Dachorganisationen etabliert, deren Funktionen von gesellschaftspolitischer Lobbyarbeit und Interessenvertretung bis hin zu individueller Unterstützung vor Ort reichen.

Als bundesweit aktives Netzwerk verschiedener Behinderteninitiativen und -gruppen spielt Netzwerk Artikel 3 als **Interessenvertreter** eine zentrale Rolle in Fragen der Gleichstellung von behinderten Menschen und des Abbaus von Diskriminierung. Der Arbeitsschwerpunkt von Netzwerk Artikel 3 liegt dabei weniger bei der Einzelfallberatung für Betroffene als vielmehr in der Lobbyarbeit, Vernetzung und Unterstützung anderer Organisationen. Weitere bundesweit wichtige Akteure der Behindertenarbeit sind u. a. der Sozialverband Deutschland (SoVD), der Deutsche Behindertenrat, die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) und die Lebenshilfe; doch auch für diese (Dach-)Organisationen gilt, dass sie selbst keine oder kaum direkte Individualberatung anbieten, sondern sich als gesellschaftspolitische Akteure stärker auf Koordinierungs- und politische Aufgaben konzentrieren. Die konkrete Beratungsarbeit liegt in erster Linie bei den zahlreichen Mitgliedsorganisationen und Vereinen vor Ort.

Es gibt in Deutschland ein sehr breites und zumindest in städtischen Regionen feinmaschiges Netz von **Anlauf- und Beratungsstellen** für Menschen mit Behinderung. In vielen dieser Einrichtungen spielt explizite Antidiskriminierungsberatung jedoch eine eher untergeordnete Rolle, was auch mit dem oft (noch) schwach ausgeprägten Bewusstsein für die verschiedenen Formen von Diskriminierung auf Seiten der Betroffenen selbst zusammen hängen kann.²⁴ In der Unterstützungs- und Beratungstätigkeit stehen daher oft andere Themen im Vordergrund, die nicht mit dem Tatbestand der Diskriminierung in Zusammenhang gebracht werden – selbst wenn sich viele dieser Beratungsanfragen im Kern um Fragen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung²⁵ zu drehen scheinen (z.B. Barrierefreiheit). Die institutionelle Beratungslandschaft von Menschen mit Behinderung ist bestimmt von einem System von Behindertenbeauftragten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, innerbetrieblichen Schwerbehindertenvertretungen, unterschiedlichsten Selbsthilfegruppen und lokalen Behindertenbeiräten sowie von den Fürsorge- und Hilfeangeboten der spezialisierten Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände.

Ein wichtiges Tätigkeitsfeld des Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen besteht u. a. darin, als zentraler Ansprechpartner Menschen mit Behinderung zu beraten und zu unterstützen; explizite Antidiskriminierungsberatung wird dabei als sehr wichtiger Arbeitsbereich gesehen.²⁶ Jährlich gehen rund 2.000 Anfragen beim Bundesbehindertenbeauftragten ein, von denen, laut der für das AGG zuständigen Referentin im Arbeitsstab des Behindertenbeauftragten, sehr viele dem Thema Diskriminierung zuzuordnen sind. Eine kompetente, professionelle Antidiskriminierungsberatung scheint hier sichergestellt zu sein.

Auch einige **Landesbehindertenbeauftragte**, die primär als Koordinatoren der landesweiten Behindertenarbeit fungieren und in den einzelnen Bundesländer unterschiedliche Aufgabenprofile haben, werden immer wieder in Diskriminierungsfällen um Hilfe gebeten. Nur einzelne Landesbeauftragte sehen in dieser Beratungsarbeit aber ein sehr wichtiges Tätigkeitsfeld und haben ihre Unterstützungsangebote entsprechend darauf ausgerichtet (z. B. in Sachsen, Schleswig-Holstein²⁷). Andere Landesbehindertenbeauftragte berichten von sehr wenigen oder nur gelegentlichen diskriminierungsbezogenen Anfragen.

²⁴ In mehreren Gesprächen und einem schriftlichen Input einer Expertenorganisation wurde darauf hingewiesen, das auch in weiten Teilen der behinderten Bevölkerung ein mitunter noch wenig ausgeprägtes Bewusstsein für die verschiedenen Formen von Diskriminierung besteht. So wurde etwa das Problem der mangelnden Barrierefreiheit oft nicht als Form struktureller Diskriminierung wahrgenommen.

²⁵ „Gleichheit von Chancen bedeutet den Prozess, durch welchen die verschiedenen gesellschaftlichen Systeme (...) in Form von Dienstleistungen, Aktivitäten, Zugang zu Informationen und Dokumentationen allen zugänglich werden, insbesondere Menschen mit Behinderung“ (Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, United Nations 1994).

²⁶ Diese Aufgabe – ein langjähriger Arbeitsschwerpunkt – nimmt der Bundesbehindertenbeauftragte seit 2006 in Zusammenarbeit mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wahr, wie dies im AGG festgelegt ist (§27 AGG).

²⁷ Der Landesbehindertenbeauftragte in Schleswig-Holstein verwendet für die Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden sogar eine eigens entwickelte Software.

Vielerorts findet man **kommunale Behindertenbeauftragte** oder städtische Ausschüsse als lokale Ansprechpartner für Menschen mit Behinderung. Deren jeweilige Kompetenzen und Aufgaben unterscheiden sich von Kommune zu Kommune, und gehen in ihrer Zuständigkeit oft über die Organisationseinheit der Verwaltung hinaus. „Wichtigste Aufgabe der Behindertenbeauftragten ist es, als Mittler zwischen der Behörde und der Bevölkerung zur Verfügung zu stehen (...) Die Beratung und Information von Menschen mit Behinderung steht [dabei] an erster Stelle“ (Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation 2000: 22). Auch hinsichtlich dieser Beratungsangebote gilt, dass das Bewusstsein für die vielfältigen Erscheinungsformen von Diskriminierung, die den Anfragen und Unterstützungsgesuchen möglicherweise zugrunde liegen, sehr unterschiedlich ausgeprägt ist; dies reicht von der Einschätzung einiger kommunaler Behindertenbeauftragten, dass Diskriminierung in ihrer Tätigkeit keine Rolle spielt bis hin zu Aussagen, dass nahezu allen Anfragen und Beschwerden eine Form von Diskriminierung zugrunde liegen – „auch wenn das Wort nicht oft verwendet wird“, wie es einer der befragten kommunalen Behindertenbeauftragten formuliert. Eine prinzipielle Zuständigkeit als (erste) lokale Anlaufstelle für Diskriminierungsbeschwerden kann jedoch für die meisten kommunalen Behindertenbeauftragte angenommen werden – sofern es in der jeweiligen Kommune nicht eine spezialisierte Antidiskriminierungsstelle gibt (z. B. Nürnberg, Hamburg, Hannover), an die solche Anfragen dann üblicherweise weitergeleitet werden.

Zusätzliche zu diesen Behindertenbeauftragten existieren in vielen Städten und Landkreisen politisch meist unabhängige **Behindertenbeiräte**, die als Interessenvertretung von Menschen mit Behinderung verschiedene Aufgaben wahrnehmen. Oft schließt dies die Beratung von Behinderten mit ein (vgl. ebd.: 32f). Von einer auch nur ansatzweise kompetenten Antidiskriminierungsberatung ist man in den Behindertenbeiräten jedoch in den allermeisten Fällen noch sehr weit entfernt.

Zusätzlich zu diesen Unterstützungs- und Beratungsangeboten der Behindertenbeauftragten und -beiräten spielen speziell im Arbeitsleben die **Schwerbehindertenvertretungen** in Unternehmen und Verwaltungen als Anlauf- und Beschwerdestelle eine wichtige Rolle. Das konkrete Aufgabenprofil der Schwerbehindertenvertretung, die laut § 94 SGB IX in Betrieben und Dienststellen mit mindestens fünf schwerbehinderten Menschen eingerichtet werden müssen, umfasst auch die Entgegennahme von „Anregungen und Beschwerden von schwerbehinderten Menschen“, die dann – „falls sie berechtigt erscheinen“ – mit dem Arbeitgeber verhandelt werden (§ 95 (1) SGB IX). Damit sind die Schwerbehindertenvertretungen zentrale innerbetriebliche Kontaktstellen, die auch in Fällen von Diskriminierung aktiv werden. Seit In-Kraft-Treten des AGG wurden, neben den Betriebs- und Personalräte, oft auch Schwerbehindertenvertretungen zu den Handlungsmöglichkeiten, die sich aus dem AGG ergeben, geschult und weitergebildet.²⁸

Eine weitere Säule der Beratungslandschaft für Menschen mit Behinderung fußt auf den verschiedenen Unterstützungsangeboten **nichtstaatlicher Selbsthilfeorganisationen** und Einrichtungen der Behindertenarbeit. Diese institutionelle Landschaft ist extrem vielfältig und oft nach Behinderungsformen ausdifferenziert; entsprechend unterschiedlich sind auch die jeweiligen Unterstützungs- und Beratungsangebote der Organisationen.

²⁸ Weitere Akteure und Ansprechpartner im Beschäftigungsbereich sind die Integrationsämter in den einzelnen Bundesländern, die schwerbehinderten Menschen Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung (z. B. durch begleitende Hilfen im Arbeitsleben) anbieten (§102 SGB IX). Konkrete Beratungsangebote zu Diskriminierungsfällen scheint dabei jedoch keine oder kaum eine Rolle zu spielen.

Auf der Grundlage einer vorläufigen Einschätzung kann davon ausgegangen werden, dass zwar viele dieser Einrichtungen und Stellen spezielle Beratung für ihr Klientel anbietet, aber nur eine sehr kleine Minderheit zu einer kompetenten Antidiskriminierungsberatung in der Lage ist. Viele dieser Organisationen und Vereine haben sich auf Bundesebene und z. T. auf Landesebene in Bundes- bzw. Landesverbände zusammengeschlossen:

- ▶ Deutscher Behindertenrat (DBR) mit einer Vielzahl eigenständiger Mitgliedsvereinen
- ▶ Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL) mit rund 20 Mitgliedsorganisationen
- ▶ Lebenshilfe mit 16 Landesverbände
- ▶ Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Selbsthilfe
- ▶ Allgemeiner Behindertenverband (selbst DBR-Mitglied) mit sechs Landesverbänden

Nur wenige Behindertenvereine, oftmals Mitgliedsvereine eines oder mehrerer dieser Bundesverbände, bieten mehr oder weniger explizit auch Beratung für Behinderte an, die Diskriminierung erlebt haben – was ein **Bewusstsein für Diskriminierung** in der Beratung erwarten lässt. So hat etwa der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband und der Deutsche Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf die Rechtsberatungsgesellschaft „Rechte behinderter Menschen“ ins Leben gerufen, bei der das Thema (Anti-)Diskriminierung einen zunehmend wichtigen Beratungsschwerpunkt darstellt. Auch in einzelnen Zentren für Selbstbestimmtes Leben (z. B. in Mainz oder der Verein Phönix in Regensburg) und einzelnen weiteren lokalen Einrichtungen (z. B. INEMA in Kreuztal) spielt Beratung von Menschen, die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung erlebt haben, eine gewisse Rolle.

Eine besondere Facette der Beratungslandschaft für Menschen mit Behinderung besteht darin, dass sich einige Beratungsangebote speziell an die Gruppe der **behinderten Frauen** richten und damit Aspekte der Mehrfachdiskriminierung berücksichtigen.²⁹ Als bundesweit aktive Organisation, die nicht nur als politische Lobbygruppe aktiv ist, sondern auch explizit individuelle Antidiskriminierungsberatung für Frauen (auch lesbische Frauen) mit Behinderung anbietet, ist das Weibernetz e.V. - Politische Interessenvertretung behinderter Frauen zu nennen. Ähnliche Kontakt- und Beratungsstellen für Frauen und Mädchen mit Behinderung gibt es in der Mehrzahl der (westdeutschen) Bundesländer (z. B. Netzwerkfrauen-Bayern), bei denen Antidiskriminierungsberatung einen teils hohen Stellenwert einnimmt.

Auch die **Wohlfahrtsverbände** haben im Rahmen ihrer speziellen Behindertenarbeit wie auch bei der allgemeinen Sozialberatung mit Beratungsfällen zu tun, denen mitunter Diskriminierung aufgrund der Behinderung zugrunde liegen können. Vor dem Hintergrund des auch bei den behinderten Menschen selbst teils nur schwach ausgeprägten Bewusstseins für Diskriminierung und dem „traditionellen“ Fürsorge-Prinzip der Wohlfahrtsverbände ist nur in Ausnahmefällen eine kompetente und explizite Antidiskriminierungsberatung durch die Einrichtungen der Wohlfahrtspflege zu erwarten.

²⁹ Einzelne Anlauf- und Beratungsstellen wenden sich mit ihren Unterstützungsangeboten auch speziell an behinderte Menschen mit Migrationshintergrund (z. B. MerkMal! Netzwerk Migration und Behinderung, Türkisch-deutscher Verein zur Integration behinderter Menschen); ob dabei professionelle Antidiskriminierungsberatung angeboten wird, lässt sich nicht derzeit nicht abschließend beurteilen.

Das Angebot professioneller, spezialisierter Antidiskriminierungsberatung für Menschen mit Behinderung ist **sehr schwach** ausgeprägt; abgesehen von sehr wenigen Ausnahmen (z. B. Bundesbehindertenbeauftragter) bieten lediglich die horizontal arbeitenden Antidiskriminierungsstellen ein kompetentes Beratungs- und Unterstützungsangebot. Besonders hervorzuheben ist hier aber die Oldenburger Antidiskriminierungsstelle von IBIS (Interkulturelle Arbeitsstelle für Forschung, Dokumentation, Bildung und für Beratung), die eine besondere Expertise im Bereich von Diskriminierung wegen einer Behinderung vorweisen kann.

Auswahl wichtiger Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung

- ▶ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung
- ▶ Rechtsberatungsgesellschaft „Rechte behinderter Menschen“
- ▶ Weibernetz e.V.- Politische Interessenvertretung behinderter Frauen
- ▶ Netzwerkfrauen-Bayern
- ▶ Antidiskriminierungsstelle von IBIS (Oldenburg)

3.1.5 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen des Alters

Spezielle Beratungsangebote für Menschen, die sich aufgrund ihres Alters diskriminiert fühlen, gibt es kaum in Deutschland. Lediglich das 2001 gegründete **Büro gegen Altersdiskriminierung** (der entsprechende Verein wurde 2009 aufgelöst) bietet explizit Beratung in Fällen von Altersdiskriminierung an. Damit ist man in Deutschland von einer hinreichend spezialisierten Beratungslandschaft für (insbesondere ältere) Menschen, die sich aufgrund ihres Alters diskriminiert fühlen, noch weit entfernt. Dieser eklatante Mangel an kompetenter Antidiskriminierungsberatung wird auch nicht ausgeglichen durch das dichte Netz von kommunalen **Seniorenbeauftragten** und lokalen **Seniorenbeiräten** und -vertretungen, die sich oft auf Landesebene zu Interessenvertretungen zusammengeschlossen haben. Bei einigen dieser lokalen Seniorenbeiräte (z. B. Düsseldorf) und Landesseniorenvertretungen (z. B. NRW, Berlin, Hamburg) ist man zwar mit der Thematik Altersdiskriminierung intensiv befasst, doch findet dort nur in seltensten Fällen Einzelfallberatung statt. Daneben findet man in vielen Kommunen weitere **Seniorenvereine** in privater Trägerschaft, die zwar als Anlaufstelle und Ansprechpartner für ältere Menschen vor Ort fungieren und auch Beratung anbieten, doch von einer gewissen Professionalität in Fragen von Altersdiskriminierung kann dort in den allermeisten Fällen keine Rede sein. Ähnliches gilt für die vielen Seniorenberatungsstellen der **Wohlfahrtsverbände**, die zwar professionelle Beratung im Sinne des Fürsorgeprinzips anbieten, dabei aber kaum Aspekte von (Anti-)Diskriminierung berücksichtigen (siehe 3.1.1).

Für die Beratungsarbeit der meisten lokalen Seniorenbeauftragten, -beiräte und -vertretungen wie auch der vielen privaten Seniorenvereine (mit Ausnahme des Kölner Büros gegen Altersdiskriminierung) und der Seniorenberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände scheint der Grund für die unzureichende Antidiskriminierungsberatung in zwei miteinander verwobenen **Defiziten** zu liegen: Zum einen ist das Bewusstsein der ratsuchenden Menschen für Diskriminierung oft nicht besonders ausgeprägt oder wird aus verschiedenen persönlichen Gründen nicht offensiv artikuliert, was dazu führt, dass in der Beratungssituation nur sehr selten ein Diskriminierungsfall als solcher vorgebracht wird.

Zum anderen herrscht in der Beratung selbst oft wenig Wissen über Alterdiskriminierung vor, so dass die beratende Person üblicherweise nicht oder nur sehr unsystematisch nach den dem Beratungsfall möglicherweise zugrunde liegenden Ursachen von Diskriminierung sucht.

Alterdiskriminierung findet auch in Lebensbereichen statt, für die sich alternative Beratungsstrukturen außerhalb der Senioren- oder Antidiskriminierungsberatung etabliert haben. So beschäftigen sich in einigen Bundesländern auch **Verbraucherzentralen** (z. B. Hamburg, NRW oder Bremen) mit Beschwerdefällen von Diskriminierung (z. B. Ungleichbehandlung bei Kreditvergabe oder bei Versicherungen), wobei dort zwar ein aus Sicht des Verbraucherschutzes kompetente Beratung zu erwarten ist, die jedoch nicht als spezialisierte Antidiskriminierungsberatung zu verstehen ist (vgl. Klumpp 2005: 29f). Auch im Bereich der **(Alten-)Pfleger** wird regelmäßig von verschiedenen Formen von Altersdiskriminierung berichtet, die von abwertenden Umgangs- und Kommunikationsformen bis hin zu Vernachlässigung und psychischen Missbrauch reichen (vgl. Mayer/Rothermund 2009: 223-225). Einige Einrichtungen sind darauf spezialisiert, bei solchen besonderen Facetten von Altersdiskriminierung Unterstützung anzubieten. Bundesweit aktiv ist beispielsweise der Bonner Verein Handeln statt Misshandeln (HsM, mit eigenem Notruf-Telefon). Außerdem finden Betroffene über telefonische Hotlines („Beschwerdetelefon Pflege“), die von unterschiedlichen Akteuren in einzelnen Bundesländern eingerichtet worden sind (z. B. Rheinland-Pfalz, Hamburg), oder lokale Anlaufstellen (z. B. Beschwerdestelle Altenpflege in Marburg, städtische Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege in München) Hilfsangebote und Beratung in Fälle von Pflegemissständen und Gewalt gegenüber Älteren. Auch der Sozialverband Deutschland (SoVD) bietet seinen über 500.000 Mitgliedern Sozialberatung u. a. in Pflegefragen an.

Zusätzlich zu diesen vielfältigen Beratungsstellen, die zumindest am Rande oder implizit mit Alterdiskriminierung zu tun haben, existieren in Deutschland verschiedene bundesweit tätige **Interessenvertretungen** älterer Menschen. An erster Stelle ist dabei die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) mit ihren über 100 Vereinen und Initiativen der freien Altenarbeit zu nennen, die allerdings als Dachverband keine direkte Individualberatung für Betroffene anbietet. Auch der Sozialverband Deutschland (SoVD) und das Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA) spielen als Lobbyorganisation der Altenhilfe, nicht jedoch in der Einzelfallberatung, eine wichtige Rolle in Deutschland. SoVD, KDA und BAGSO haben das Thema Alterdiskriminierung in den letzten Jahren mehrmals aufgegriffen und arbeiten an einer erhöhten öffentlichen Sensibilität für diese Thematik (siehe z. B. KDA-Faltblatt zu Altersdiskriminierung). Auch innerhalb der Gewerkschaften haben sich eigene Seniorengruppen etabliert, die als Interessenvertretung für die Rechte von älteren ArbeitnehmerInnen eintreten. Auch in den politischen Parteien haben sich Seniorenarbeitskreise organisiert, die sich für die Interessen Älterer innerhalb und außerhalb der Parteien engagieren (z.B. Senioren-CDU, SPD-AG 60plus) – eine individuelle Beratung in Fragen von Altersdiskriminierung gibt es dort jedoch ebenfalls nicht.

3.1.6 Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung wegen des Geschlechts

Auch im Bereich der Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts, mit dem Schwerpunkt auf Diskriminierung von Frauen, erweist sich die institutionelle Landschaft der Anlauf- und Beratungsstellen als vielfältig und heterogen. Es existiert ein enges Netz von Gleichstellungsbeauftragten und Frauenbüros in der kommunalen und Landesverwaltung sowie in privaten Unternehmen und Universitäten, zivilgesellschaftlichen Frauenverbänden und Beratungseinrichtungen und Unterorganisationen etwa bei den Gewerkschaften (z. B. DGB Frauen). Oft finden sich Zusammenschlüsse zu **Interessenverbänden** auf Landes- und Bundesebene, die die Arbeit vor Ort durch unterschiedliche Maßnahmen unterstützen und als politisches Sprachrohr fungieren.; Antidiskriminierung gilt bei einigen dieser Interessenverbände als ein zentrales Thema. Besonders hervorzuheben sind dabei der Deutsche Frauenrat, die verschiedenen Landesfrauenräte, und der Dachverband der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und einzelne Landesgeschäfts- bzw. Vernetzungsstellen von Frauenbüros und Gleichstellungsbeauftragten sowie die BuKoF, ein bundesweiter Zusammenschluss der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen.

Das Netz **lokaler und regionaler Anlauf- und Beratungsstellen** ist nicht nur durch Vielfältigkeit gekennzeichnet, sondern auch dadurch, dass Qualität und Professionalität der Beratung allgemein, und insbesondere die Unterstützung von Betroffenen von Geschlechterdiskriminierung, sehr unterschiedlich sind. Dies gilt auch für die **kommunalen Gleichstellungsbeauftragten** und **Frauenbüros**, von denen einige Antidiskriminierungsberatung als einen sehr wichtigen Teil ihrer Arbeit betrachten (eher in mittleren und größeren Städten, z. B. Nürnberg, Göppingen, Leipzig) und andere der Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung keine oder eine nur untergeordnete Rolle beimessen (oft in kleineren Städten und ländlichen Regionen). Entsprechend unterschiedlich erweist sich auch die spezifische Beratungsqualität in solchen Fällen. In vielen Kommunen und Landkreisen sind Gleichstellungsbeauftragte nicht nur für Fragen der Gleichstellung von Männern und Frauen zuständig, sondern sind zugleich Behindertenbeauftragte und/oder haben die zusätzliche Funktion der internen Beschwerdestelle nach § 13 AGG übernommen (z. B. Aschaffenburg, Moers, Dorsten, Landkreis Böblingen). In den Städten, in denen eine spezialisierte Antidiskriminierungsstelle innerhalb der Verwaltung vorhanden ist, arbeiten die Gleichstellungsbeauftragten oft mit diesen zusammen, indem relevante Beratungsfälle an die entsprechende Stelle weitergeleitet werden (z. B. Hamburg, Nürnberg).

Die vielen kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbüros sind in den Bundesländern über Landesgeschäftsstellen und andere landesweite Koordinierungsstellen gut vernetzt (z. B. Niedersächsische Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung, Frauenbeauftragte und Gleichstellungsbeauftragte, Landesgeschäftsstelle der Gleichstellungs- und Frauenbüros in NRW). Diese Landesstellen ebenso wie der Bundesdachverband verfügen zum Teil über ein hohes Maß an Kompetenz in Antidiskriminierungsfragen, bieten aber keine Einzelberatung für Betroffene an. Ähnliches gilt für die vielen **Landesfrauenräte**, die es in allen Bundesländern gibt; diese landesweiten Zusammenschlüsse von Frauenverbänden und Frauenunterorganisationen sehen ihre zentrale Aufgabe in der Beratung der Landesregierungen in Frauenfragen und anderen Formen gesellschaftspolitischer Lobbyarbeit. Eine Individualberatung spielt bei den Frauenräten hingegen keine Rolle.

Die zivilgesellschaftliche Beratungslandschaft für Frauen ist geprägt von einer Vielzahl lokaler **Frauenberatungsstellen und Frauennotruftelefone** mit einer thematisch breit gefächerten Angebotspalette, die von Fragen zur Schwangerschaft, Partnerschaft und Essstörungen bis hin zu Themen wie Stalking und (häusliche) Gewalterfahrungen reicht. Antidiskriminierung wird dabei zwar nur selten explizit als Beratungsthema genannt, doch ist davon auszugehen, dass auch solche Beratungsanfragen in diesen Einrichtungen vorgebracht werden. Außerdem ist es oft nicht möglich, eine klare Trennlinie zwischen Mobbing und verbaler oder gar physischer Gewalterfahrungen einerseits und Diskriminierung andererseits zu ziehen. Allerdings scheint eine spezialisierte Antidiskriminierungsberatung nicht üblich zu sein; dagegen existieren viele Angebote, die sich speziell an Mädchen und Frauen richten, die sexuelle Gewalt erfahren haben (z. B. der Verein Wildwasser). Viele dieser lokalen Frauenberatungsstellen haben sich auf Landesebene (z. B. Dachverband der autonomen Frauenberatungsstellen NRW) und Bundesebene zusammengeschlossen (Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt, BFF).

Neben diesen lokal aktiven Frauenberatungsstellen und den kommunalen Gleichstellungsbüros wurden auch in einigen **Landesregierungen** spezialisierte Stellen für die Gleichstellung von Frauen und Männern eingerichtet, die als Ansprechpartner für BürgerInnen fungieren und teilweise Antidiskriminierungsberatung und die Unterstützung von Betroffenen von Geschlechterdiskriminierung als einen sehr wichtigen Bestandteil ihrer Arbeit ansehen:

Auswahl staatlicher Anlauf- und Beratungsstellen auf Länderebene für Betroffene von Geschlechterdiskriminierung

- ▶ Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
- ▶ Leitstelle für Gleichstellung von Frauen und Männern im Bayerischen Sozialministerium
- ▶ Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau

Nicht nur in der Kommunalverwaltung, sondern auch in **privaten Unternehmen** und an den **Hochschulen** fungieren Gleichstellungsbeauftragte als Anlaufstellen und bieten Unterstützung für ratsuchende ArbeitnehmerInnen bzw. Studierende. Auch hier gilt: Die Beratungsqualität ist sehr unterschiedlich. Während einige Gleichstellungsbeauftragte das Thema Beratung von Betroffenen von sexueller Diskriminierung und Belästigung offensiv und explizit behandeln, spielen solche Fragen für das Selbstverständnis anderer Stellen eine ungeordnete Rolle und werden in der täglichen Beratungsarbeit eher implizit bearbeitet.

Die hier beschriebenen Landschaften zielgruppenspezifischer und zielgruppenübergreifender Beratungsstellen in Deutschland – mit mehr oder weniger ausgeprägter Spezialisierung auf Antidiskriminierungsberatung – stellt in zweierlei Sicht die Grundlage dieser Machbarkeitsstudie zur standardisierten Datenerfassung von Diskriminierungsfällen dar: Zum einen dokumentieren viele dieser Stellen bereits Beratungsanfragen explizit als Diskriminierungsbeschwerden und können damit einen empirischen Beitrag für eine zukünftig möglicherweise bundesweit vereinheitlichte Datenerfassung liefern; dies steht im Mittelpunkt der Analyse im anschließenden Abschnitt 3.2. Zum anderen bieten diese Beratungsstellen, auch solche, die Beratung im Diskriminierungsfall bisher nur unspezialisiert und/oder implizit anbieten, ein institutionelles Beratungsnetzwerk, das durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Schulungen) in die Lage versetzt werden kann, zukünftig eine aktivere Rolle in der bundesweiten Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden zu spielen (siehe Empfehlungen in Kapitel 6).

Im Folgenden werden die Beratungs- und insbesondere die Dokumentationstätigkeiten der Antidiskriminierungs- und allgemeinen Beratungsstellen, die an unserer Fragebogenbefragung teilgenommen haben, genauer analysiert.

3.2 Vergleichende Analyse der Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden

Bei der explorativen Befragung im Rahmen dieser Studie wurden rund 320 Stellen und Organisationen mit der Bitte angeschrieben, einen umfangreichen Fragebogen zu ihrer Beratungs- und Dokumentationspraxis auszufüllen. Die Auswahl der angeschriebenen Anlauf- und Beratungsstellen basierte hauptsächlich auf zwei Kriterien³⁰:

- ▶ Ein Mindestmaß an Professionalität und Kompetenz bei der Beratung für Betroffene von Diskriminierung
- ▶ Eine (vermutete) Dokumentation der bearbeiteten Beratungs- und Beschwerdefälle.

Die Identifizierung dieser Stellen erfolgte zum einen über eigene Vorkenntnisse des Feldes (insbesondere im Bereich der ethnischen Diskriminierung) und zusätzlichen Recherchen, zum anderen auf der Grundlage von Empfehlungen von Vertretern verschiedener Lobby- und Interessengruppen auf Bundes- und Landesebene. Die Auswahl der angeschriebenen Stellen basiert auf einem Mix aus einerseits(1) gezielter Ansprache von mehr oder weniger auf Antidiskriminierungsberatung spezialisierten Organisationen und andererseits der Kontaktierung(2) exemplarisch ausgewählter Einrichtungen, die oft eher unspezifisch mit Antidiskriminierungsberatung zu tun haben (z. B. Ausländer-/Integrations-, Senioren-, Behindertenbeiräte; Gleichstellungs-, Senioren- und Behindertenbeauftragte, §13 AGG-Beschwerdestellen).

Rund 135 Einrichtungen meldeten sich zurück, von denen 47 zwar keinen Fragebogen ausfüllten, aber mitunter wertvolle Hinweise und Informationen per Telefon oder per E-Mail rückmeldeten. Insgesamt sind 88 Fragebögen eingegangen, von denen 85 auswertbar waren. Die Ergebnisse dieser Auswertung erlauben einen guten, wenngleich nicht repräsentativen Einblick in die Beratungs- und Registrierungspraxis einzelner Stellen. Dabei wurde erneut deutlich, wie vielfältig und unterschiedlich die verschiedenen Stellen und Einrichtungen mit Diskriminierungsbeschwerden in der Beratung umgehen; zugleich kamen in der Auswertung aber auch Parallelen und Ähnlichkeiten in der Dokumentationspraxis zum Vorschein. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Fragebogen-Umfrage vergleichend analysiert.

³⁰ Wie sich bei der Auswertung der Fragebögen zeigte, wurden auch Stellen angeschrieben, die diesen Auswahlkriterien nur zum Teil entsprachen.

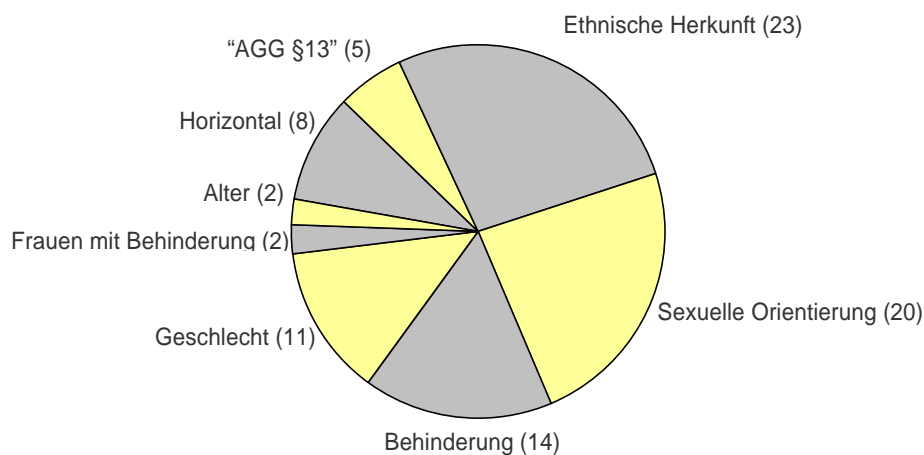
3.2.1 Profil der befragten Anlauf- und Beratungsstellen

Unter den 85 befragten Organisationen befinden sich 38 nichtstaatliche und 47 staatliche Stellen, letztere überwiegend auf kommunaler (n=29) und Landesebene (n=15); lediglich drei Bundesstellen sind unter den befragten Einrichtungen (ADS, Bundesbehindertenbeauftragter, Bundesintegrationsbeauftragte).

Die befragten Stellen wurden nach ihrem Selbstverständnis als zielgruppenspezifische oder zielgruppenübergreifende Einrichtungen klassifiziert. Dabei wurden letztere noch einmal in AGG 13-Stellen (alle innerhalb von Verwaltungen, keine in privaten Unternehmen) und andere horizontale Antidiskriminierungsstellen unterteilt.³¹

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Verteilung nicht die bundesweite Beratungslandschaft widerspiegelt, sondern lediglich die Kompetenzfelder der befragten Stellen. Der stärkste Rücklauf wurde im Bereich der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft (23) und der sexuellen Orientierung/Identität (20) verzeichnet, gefolgt vom Bereich der Behinderung (14 von über 100 angeschriebenen Einrichtungen) und des Geschlechts (11 von rund 50 angeschriebenen Stellen). Auffällig war die geringe Rückmeldung im Bereich der Altersdiskriminierung, wo nur zwei der 33 angeschriebenen Stellen den Fragebogen ausgefüllt haben.

Abb. 2: Klassifizierung der Stellen: Spezialisierung auf Diskriminierung*



**Kategorisierung und Zuordnung durch die Verfasser*

³¹ Die Einordnung war nicht immer eindeutig vorzunehmen, da manche Anlaufstellen mehrere Funktionen erfüllen (z. B. Gleichstellungs- und/oder Behindertenbeauftragte und AGG-13 Stelle); mitunter erschwerte auch die Beratung von Menschen mit Mehrfachdiskriminierungserfahrungen die eindeutige Zuordnung. In solchen Fällen wurde der Arbeits- und Beratungsschwerpunkt als Kriterium zur Einordnung verwendet.

78 Einrichtungen gaben Einschätzungen zu ihren **personellen und finanziellen Ressourcen** ab; dabei wurde die unterschiedliche und teilweise ungesicherte Finanzierungssituation der einzelnen Stellen sehr deutlich. In etwa der Hälfte der Organisationen reichen die Mittel „in der Regel aus, um alle Ratsuchenden gut zu beraten“, wobei der Anteil der Zustimmungen zu dieser Aussage bei den nichtstaatlichen Stellen etwas niedriger ausfällt (14 von insgesamt 38), als bei den staatlichen (24 von 40). Fast ebenso viele, nämlich 35 Stellen (davon 25 nichtstaatliche), gaben an, dass mehr Ratsuchende beraten werden könnten, wenn mehr personelle Ressourcen vorhanden wären. Allgemein wird die Finanzierungssicherheit bei nichtstaatlichen Einrichtungen – nicht überraschend – deutlich problematischer (z. B. nur kurzfristig gesichert) eingeschätzt als bei den staatlichen Einrichtungen (Tab.1).

Tab. 1: Einschätzung der personellen und finanziellen Ressourcen

| Aussagen zu personellen und finanziellen Ressourcen der Stelle | Anzahl aller Zustimmungen * (N=78) | davon: <u>nichtstaatliche</u> Stellen (n=38) | davon: <u>staatliche</u> Stellen (n=40) |
|--|---------------------------------------|---|---|
| Ressourcen reichen in der Regel aus, um alle ratsuchenden Personen gut zu beraten | 38 | 14 | 24 |
| Wir könnten mehr Ratsuchende beraten, wenn wir mehr personelle Ressourcen hätten. | 35 | 25 | 10 |
| Wir haben oft zeitliche, personelle oder finanzielle Schwierigkeiten, um alle Personen zu beraten, die sich an die Stelle wenden | 23 | 12 | 11 |
| Unsere Beratungstätigkeit ist finanziell und personell zumindest mittelfristig gesichert | 15 | 9 | 6 |
| Unsere Beratungstätigkeit ist nur kurzfristig gesichert | 11 | 11 | 0 |

* Mehrfachantworten möglich; N= 78 (Anzahl der Stellen, die zur Frage Angaben gemacht haben)

Die Mehrzahl der befragten Einrichtungen (54) ist langfristig durch öffentliche Gelder bzw. über Haushaltsmittel **finanziert**; dies trifft besonders auf staatliche Stellen zu, wenngleich auch 17 nichtstaatliche Organisationen auf eine solche Finanzierung bauen können, die jedoch oft nur einen Teil der Arbeit finanziert und von einigen Stellen als „abhängig vom politischen Willen“ empfunden wird. Nichtstaatliche Stellen sind öfter auch auf Mitgliedsbeiträge, Spenden und private Geldgeber angewiesen und finanzieren ihre Arbeit öfter über befristete Projektmittel. (Tab. 2).

Tab. 2: Finanzierungsquellen

| Finanzierung | Anzahl der Zustimmungen* |
|--|--------------------------|
| langfristige Förderung durch öffentliche Gelder und/oder Haushaltsmittel | 54 |
| Spenden, Mitgliedsbeiträge | 23 |
| befristete Projektmittel | 21 |
| private Geldgeber (z. B. Stiftungen) | 6 |
| Beratungsgebühr | 3 |
| Sonstige | 16 |

*Mehrfachantworten möglich; N=77 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

3.2.2 Beratungspraxis und -schwerpunkte

Bei den meisten befragten Einrichtungen spielt Antidiskriminierungsberatung eine wichtige Rolle, – was in Anbetracht der gezielten Auswahl der befragten Organisationen nicht überrascht. Lediglich 12 der 85 befragten Stellen gaben an, dass Antidiskriminierungsberatung bei ihnen keine oder kaum eine Rolle spielt. 53 Stellen stimmten der Aussage zu, dass Antidiskriminierungsberatung und Unterstützung für Betroffene „zwar nicht der einzige, aber ein sehr wichtiger Arbeitsbereich“ der Organisation darstellt. Bei weiteren sechs Einrichtungen ist dies sogar „der zentrale und wichtigste Arbeitsbereich“. In 14 Fällen wird berichtet, dass „ab und zu“ Betroffene von Diskriminierung um Unterstützung nachfragen.

Tab. 3: Relevanz der Antidiskriminierungsberatung

| Relevanz der Antidiskriminierungsberatung | Nennungen (keine Mehrfachantworten) |
|---|-------------------------------------|
| Antidiskriminierungsberatung ist zentraler und wichtigster Arbeitsbereich | 6 |
| Antidiskriminierungsberatung ist wichtiger Arbeitsbereich | 53 |
| Ab und zu kommen Betroffene von Diskriminierung in die Beratung | 14 |
| Antidiskriminierungsberatung spielt bei uns keine Rolle. | 12 |

N=85 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Die befragten Einrichtungen lassen sich hinsichtlich ihrer tatsächlichen Arbeitsschwerpunkte gemäß der verschiedenen **Diskriminierungsmerkmale**, die den Beschwerden überwiegend zugrunde liegen, unterscheiden.³² Hier spiegelt sich auch und vor allem die Auswahl der befragten Stellen, die auf bestimmte Diskriminierungsmerkmale spezialisiert sind, und die entsprechenden Rücklaufquoten wider.

Die häufigsten Nennungen entfielen dabei auf ethnische Herkunft (45 Nennungen) und Behinderung (38) sowie Geschlecht (35) und sexuelle Orientierung (33). Das Alter war mit 18 Nennungen der seltenste Grund für die gemeldeten Beschwerden – nicht unerwartet vor dem Hintergrund, dass nur zwei Stellen gegen Altersdiskriminierung in die Auswertung eingingen. Es wird deutlich, dass viele Einrichtungen auch mit Diskriminierungsbeschwerden zu tun haben, die nicht in ihren jeweiligen in zentralen zielgruppenspezifischen Merkmalsbereich fallen. So gaben acht der 20 befragten Beratungsstellen im Bereich der sexuellen Orientierung an, dass den Beschwerden oft auch ethnische Diskriminierung zugrunde liegen würde, und fünf dieser Stellen stellten oft auch Diskriminierung wegen einer Behinderung fest.

Tab. 4: Diskriminierungsmerkmale in der Beratungspraxis

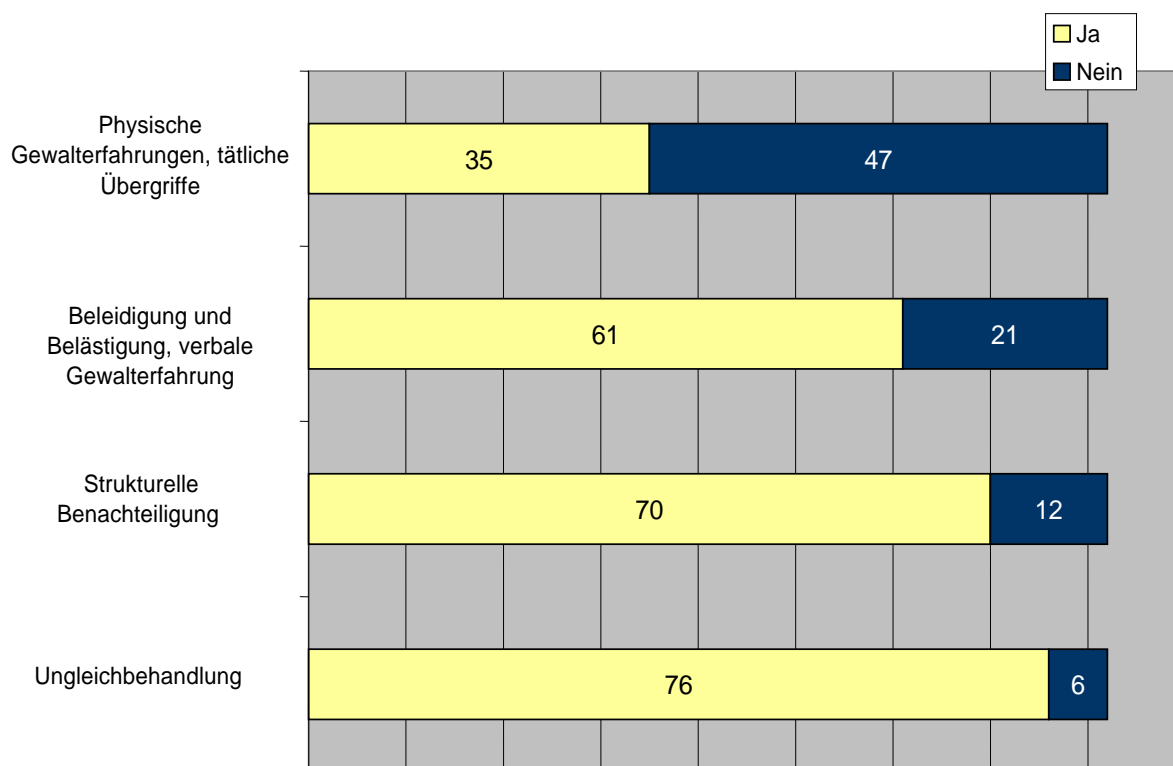
| Diskriminierungsmerkmale, die den Beschwerden überwiegend zugrunde liegen | Anzahl der Nennungen* |
|---|-----------------------|
| ethnische Herkunft | 45 |
| Behinderung | 38 |
| Geschlecht | 35 |
| sexuelle Orientierung | 33 |
| Religion/Weltanschauung | 26 |
| Alter | 18 |

*Mehrfachantworten möglich, N=83 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Auf die Frage nach der **Art der Diskriminierung**, die den Beratungsanfragen zugrunde liegt, nannten die meisten „Ungleichbehandlung“ (76) und „strukturelle Benachteiligung“ (70); 61 der befragten Stellen gaben an, dass den Beratungsanfragen auch oft Beleidigungen, Belästigungen und andere Formen verbaler Gewalt zugrunde liegen würden (auffällig selten bei Anlaufstellen für Behinderte). Physische Gewalterfahrungen und tätliche Übergriffe wurden seltener genannt, wobei die relativ häufigen Nennungen durch Stellen, die sich primär als Anlaufstellen für Frauen oder für Schwule und Lesben bzw. LSBTTI verstehen, auffallen.

³² Anders als die in Abschnitt 3.2.1 vorgenommene Klassifizierung der befragten Stellen nach horizontal bzw. zielgruppenspezifisch beratenden Einrichtungen, basiert diese Differenzierung auf der tatsächlichen Beratungspraxis, also auf der Frage, welche Diskriminierungsmerkmale den vorgebrachten Beratungsfällen überwiegend zugrunde liegen.

Abb. 3: Art der erlebten Ungleichbehandlung in der Beratungspraxis*



*Mehrfachantworten möglich; N=78 (Anzahl der Stellen, die zur Frage Angaben gemacht haben)

Die meisten Beratungsstellen gaben an, dass die von ihnen bearbeitenden Beschwerdefälle „zum Teil in den Geltungsbereich des AGG“ fallen, „viele aber auch außerhalb des AGG“ liegen. Besonders hoch ist die **AGG-Relevanz** bei den horizontalen Beratungsstellen und solchen, die auf Geschlechterdiskriminierung spezialisiert sind, und – natürlich – den §13 AGG-Stellen. Am geringsten ist die eingeschätzte AGG-Relevanz bei den Beratungsstellen für Menschen mit Behinderung.

Tab. 5: AGG-Relevanz der Diskriminierungsfälle in der Beratungspraxis

| Tätigkeitsschwerpunkt der Antidiskriminierungsstelle | Anzahl der Nennungen* |
|--|-----------------------|
| die meisten Beschwerden fallen nicht in den AGG-Geltungsbereich | 16 |
| Beschwerden fallen ausschließlich in den Geltungsbereich des AGG | 9 |
| Beschwerden fallen zum Teil in den AGG-Geltungsbereich, aber viele liegen auch außerhalb | 52 |

*keine Mehrfachantworten möglich, N=77 (Anzahl der Stellen, die Angaben zu dieser Frage gemacht haben)

Die meisten der befragten Stellen **bieten den Ratsuchenden** Informationen über die Rechtslage und Interventionsmöglichkeiten an und leiten diese bei Bedarf an andere spezialisierte (Beratungs-)Stellen weiter. Die Mehrzahl der Stellen versucht auf Wunsch des Ratsuchenden auch, Kontakt mit den Beschuldigten aufzunehmen und/oder eine Lösung des Konflikts zu finden. Seltener findet auch psychologische Unterstützung im engeren Sinne statt, und eine fachliche Rechtsberatung wird noch seltener angeboten.

Tab. 6: Schwerpunkte der Beratungstätigkeit

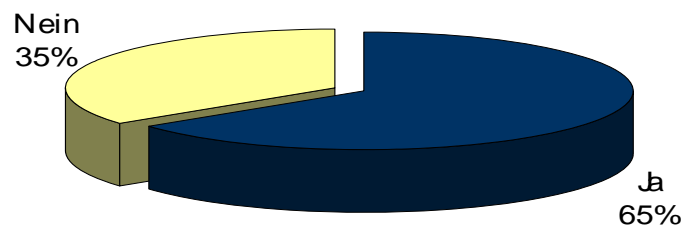
| Tätigkeitsschwerpunkt der Antidiskriminierungsstelle | Anzahl der Nennungen* |
|---|-----------------------|
| Vermittlung an Antidiskriminierungs- und Beratungsstellen | 69 |
| Information über Rechtslage und mögliches Vorgehen gegen Ungleichbehandlung | 63 |
| Auf Wunsch Versuch der Kontaktaufnahme und/oder Einigung mit der beschuldigten Person | 49 |
| Psychologische Unterstützung | 23 |
| Fachliche Rechtsberatung | 12 |

**Mehrfachantworten möglich*, N= 82 (Anzahl der Stellen, die Angaben zur Frage gemacht haben)

3.2.3 Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden

Von zentraler Bedeutung für diese Machbarkeitsstudie ist die Frage, ob und, wenn ja, wie die Beratungsarbeit bzw. die Diskriminierungsfälle und -beschwerden in den einzelnen Einrichtungen **dokumentiert** werden. Vor dem Hintergrund der Kriterien bei der Auswahl der angeschriebenen Organisationen und Einrichtungen ist es nicht überraschend, dass ein Großteil der befragten Beratungsstellen eine Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden vornimmt. Von den 85 Organisationen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, gaben fast zwei Drittel (55) an, die vorgebrachten Diskriminierungsbeschwerden bzw. diskriminierungsbezogenen Beratungsanfragen „in irgendeiner Form“ zu registrieren.

Abb. 4: Organisationen, die Diskriminierungsbeschwerden registrieren (N=85)



Hinsichtlich des konkreten **Verfahrens der Registrierung** von Anfragen bzw. Beschwerden unterscheiden sich die befragten Beratungsstellen mitunter deutlich; es finden sich aber auch einige Aspekte, in denen die Ähnlichkeiten überwiegen.

Die Registrierung von Beschwerden bzw. Anfragen als Diskriminierungsfälle erfolgt in den meisten Fällen auch dann, wenn im Anschluss daran *keine* Beratung stattfindet; lediglich sechs Stellen gaben an, dass der Fall nur dann aufgenommen wird, wenn auf die Anfrage auch eine Beratung folgt.

Die **Einordnung des Falles als Diskriminierungsfall** findet bei den befragten Stellen auf unterschiedliche Art und Weise statt. Bei gut einem Drittel der antwortenden Beratungsstellen erfolgt die Einordnung der Beschwerde als Diskriminierungsfall auf der Basis einer gemeinsamen Abstimmung zwischen dem Ratsuchenden und der beratenden Person. Hingegen registrieren elf Beratungsstellen – ohne weitere Abstimmung mit der ratsuchenden Person – eine Beschwerde als Diskriminierungsfall, wenn die beratende Person dies so einschätzt. Bei ähnlich vielen Beratungsstellen (9) entscheidet ausschließlich die/der Ratsuchende selbst, ob seine Beschwerde als Diskriminierungsfall registriert wird. Bei den **Modalitäten der Erstregistrierung** zeigen sich weitere Unterschiede zwischen den befragten Stellen; so findet bei sieben Stellen eine Registrierung nur dann statt, wenn im Anschluss auch eine Beratung durchgeführt wird. Zwölf der befragten Stellen gaben an, dass Beschwerden und Anfragen erst nach Abschluss der Beratung dokumentiert werden.

Die Beratungsstellen verfahren hinsichtlich der **Erfassungs- und Dokumentationspraxis der Beschwerden** sehr unterschiedlich, was auch zu Problemen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Beratungsstatistiken der einzelnen Stellen führt. So variiert die Primärerfassung der Beschwerdefälle in Bezug auf ihren Grad der Standardisierung und Systematisierung. Während die Mehrzahl der Organisationen einheitliche Erfassungsbögen oder Gesprächsleitfäden verwendet, läuft die Dokumentation bei anderen ausschließlich über Notizen während oder nach der Beratung.

Bei knapp der Hälfte (24) der registrierenden Organisationen werden die im Beratungsgespräch durch den Berater angefertigten Notizen im Anschluss an das Gespräch in einen Erfassungsbogen übertragen. Bei sieben Beschwerdestellen werden die Erfassungsbögen bereits während der Beratung ausgefüllt. Die Dokumentation bei fünf der Organisationen beruht auf einem Gesprächsleitfaden. 18 der Organisationen, die hierzu Angaben gemacht haben, verwenden keinen einheitlichen Erfassungsbogen. Bei 15 Beratungsstellen beruht die spätere Falldokumentation ausschließlich auf einer Gesprächsnotiz, die während oder kurz nach dem Beratungsgespräch erstellt wird (Tab. 7). Bei zwölf Organisationen wird die Anfrage bzw. Beschwerde erst nach Abschluss der Beratung dokumentiert.

Tab. 7: Verfahren der Erfassung und Dokumentation

| Verfahren der Erfassung und Dokumentation | Anzahl der Zustimmungen* |
|--|--------------------------|
| Notizen des Beraters werden nach dem Gespräch in Erfassungsbogen übertragen | 24 |
| Gesprächsleitfaden während der Beratung dient auch als Grundlage für spätere Dokumentation | 5 |
| Erfassungsbogen wird während der Beratung ausgefüllt | 7 |
| Kein einheitlicher Erfassungsbogen verwendet | 18 |
| Dokumentation ausschließlich über Gesprächsnotiz während/kurz nach dem Gespräch | 15 |

*Mehrfachantworten möglich, N= 47 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Die methodische Vorgehensweise bei der Registrierung findet bei der Mehrzahl der Stellen in **elektronischer Form** (z. B. mit Hilfe von Excel oder spezieller Software) statt (32). Hiervon dokumentieren ein Drittel der Befragten Diskriminierungsbeschwerden sogar mittels einer speziellen Software. Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch Organisationen (11), welche die Falldokumentationen lediglich per Hand vornehmen und somit keine technischen Hilfsmittel für die Beschwerdedokumentation verwenden.

Tab. 8: Methode der Erfassung und Dokumentation

| Methode der Erfassung und Dokumentation | Anzahl der Zustimmungen* |
|--|--------------------------|
| Dokumentation ausschließlich mit Stift und Papier | 11 |
| Dokumentation elektronisch | 21 |
| Dokumentation elektronisch mit spezieller Software | 11 |

*Mehrfachantworten möglich; N= 42 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Nicht nur im Hinblick auf das Erfassungsverfahren unterscheiden sich die befragten Organisationen, sondern auch hinsichtlich des **Inhalts** der dokumentierten Fallinformationen. Die Auswertung der schriftlichen Befragung und zusätzliche Analyse verschiedener Erfassungsbögen zeigte, dass einige Beratungsstellen hauptsächlich konkrete, standardisierte Antwortkategorien vorgeben, während andere überwiegend Freitextfelder nutzen und die Antwortmöglichkeiten offen lassen. Bei der Dokumentation der Beschwerdefälle wird von fast allen der Grund der Diskriminierung erfasst (39 von 43, die auf diese Frage geantwortet haben). 30 Organisationen dokumentieren die Schilderung des konkreten Falls sowie den Zeitpunkt, den Lebensbereich, in dem sich der Vorfall abgespielt hat, und die Diskriminierungsform (z. B. direkte/indirekte Diskriminierung, Belästigung). Insbesondere bei letzteren weichen die Antwortkategorien der einzelnen Stellen teils stark voneinander ab.

Tab. 9: Registrierung von Daten zum Beschwerdefall

| Registrierung von Daten zum einzelnen Beschwerdefall | Anzahl der Zustimmungen* |
|--|--------------------------|
| Grund/Gründe für Diskriminierung (Diskriminierungsmerkmal) | 39 |
| „Tatort“, Lebensbereich | 30 |
| Schilderung konkreter Fall | 30 |
| Zeitpunkt des Vorfalls | 30 |
| Form der Diskriminierung | 28 |
| Einordnung AGG-Relevanz | 21 |
| Informationen zum Täter | 20 |
| Informationen zu Zeugen | 19 |

*Mehrfachantworten möglich N= 43 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Daten zur Beschreibung der **Intervention** werden von der Mehrzahl der dokumentierenden Organisationen registriert. So dokumentieren 26 und damit knapp die Hälfte der 55 registrierenden Stellen die Art und Weise der Intervention; etwas seltener werden die Aktivitäten der ratsuchenden Person vor dem Aufsuchen der Beratungsstelle, die Dauer der Beratung (bzw. Beginn und Ende) registriert, und 22 der befragten Stellen nehmen Information über den Abschluss der Beratung in die Dokumentation mit auf.

Tab. 10: Registrierung von Daten zur Intervention

| Registrierung von Daten zur Intervention | Anzahl der Zustimmungen* |
|---|--------------------------|
| Aktivität des/der Ratsuchenden vor Beratung | 23 |
| Beginn und Ende bzw. Dauer der Beratung | 24 |
| Beschreibung der Intervention | 26 |
| Informationen zum Abschluss der Beratung | 22 |

*Mehrfachantworten möglich; N= 37 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Neben der Registrierung von Daten zum einzelnen Beschwerdefall sowie der Intervention werden von fast allen registrierenden Beratungsstellen auch **persönliche Daten** erhoben. Diese reichen von der Dokumentation des Geschlechts, über den Grund des Betroffenen für die Diskriminierungsmeldung hinaus bis hin zu allgemeinen persönlichen Kontaktdaten. Von fast allen antwortenden Stellen wird das Geschlecht registriert, unabhängig davon, ob diese Information relevant für den Fall ist. Fast ebenso häufig wird der Grund des/der Betroffenen für die Meldung bzw. Beschwerde registriert. Ferner registrieren 29 der antwortenden Organisationen die persönlichen Kontaktdaten der Ratsuchenden (z. B. Name, Adresse).

Auffällig ist, dass neben den horizontalen Organisationen, insbesondere Stellen mit dem Beratungsschwerpunkt ethnische Diskriminierung weitere persönliche Daten, wie z. B. Behinderung registrieren. Diese zielen damit möglicherweise auf die Identifizierung von Mehrfachdiskriminierung ab.

Tab. 11: Registrierung von Daten zum Beschwerdegrund

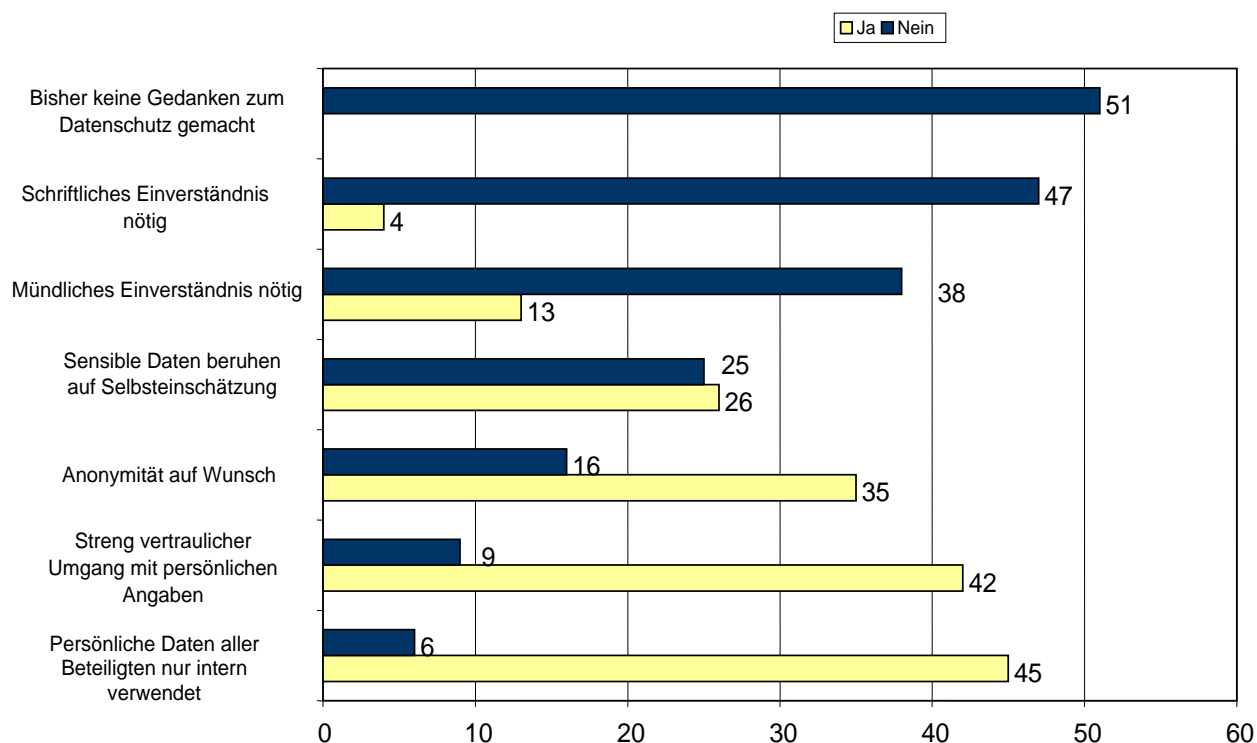
| Registrierung von Daten zum einzelnen Beschwerdefall | Anzahl der Zustimmungen* |
|--|--------------------------|
| Geschlecht | 40 |
| Meldungsgrund | 34 |
| Kontaktdaten | 29 |
| Nationalität | 23 |
| Sexuelle Orientierung | 23 |
| Behinderung | 20 |
| Aufenthaltsstatus | 15 |
| Alter | 14 |
| Altersgruppe | 14 |
| Religionszugehörigkeit | 9 |

*Mehrfachantworten möglich; N= 45 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Alle befragten Beratungsstellen, die Beschwerdefälle dokumentieren (und zu dieser Frage Angaben machten), gaben an, sich in ihrer Arbeit Gedanken zum Datenschutz gemacht zu haben. Dies spiegelt sich aber nur teilweise in den konkreten **datenschutzrechtlichen Vorkehrungen** wider: So verwendet zwar die überwiegende Mehrzahl (45) die persönlichen Daten, die einen Rückschluss auf beteiligte Personen zulassen würden, lediglich intern und machen diese nicht öffentlich bekannt. Ebenso viele garantieren einen streng vertraulichen Umgang mit allen persönlichen Angaben des Ratsuchenden. Aber nur bei 13 Organisationen muss sich jede(r) Ratsuchende, deren/dessen Daten registriert werden, mit dieser Registrierung mündlich einverstanden erklären; bei nur vier Beratungsstellen muss eine solche Einverständniserklärung ausdrücklich schriftlich erfolgen. Auch die Frage, wer die Festlegung besonders sensibler Daten z. B. zur Religion, Behinderung, sexuellen Orientierung oder der ethnischen Herkunft der ratsuchenden Person vornimmt, berührt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung: Nur bei rund der Hälfte der Beratungsstellen basieren diese Daten auf der Selbsteinschätzung der Ratsuchenden; offenbar nimmt der/die Beratende diese Einschätzungen auch oft selbst vor (Fremdeinschätzung und -zuschreibung).

Zwar bietet die Mehrzahl der Stellen, die Beschwerdefälle registrieren, den Betroffenen auch an, keine Angaben zur eigenen Person zu machen und somit auf Wunsch anonym zu bleiben, ohne deshalb auf eine Beratung verzichten zu müssen, doch bei einigen Beratungsstellen scheint es Voraussetzung für die Beratung zu sein, dass die Person zumindest einige persönliche Angaben macht.

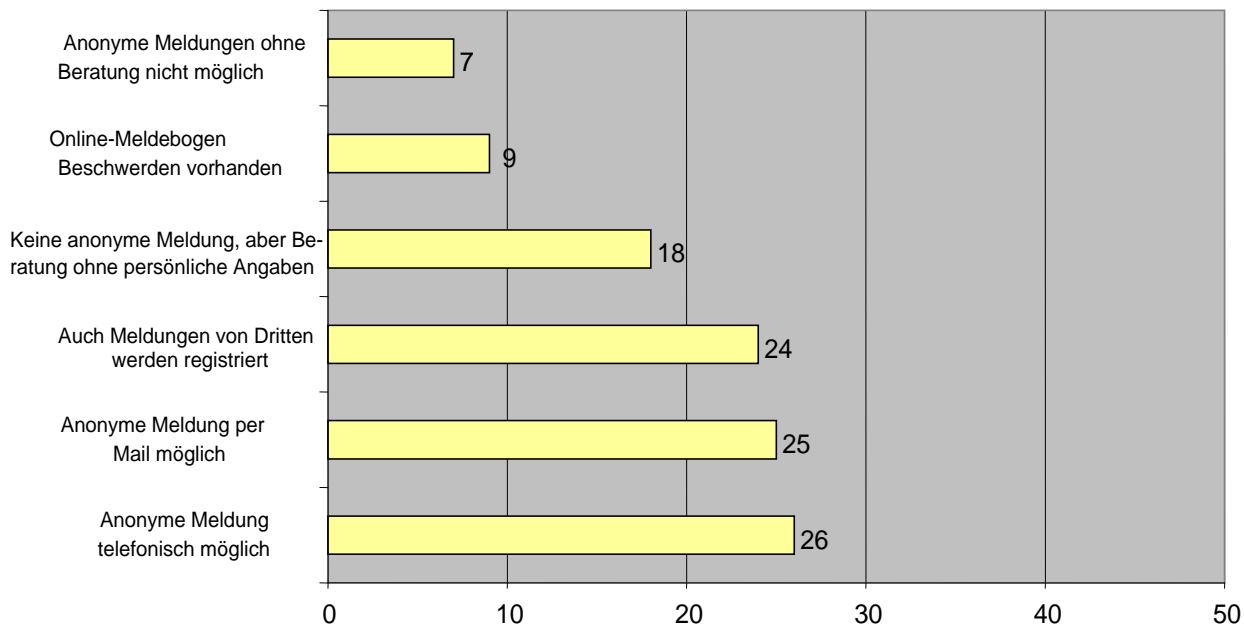
Abb. 5: Datenschutzrechtliche Vorkehrungen bei der Beschwerderegistrierung



Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben/Nennungen, N=51

Die Mehrzahl der registrierenden Beratungsstellen (43) nehmen auch **anonyme Diskriminierungsmeldungen** entgegen, bei denen kein Beratungswunsch besteht. Dies läuft entweder telefonisch (26), per E-Mail (25) und/oder über einen eigens entwickelten Online-Meldebogen, wie dies bei neun der befragten Stellen der Fall ist. Nur sieben Beratungsstellen gaben an, dass sie anonyme Diskriminierungsmeldungen nicht bearbeiten. 18 Beratungsstellen nehmen zwar keine anonymen Diskriminierungsmeldungen auf, bieten aber Beratungen an, bei der der Ratsuchende keine persönlichen Angaben machen muss. 24 Stellen registrieren zudem auch Meldungen von Dritten, die Diskriminierungsfälle beobachtet haben und nicht persönlich betroffen sind.

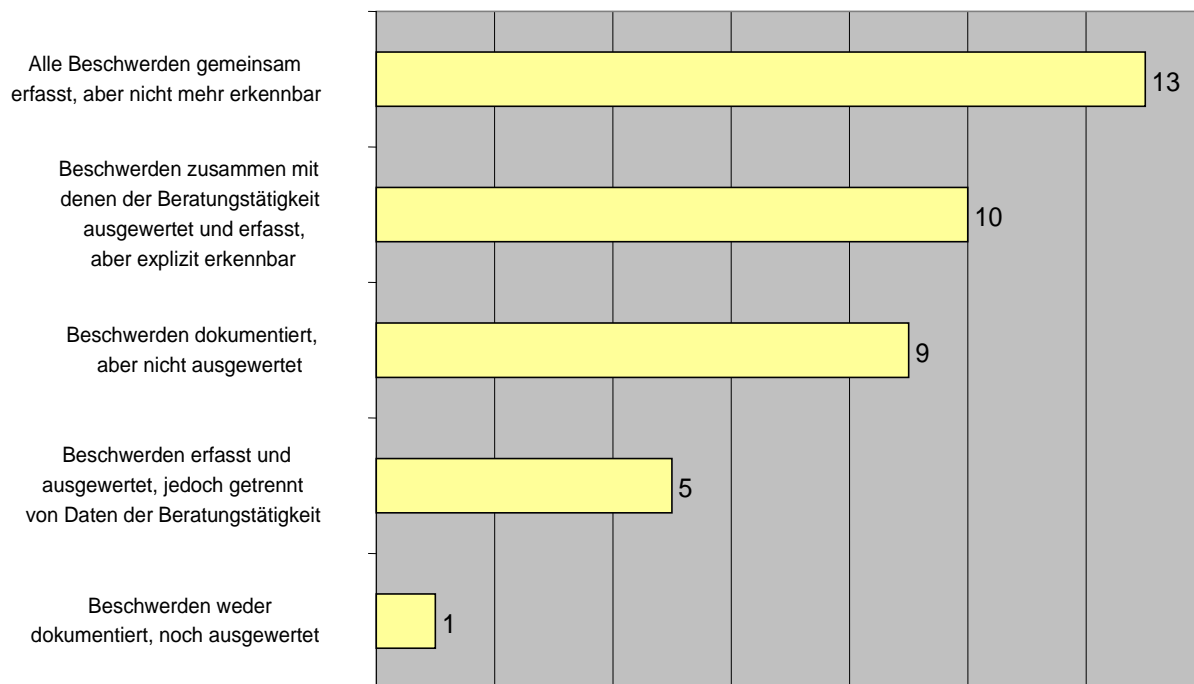
Abb. 6: Möglichkeiten zur anonymen Beratung



Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben/Nennungen, N=50

Bei den meisten Beratungsstellen, die die Möglichkeit einer anonymen Diskriminierungsmeldung bieten, fließen diese anonym eingegangenen Diskriminierungsbeschwerden in die **Falldokumentation und Auswertung** mit ein – allerdings in sehr unterschiedlicher Weise: Bei 13 der befragten Stellen, die zu dieser Aussage Angaben gemacht haben, werden die anonymen Beschwerden zusammen mit den anderen Beratungsfällen erfasst und sind später in der Statistik nicht mehr als solche erkennbar. Bei zehn Einrichtungen fließen die anonymen Meldungen zwar in die Statistik mit ein, bleiben darin aber explizit als solche erkennbar. Einige wenige Beratungsstellen führen für solche anonymen Beschwerden eine separate Statistik oder dokumentieren die anonymen Fälle zwar, verzichten aber auf die weitere Auswertung.

Abb. 7: Falldokumentation und Auswertung

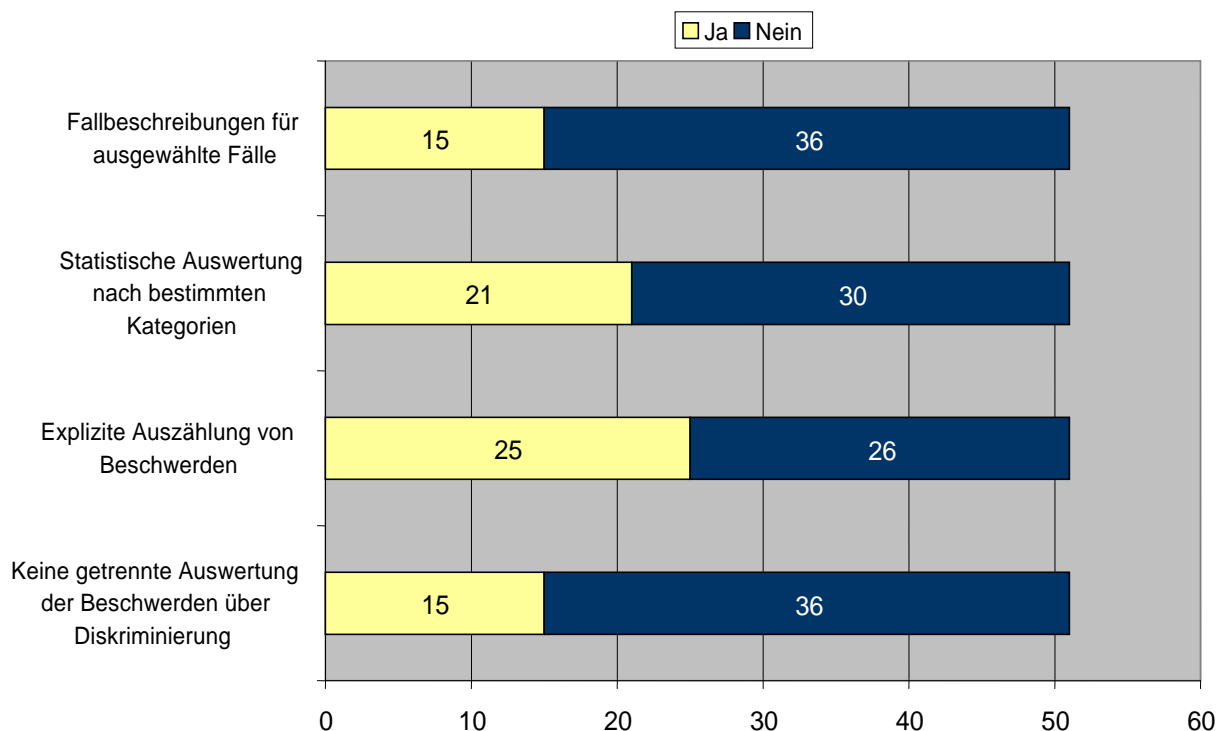


*Mehrfachantworten möglich; Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)Nennungen, N = 35

3.2.4 Datenauswertung und Weiterverarbeitung

Wie schon bei der Registrierung der Diskriminierungsbeschwerden so unterscheiden sich die befragten Beratungsstellen auch hinsichtlich der Datenauswertung und Weiterverarbeitung zum Teil deutlich. Diese Divergenzen beginnen bereits bei der Frage, ob und in welcher Weise die Diskriminierungsfälle in den Statistiken überhaupt erfasst werden. Von den befragten 51 Stellen, die Diskriminierungsbeschwerden registrieren und zu dieser Frage Angaben machten, gaben 15 an, dass Diskriminierungsbeschwerden in der Dokumentation der Beratungsarbeit nicht getrennt, also explizit als Fälle von Diskriminierung, aufgeführt sind. In den **Beratungsstatistiken** der übrigen 36 Stellen werden Diskriminierungsbeschwerden hingegen als solche erfasst, von 21 Stellen sogar detailliert nach zentralen Auswertungskategorien und/oder anhand qualitativer Beschreibungen ausgewählter oder gar aller Fälle (15 Einrichtungen).

Abb. 8: Form der statistischen Auswertung



*Mehrfachantworten möglich; N=51 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)

Die Auswertung dieser Beratungsfälle – unabhängig davon, ob diese auch explizit als Diskriminierungsbeschwerden erkennbar bleiben – erfolgt bei nur neun der befragten Stellen, die auf diese Frage geantwortet haben, ausschließlich „per Hand“ ohne weitere technische Hilfsmittel. Die Mehrzahl der Organisationen gab an, die Auswertung mit **Hilfe des Computers** (z. B. mit EXCEL) vorzunehmen, neun von diesen verwenden dafür sogar eine spezielle Software.

Auch hinsichtlich der **Weiterleitung und Verarbeitung** dieser Beschwerdedaten unterscheiden sich die befragten Stellen deutlich: So gab ein Dutzend der 41 Einrichtungen, die Aussagen zu dieser Frage gemacht haben, an, dass die Daten ausschließlich intern weiter gegeben und verwendet werden. In 17 Fällen werden die Daten auch an ausgewählte Dritte (z. B. übergeordnete Behörde, Netzwerkpartner, Geldgeber) weitergegeben, und 13 Einrichtungen sind bereit, die Daten auf konkrete Nachfrage von Externen (z. B. Medien, Forschung) herauszugeben. Acht Stellen leiten die aufbereiteten Daten an eine (zentrale) Organisation weiter. 15 der befragten Stellen veröffentlichen regelmäßig einen Überblick über die Beschwerden (z. B. in Form von Jahresstatistiken).

Tab. 12: Weiterleitung und Verarbeitung der Beschwerdedaten

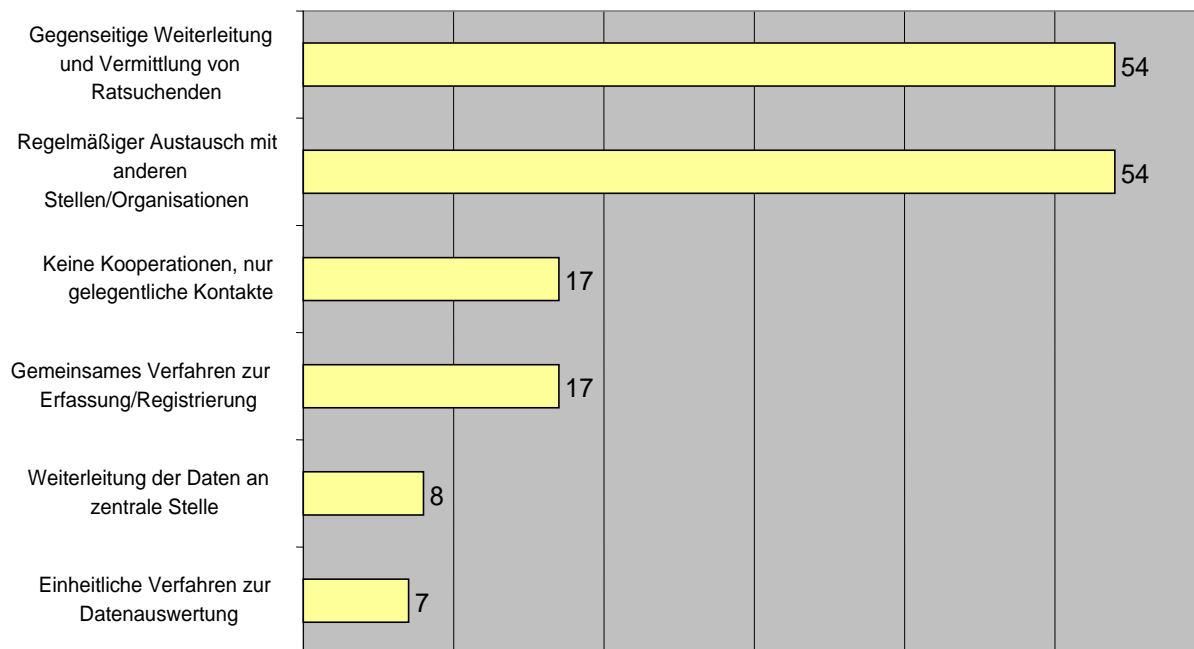
| Weiterleitung und Verarbeitung der Daten | Anzahl der Zustimmungen* |
|---|--------------------------|
| Daten ausschließlich intern weitergegeben | 12 |
| Weitergabe an ausgewählte Dritte | 17 |
| Weitergabe an Externe auf konkrete Nachfrage | 13 |
| regelmäßige Erstellung von Übersichten zur Veröffentlichung | 15 |
| Weitergabe aufbereiteter Daten an zentrale Stelle/ Organisation | 8 |

*Mehrfachantworten möglich; N=41 (Anzahl der Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben)

3.2.5 Kooperation

Viele Beratungseinrichtungen und Anlaufstellen scheinen **gut mit anderen Stellen vernetzt** zu sein. Lediglich 17 der befragten Organisationen gaben an, dass sie im Rahmen ihrer Beratungsarbeit *nicht* mit anderen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen in irgendeiner Form kooperieren, die über gelegentliche Kontakte hinausgehen. Besonders gut scheinen horizontal arbeitende Anlauf- und Beratungsstellen sowie solche Organisationen vernetzt zu sein, die im Bereich der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und der sexuellen Orientierung Beratung anbieten. Bei rund zwei Drittel (54) aller befragten Stellen findet eine Form der Zusammenarbeit durch gegenseitige Vermittlung von Ratsuchenden statt, und ebenso viele gaben an, dass sie sich regelmäßig mit anderen Stellen austauschen würden, die im weitesten Sinne auch in der Antidiskriminierungsarbeit aktiv sind. Auch im Bereich der Erfassung von Beschwerden existieren inzwischen Kooperationen zwischen verschiedenen Stellen: so verwenden 17 der befragten Einrichtungen zusammen mit anderen Organisationen ein gemeinsames, einheitliches Verfahren der Datenerfassung; sieben nutzen ein einheitliches Verfahren der Datenauswertung, und acht Einrichtungen gaben an, dass die Beschwerdedaten an eine zentrale Stelle weitergeleitet werden, die diese sammelt und ggf. auch auswertet.

Abb. 9: Kooperation mit anderen Stellen



** Mehrfachantworten möglich; N=82 (Anzahl der Stellen, die zu dieser Frage Angaben gemacht haben)*

Die Ergebnisse dieser explorativen Befragung von 85 Anlauf- und Beratungsstellen, bei denen die Beratung und Unterstützung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen oft einen bedeutenden Arbeitsbereich darstellen, geben einen ersten Eindruck von der enormen Vielfalt der Beratungslandschaft und zeigen besonders die Unterschiede der konkreten Praxis der Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden. Von einem deutschlandweit einheitlichen und standardisierten Dokumentationssystem von Diskriminierungsfällen, mit dem langfristig auch aussagekräftigere Einblicke in die verschiedenen Aspekte und Ausprägungen von Diskriminierung möglich werden könnten, ist man noch weit entfernt.

Allerdings haben sich mancherorts auch in Deutschland inzwischen Strukturen der Antidiskriminierungsberatung etabliert, die sich durch ein hohes Maß an Professionalität (sowie hinsichtlich der Beratung wie auch bei der Registrierung) sowie durch enge Kooperationen und Vernetzung auszeichnen. Diese bestehenden Antidiskriminierungsnetzwerke spielen eine sehr wichtige Rolle in der aktuellen Beratungslandschaft und der standardisierten Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden – und damit auch für die Fragestellung dieser Machbarkeitsstudie. Drei dieser Netzwerke werden im Folgenden als beispielhafte Fallstudien näher beschrieben.

3.3 Drei Fallbeispiele: Vernetzte Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden in Deutschland

In den letzten Jahren haben sich in Deutschland institutionelle Beratungsstrukturen etabliert, in denen vorgebrachte Diskriminierungsbeschwerden systematisch registriert und durch eine zentrale Stelle gesammelt werden. Folgende drei Beratungsnetzwerke werden kurz als beispielhafte Modelle exemplarisch präsentiert, wobei deren Ansätze zur koordinierten Datensammlung im Zentrum der Betrachtung stehen:

- ▶ Das von der staatlichen Antidiskriminierungsstelle des Landes Berlin (LADS) koordinierte und horizontal ausgerichtete Beratungsnetzwerk gegen Diskriminierung
- ▶ Das NRW-weite Beratungsnetzwerk für Lesben und Schwule, koordiniert von der Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule
- ▶ Das landesweite Netzwerk gegen Diskriminierung, bestehend aus mehreren Antidiskriminierungsbüros in NRW, die auf den Bereich der ethnische Diskriminierung und Rassismus spezialisiert sind

Diese Auswahl ist exemplarisch zu verstehen³³ und orientiert sich an einer Kombination verschiedener Kriterien, wie etwa:

- ▶ Praktische Erfahrungen der Netzwerke mit standardisierter Datensammlung (nicht mehr in der Erprobungsphase),
- ▶ Berücksichtigung von horizontalen und unterschiedlichen zielgruppenspezifischen Ansätzen und
- ▶ unterschiedliche Vernetzungs- und Koordinationsansätze (NGO-Netzwerk mit NGO-Koordinator; staatliche Koordination eines NGO-Netzwerks).

3.3.1 Berliner Beratungsnetzwerk der LADS mit zivilgesellschaftlichen Stellen

Das Berliner Beratungsnetzwerk für Menschen mit Diskriminierungserfahrungen besteht aus verschiedenen spezialisierten, überwiegend nichtstaatlichen Beratungsstellen, von denen viele schon seit Jahren eine kompetente Beratung für Betroffene von Diskriminierung anbieten, und der staatlichen Antidiskriminierungsstelle des Landes Berlin, die in dem Netzwerk eine koordinierende Funktion der landesweiten Antidiskriminierungsarbeit übernimmt. Dieses Modell der koordinierten und horizontal ausgerichteten Antidiskriminierungsberatung auf der Basis einer engen Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen auf Landesebene ist bislang einzigartig in Deutschland.

³³ Neben den drei ausgewählten Beratungsnetzwerken gibt es – insbesondere im Bereich der Beratungsarbeit für Betroffene von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und der sexuellen Identität und Orientierung – weitere, teilweise bundesweite Vernetzungstendenzen. Hervorzuheben sind hier die spezialisierten Beratungsstellen, die als Mitgliedsverbände des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland e.V. (advd), derzeit intensiv an einem bundesweit einheitlichen Datensammlungssystem arbeiten. Ferner sammelt die Einrichtung Broken Rainbow über bundesweit neun Beratungsstellen für lesbische Frauen mit Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen entsprechende Beschwerdefälle.

Die **Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS)** wurde im April 2007 auf der Grundlage eines Beschlusses des Berliner Senats als Antidiskriminierungsstelle eingerichtet und tritt damit die Nachfolge der Vorgängerorganisation, der Berliner Leitstelle gegen Diskriminierung, an, die 2005 ihre Arbeit aufgenommen hatte. Die LADS ist – anders als die frühere Leitstelle – bei der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) angesiedelt und als Stabsstelle direkt dem Staatssekretär für Soziales zugeordnet. Der Fachbereich für gleichgeschlechtliche Lebensweisen wurde in die neue Landesstelle integriert. Die LADS mit ihrem aus neun MitarbeiterInnen bestehenden Team versteht sich als staatliche, horizontal arbeitende Antidiskriminierungsstelle auf Landesebene – die erste ihrer Art in Deutschland – und sieht dabei ihre zentralen Aufgaben weniger in der Individualberatung von Betroffenen, als vielmehr in koordinierenden, sensibilisierenden und politikberatenden Funktionen.

Laut Senatsvorlage besteht das übergeordnete **Ziel der LADS** in der „Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und gegen Diskriminierung“; dieses Leitziel wird mit drei operativen Zielen konkretisiert:

- ▶ Sensibilisierung für Diskriminierungen und Prävention von Diskriminierungen in Gesellschaft, Verwaltung und Politik
- ▶ Abbau struktureller Diskriminierungen
- ▶ Weiterentwicklung und Steuerung einer bedarfsgerechten, effizienten und netzwerkorientierten Selbsthilfe- und Beratungsinfrastruktur

Insbesondere letzteres Ziel ist für die Fragestellung dieser Machbarkeitsstudie von hoher Relevanz und soll hier näher betrachtet werden.

Als die LADS eingerichtet wurde, existierten in Berlin bereits vielfältige, kompetente und teilweise auf Antidiskriminierung spezialisierte Unterstützungsangebote für von Diskriminierung betroffene Gruppen. Die LADS ist mit dem konkreten Vorsatz angetreten, diese bereits bestehende lokale **Beratungslandschaft** weiter zu stärken und intensiver und systematischer zu vernetzen – untereinander, aber auch mit der LADS selbst, die in diesem Beratungsnetzwerk eine koordinierende Funktion übernehmen soll. Als ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg hin zu einer bedarfsgerechten und effizienten Beratungsinfrastruktur in Berlin wurde von der LADS noch im Jahr 2007 eine Bestandsaufnahme der Berliner Beratungsangebote durchgeführt, deren Ergebnis in Form eines „Beratungsführer[s] bei Diskriminierung“ veröffentlicht wurde. Dieser Beratungsführer bietet eine umfassende, nach Diskriminierungsmerkmalen gegliederte Übersicht über Anlauf- und Beratungsstellen für Menschen, die sich diskriminiert fühlen.

Mit diesen überwiegend nichtstaatlichen Beratungsstellen, die sich mehrheitlich in vom Land Berlin finanzierter freier Trägerschaft befinden, arbeitet die LADS bereits mehr oder weniger intensiv zusammen. Hinsichtlich der konkreten Beratung ist diese Zusammenarbeit primär dadurch gekennzeichnet, dass die LADS Ratsuchende mit ihren Beratungsanfragen in den meisten Fällen – oft nach einer ersten Prüfung (z. B. Erstgespräch) – an die jeweils kompetente Einrichtung zielgerichtet weiterleitet. Dies kann ein spezialisiertes Antidiskriminierungsbüro innerhalb des Beratungsnetzwerkes sein (z. B. ADNB, Lesben- bzw. Schwulenberatung) oder aber eine andere geeignete Stelle, wie etwa die Berliner Verbraucherzentrale oder einschlägige Beschwerdestellen innerhalb der Landes oder Bezirksverwaltungen.

Um das erklärte Ziel, das Beratungsnetzwerk so weit auf- und auszubauen, dass sich in Berlin alle Betroffenen von Diskriminierung wegen der im AGG genannten Merkmale an eine kompetente Beratungsstelle wenden können, zu erreichen, arbeitet die LADS weiterhin an der Gewinnung weiterer Partnerorganisationen für dieses Netzwerk. Derzeit sind folgende elf Organisationen an dem **LADS-Beratungsnetzwerk** aktiv beteiligt (vgl. LADS 2010: 37):

- ▶ Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) des Türkischen Bund Berlin-Brandenburg
- ▶ Bund für Antidiskriminierungs- und Bildungsarbeit in der BRW (BDB e.V.)
- ▶ Antidiskriminierungsbüro Berlin
- ▶ Eltern beraten Eltern
- ▶ Landesvereinigung Selbsthilfe
- ▶ Schwulenberatung Berlin
- ▶ Sonntagsclub
- ▶ Lesbenberatung Berlin
- ▶ Lesben- und Schwulenverband Deutschland (Landesverband Berlin)
- ▶ Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
- ▶ Netzwerk Behinderte Frauen

Um dieses Beratungsnetzwerk weiter auszubauen und auch das Thema Altersdiskriminierung besser abzudecken, führt die LADS derzeit Kooperationsgespräche mit der Koordinierungsstelle Rund ums Alter und der Verbraucherzentrale Berlin. Ferner strebt die LADS an, die Beratungsangebote für Menschen zu stärken, die sich wegen einer Behinderung und wegen ihrer religiösen Zugehörigkeit diskriminiert fühlen (LADS 2010: 34).

Die **Zusammenarbeit** mit den Netzwerkpartnern beschränkt sich nicht allein auf die Weiterleitung von Anfragen: So werden etwa auch regelmäßige Netzwerktreffen zwischen der LADS und den Partnerorganisationen organisiert, die dem wechselseitigen Erfahrungs- und Informationsaustausch und der Weiterqualifizierung (z. B. durch geladene externe Experten, etwa zum Datenschutz) dienen. Ferner stellt die LADS dem Beratungsnetzwerk bei Bedarf einen rechtlichen Service zur Verfügung, indem bei Unklarheiten bei der Beurteilung konkreter Fälle in der Beratungspraxis gutachterliche Stellungnahmen durch eine Universität eingeholt werden.

Außerdem wurde von der Senatsverwaltung SenIAS in Rücksprache mit den Netzwerkpartnern eine spezielle **Software zur Dokumentation** der diskriminierungsbezogenen Beratungsanfragen entwickelt und erprobt. Dieses LADS-IT-Doku-System steht den einzelnen Einrichtungen des Beratungsnetzwerks zur systematischen Erfassung von Diskriminierungsfällen inzwischen zur Verfügung und wird seit 2010 von einer steigenden Zahl von Organisationen für die Registrierung von Diskriminierungsfällen angewandt. Zur praktischen Verwendung dieses elektronischen Dokumentationssystems fanden spezielle Schulungen statt; ferner wurde ein umfassendes Benutzerhandbuch (LADS 2009c) zur praktischen Anwendung des IT-Systems erstellt.

Dieses einheitliche Dokumentationssystem von Diskriminierungsfällen durch die einzelnen Beratungsstellen stellt ein Kerninstrument zur **Verbesserung der Datenlage** zu Diskriminierung in Berlin dar und wurde in den Jahren 2008 und 2009 bereits von sieben Mitgliedsorganisationen des Berliner Beratungsnetzwerkes (insbesondere in den Merkmalsbereichen ethnischer Herkunft/ Religion, sexueller Orientierung/Identität und Geschlecht) verwendet. Die Beschwerdedaten werden mit dem einheitlichen LADS-IT-Doku-System erfasst und halbjährlich in anonymisierter Form an die LADS als zentrale Sammelstelle weitergeleitet und dort systematisch aufbereitet sowie ausgewertet; dabei bleiben auch die Daten liefernden Beratungsstellen selbst anonym. Mit dieser vereinheitlichten Form der Beschwerdedatenregistrierung wird das langfristige Ziel verfolgt, eine differenzierte Datenbasis zu schaffen, „aus der heraus sich Rückschlüsse über Ausmaß und neuralgische Bereiche von Diskriminierung in Berlin ziehen und Handlungsempfehlungen ableiten lassen“ (LADS 2009b: 5).

Konkret umfasst das IT-Doku-System der LADS laut Benutzerhandbuch folgende drei Komponenten (LADS 2009c):

- ▶ Eine **Klartextberichtsdatei** in WORD-Format zur anonymisierten Dokumentation der Beschwerde nach einem oder mehreren Beratungsgesprächen; diese Berichtsdatei ist frei editierbar und wird auf der Grundlage einer von der LADS vorgegebenen Berichtsmusterdateien von den jeweiligen Beratungsstellen erstellt.
- ▶ Eine **Datei zur statistischen Dokumentation** der Beratungsfälle in EXCEL-Format, in der jeder einzelne Vorfall erfasst und bei Bedarf aktualisiert wird; diese Datei, das „Herzstück“ des Dokumentationssystems, enthält die erfassten Daten zu dem bearbeiteten Diskriminierungsfall und umfasst folgende Kategorien:
 - (a) Grunddaten zum Vorfall (was, wann, wo, Erstkontakt),
 - (b) Anzahl betroffener Personen (nach Geschlecht),
 - (c) Diskriminierungsmerkmal (mehrere Antwortmöglichkeiten),
 - (d) Formen der Diskriminierung nach Bereich (z.B. Arbeitsmarkt, Dienstleistungen/ Güter; privat/öffentlich),
 - (e) Diskriminierungsfall und Zeugen,
 - (f) Beratungsschwerpunkte (mehrere Antwortmöglichkeiten) und
 - (g) Vorfallausgang.
- ▶ Eine **Beratungsübersichtsdatei** in EXCEL-Format (ausschließlich für die Beratungsstellen) zur Verwaltung der Beratungsvorfälle und zur Zuordnung der Beratungsfälle zur statistischen Dokumentation (EXCEL) und der WORD-Klartextdatei (für wiederholt durchgeführter Beratungen in *einem* Fall); da in dieser Datei auch persönliche Daten über die Beschwerdeführer/in enthalten sind, bleibt diese bei den Beratungsstellen.

Wenngleich die einzelnen Beratungsstellen erst seit Kurzem mit dem Dokumentationssystem der LADS arbeiten, erweisen sich die ersten **Erfahrungen** der nichtstaatlichen Beratungsstellen hinsichtlich der Vernetzung und Kooperation mit der LADS und der Verwendung des IT-Systems als überwiegend positiv. Von den beteiligten Beratungsstellen wird meist nur der Mehraufwand, der durch die umfassende Dokumentation – in manchen Beratungsstellen zusätzlich zu anderen Fallregistrierungssystemen – entsteht, kritisch beurteilt. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, mehr Beratungsstellen zur Mitwirkung und speziell zur Verwendung des einheitlichen IT-Doku-Systems zu bewegen. So liefert derzeit in ganz Berlin keine einzige spezialisierte Beratungsstelle aus dem Bereich der Altersdiskriminierung systematisch Daten an die LADS, und auch der Bereich der Geschlechterdiskriminierung ist mit nur einer (staatlichen!) Stelle in der Senatsverwaltung (noch) schwach besetzt. Somit sind die Statistiken zu Diskriminierungsfällen derzeit noch sehr lückenhaft und spiegeln eher die an der zentralisierten Registrierung beteiligten Beratungsstellen und deren Zugänglichkeit wider als das tatsächliche Ausmaß von Diskriminierung und besonders betroffene Personengruppen. Auf diese eingeschränkte Interpretierbarkeit der 2010 erstmals vorgelegten Beschwerdestatistiken weist auch die LADS selbst hin, wenn sie in ihrem Jahresbericht betont, dass „die Daten nur einen Ausschnitt der Diskriminierungsproblematik in Berlin“ abbilden und „eine Übertragung oder gar Verallgemeinerung ausgeschlossen“ sei (LADS 2010: 37).

Allgemein aber hat das von der LADS koordinierte regionale Beratungsnetzwerk und dessen einheitliche Dokumentation von Diskriminierungsfällen **Vorbildcharakter** als beispielhafter Ansatz zur Stärkung einer kompetenten Beratungsinfrastruktur und zur Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierung. Voraussetzung dafür ist jedoch einerseits eine zumindest teilweise bereits etablierte Struktur von Beratungsangeboten für Betroffene von Diskriminierung und andererseits eine zentrale koordinierende Stelle, die idealerweise auch über eigene Mittel zur finanziellen Förderung der beteiligten Beratungsangebote verfügt.

3.3.2 Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW

In Nordrhein-Westfalen hat sich seit 2003 ein landesweites Netz von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen in unabhängiger Trägerschaft etabliert, das auf die Unterstützung und Beratung von Schwulen und Lesben spezialisiert ist. Die Unterstützung für Betroffene von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung bzw. Identität ist dabei ein wichtiger, wenngleich nicht der einzige Beratungsbereich vieler dieser Organisationen. Dieses landesweite Netzwerk wird koordiniert von der Fachstelle **Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW**, die vom Landesministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration in NRW finanziell gefördert wird; staatliche Stellen sind an dem Netzwerk nicht direkt beteiligt.

Das **Aufgabenprofil der Landeskoordinierungsstelle**, die ihren Sitz in Köln innerhalb des Büros der Beratungsstellen RUBICON hat, umfasst folgende Bereiche:

- ▶ Landesweit über alle Formen von Diskriminierung und Gewalt gegen Lesben, Schwule und Transgender informieren,
- ▶ Anti-Gewalt-Projekte initiieren und unterstützen,
- ▶ Spezielle Beratungsangebote für Betroffene von Diskriminierung und Gewalt stärken, unterstützen und vernetzen
- ▶ Entsprechende Diskriminierungs- und Gewaltfälle landesweit dokumentieren.

Seit 2003 koordiniert die Landestelle der Anti-Gewalt-Arbeit die landesweite „Dokumentation von Beratungsfällen zu Diskriminierung, Gewalt und häusliche Gewalt“ gegenüber Lesben, Schwulen und (seit 2007) Transgender in NRW.³⁴ Diese jährlich veröffentlichte Dokumentation basiert auf der individuellen Beratungsarbeit, die von den unabhängigen lokalen **Beratungsstellen** in rund ein Dutzend Städten in NRW mit unterschiedlichen Beratungsschwerpunkten (z. B. für schwule Männer, für lesbische Frauen oder für beide) angeboten wird. Zwar werden viele dieser Einrichtungen in privater Trägerschaft finanziell durch öffentliche Mittel (kurz-, mittel- oder langfristig) gefördert, doch erhält keine der Organisationen eine spezielle finanzielle Förderung für die Antidiskriminierungs- bzw. Anti-Gewaltberatung.

³⁴ Vor 2003 wurden in NRW lediglich Beschwerden und Fälle über die Schwulen Überfalltelefone dokumentiert; nach einem Trägerwechsel im Jahr 2003 wurde die Dokumentation kontinuierlich erweitert – zum einen durch die Ausweitung der Zielgruppe auf Schwule und Lesben und zum anderen durch die Erweiterung des zugrunde liegenden Gewaltbegriffs auf Diskriminierung, häusliche Gewalt und Gewalt (ADS 2010: 35).

Dieses Netz aus derzeit 16 auf die Beratung von Schwulen und Lesben oder auf das Thema „Gewalt“ (Frauenberatungsstellen) spezialisierten Stellen, die teilweise selbst wiederum in lokalen oder überregionalen Netzwerken³⁵ aus verschiedenen Einrichtungen eingebettet sind, ist sehr vielfältig zusammengesetzt und umfasst zwei (bis Juli 2009 drei)³⁶ „Schwule Überfalltelefone“, fünf vom Land NRW (und teilweise von den Kommunen ko-finanzierte) Spezialberatungsstellen für alle Themen der psychosozialen Beratung von Schwulen und Lesben, sieben Frauenberatungsstellen und zwei AIDS-Hilfen. (ADS 2010a: 34): Außerdem beteiligen sich lesbisch-schwule Jugendzentren in NRW punktuell an der Dokumentation.

Beratungsstellen des Netzwerks

- ▶ Psychologische Frauenberatung e.V. (Bielefeld)
- ▶ AIDS-Hilfe Bielefeld e.V.
- ▶ Rosa Telefon Münster (KCM Schwulenzentrum)
- ▶ Beratungsstelle für Frauen und Mädchen, Frauen helfen Frauen e.V. (Marl)
- ▶ Frauenberatungs- und Kontaktstelle/Notruf für vergewaltigte und sexuell missbrauchte Frauen und Mädchen (Gelsenkirchen)
- ▶ Rosa Strippe (Bochum)
- ▶ Lesbensberatung, Schibsel (Dortmund)
- ▶ AIDS-Hilfe Essen/X-Point
- ▶ Lesben beraten Lesben, Frauenberatungsstelle Düsseldorf
- ▶ Schwules Überfalltelefon (AIDS Hilfe Düsseldorf)
- ▶ Schwules Überfalltelefon Köln 19228 (LSVD Köln)
- ▶ Beratungsstelle für Frauen und Mädchen (Jülich)
- ▶ RUBICON-Beratungszentrum für Lesben und Schwule (Köln)
- ▶ TuBF Frauenberatung, Beratung-Coaching-Therapie (Bonn)
- ▶ Frauenberatungsstelle Siegen (Frauen helfen Frauen e.V.)
- ▶ Schwul-Lesbisches Anti-Gewaltprojekt, Schwule Initiative Siegen e.V. (andersROOM)

³⁵ Mindestens zwei der in NRW aktiven Beratungsstellen kooperieren auch eng mit dem Bundesverband der lesbischen, lesbisch-schwulen und transidenten Anti-Gewalt-Initiativen Deutschland e.V. (Broken Rainbow) mit Sitz in Frankfurt. Broken Rainbow koordiniert ein bundesweites Netzwerk von knapp zehn spezialisierten Beratungsstellen für lesbische Frauen in Kiel, Berlin, Frankfurt, Kassel, Mannheim, München sowie Köln (RUBICON) und Düsseldorf (Frauenberatungsstelle).

³⁶ Die Beratungsstelle in Bonn (Schwules Überfalltelefon) hat wegen dem finanziellen Aus des Trägers im Juli 2009 ihre Arbeit eingestellt. Derzeit ist keine Wiedereröffnung unter neuer Trägerschaft in Sicht. Damit fehlt eine Beratungsstelle mit doppelter Spezialisierung (Lesben und Schwule sowie Diskriminierung/Gewalt), die jährlich zwischen 10 und 25 Fälle von Diskriminierung/Gewalt registriert hat.

Die Beteiligung an der **Dokumentation** von Diskriminierungs- und Gewaltfällen, die in der Beratung bearbeitet werden, erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Beratungsstellen leiten ihre registrierten Fälle an die Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit in NRW weiter; auch vermitteln manche Organisationen Ratsuchende mit entsprechendem Beratungsbedarf an besonders spezialisierte Stellen (z. B. Landeskoordination im RUBICON) weiter. Die Beratungsstellen unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der Zahl der dokumentierten Diskriminierungs- und/oder Gewaltfälle: Während einige wenige Beratungsstellen, die sowohl auf die Zielgruppe Lesben und Schwule wie auch auf die Beratungsschwerpunkte Diskriminierung/Gewalt spezialisiert sind, jährlich durchschnittlich fünf bis 40 Fälle registrieren, dokumentieren andere null bis zwei Fälle pro Jahr, spielen aber, aus Sicht der Landeskoordinationsstelle, als Anlaufstellen und MultiplikatorInnen in der Öffentlichkeitsarbeit in der jeweiligen Region eine wichtige Rolle innerhalb dieses Netzwerks.

Die Beschwerde- bzw. Falldokumentation wurde von den Organisationen zunächst mittels Fragebögen durchgeführt; da einzelne Stellen zu diesem Zeitpunkt bereits an dem oben erwähnten Dokumentationssystem von Broken Rainbow beteiligt gewesen waren, wurden zunächst verschiedenen Fragebögen verwendet, die aber Schritt für Schritt angepasst und inzwischen fast vollständig angeglichen wurden. Derzeit wird das Dokumentationssystem der Landeskoordinationsstelle in NRW von der bislang schriftlichen auf eine online-basierte Erfassung umgestellt (ADS 2010a: 35).

In der aktuellsten Dokumentation der Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule für das Jahr 2008 wurden die von den einzelnen Beratungsstellen registrierten und weitergeleiteten Falldaten nach folgenden Kategorien – zusätzlich zu einigen kurzen, anonymisierten Darstellungen ausgewählter Fallbeispiele – ausgewertet:

- ▶ Betroffenengruppe: Schwule (Männer), Lesben (Frauen), Transgender (seit 2007)
- ▶ Ort: Groß-, Mittel-, Kleinstadt, ländlicher Raum
- ▶ Einordnung: Gewalt, Gewalt in der Partnerschaft, Gewalt durch ExpartnerIn, Gewalt durch die Herkunftsfamilie, Diskriminierung
- ▶ Art der Gewalt/Diskriminierung (differenziert nach lesbisch bzw. schwul): psychische/ verbale Gewalt, Stalking, Mobbing, körperliche Gewalt, sexualisierte Gewalt, Eigentumsdelikte, wirtschaftliche Gewalt, sonstige
- ▶ Lebensbereich: Öffentlicher Raum, Nachbarschaft, eigene Wohnung, Wohnung des/der TäterIn, Arbeitsplatz/Ausbildung/Schule, Cruisinggebiet/Szeneorte, andere
- ▶ Beziehungsverhältnis zwischen „Opfer“ und Täter_innen“: UnbekannteR, Ex-Partner_in; gegenwärtige_r Partner_in; Herkunftsfamilie, Nachbarn, Arbeitskolleg_inn_en, Mitschüler_innen, Bekannte_r; anderes
- ▶ Täter: Geschlecht, Alter (nach Altersgruppen), Anzahl der Täter
- ▶ Migrationshintergrund von „Täter_innen“ und „Opfern“³⁷.
- ▶ Anzeigeverhalten: Strafanzeige geplant, Anzeige wurde erstattet bzw. soll nicht erstattet werden, zivilrechtliche Schritte, arbeitsrechtliche Schritte

³⁷ Dieses Kriterium wurde mittlerweile aus der Auswertung herausgenommen und soll zukünftig anderweitig erfasst werden.

Aus den mehrjährigen **Erfahrungen** der Beratungsarbeit für Schwule und Lesben in NRW stellt die Landeskoordinationsstelle selbstkritisch ein Kernproblem fest: Die auf der Falldokumentation basierenden „Zahlen und deren Schwankungen sind auf die (...) schwankenden personellen Ressourcen von Beratungsangeboten sowie auf deren Annahme durch Betroffene zurückzuführen“ (Rubicon 2009: 5) – und spiegeln daher weniger tatsächliche Entwicklungen der Diskriminierung und Gewalt gegenüber Lesben und Schwulen wider. So wird beispielsweise in der Dokumentation 2008 die Tatsache, dass kein einziger Transgender-Fall gemeldet wurde, damit erklärt, „dass es bisher keine gezielten Beratungsangebote und keine(n) entsprechende Öffentlichkeitsarbeit“ zu dem speziellen Thema Gewalt gegenüber Transgender gibt (ebd.: 6). Ähnlich wird die geringe Zahl von Fällen von Gewalt/Diskriminierung gegenüber lesbischen Frauen mit den „schwankenden Ressourcen“ und den wenigen expliziten Beratungsangeboten für lesbische Frauen erklärt. Der krankheitsbedingte Ausfall eines ehrenamtlich arbeitenden Mitarbeiters einer Beratungsstelle für schwule Männer wirkt sich ebenso auf die dokumentierten Fallzahlen aus, wie die Anbindung eines Beratungsangebotes an hauptamtliche Strukturen (zu dieser Problematik, siehe auch ADS 2010a: 37).

Eine „Doppelspezialisierung“ der Beratungsstellen auf die Zielgruppe von Lesben und Schwulen und zugleich auf die Problematik von Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen wird von der Landeskoordinationsstelle als sehr bedeutsam für eine effektive und systematische Beratung und Dokumentation erachtet; die dafür notwendigen personellen Ressourcen sind jedoch auch in NRW nur in wenigen Fällen vorhanden – worunter die Qualität und Aussagekraft der Statistiken zu Diskriminierungs- und Gewaltfällen zu leiden haben. Ähnliche Wirkung hat die Dokumentationspraxis, wonach offenbar – so die Landeskoordination – bei den lesbisch-schwulen Spezialberatungsstellen mit ihren jährlich insgesamt rund 2.200 Klienten nur „herausragende, eindeutige“ Fälle als Diskriminierungs- und Gewaltfälle in die Statistik eingehen (ADS 2010a: 37).

Die **Begrenztheit der Aussagekraft** der Statistiken insbesondere im Zeitverlauf wird damit offenkundig; dies unterstreicht die Notwendigkeit von kontinuierlichen, breit zugänglichen Beratungsangeboten für die jeweiligen Betroffenenengruppen und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit.

3.3.3 NRW-weites Netzwerk von Antidiskriminierungsbüros (ethnische Diskriminierung)

In Nordrhein-Westfalen existiert eine vernetzte Beratungsinfrastruktur für Betroffene von ethnischer Diskriminierung und Rassismus. Im Zentrum dieses Netzwerks stehen aktuell folgende fünf unabhängige, zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsstellen, die seit über zehn Jahren – mit unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkten – professionelle und spezialisierte Antidiskriminierungsarbeit leisten:

- ▶ Anti-Rassismus-Informations-Centrum, ARIC-NRW e.V. (Duisburg)
- ▶ AntiDiskriminierungsbüro (ADB) Köln/Öffentlichkeit gegen Gewalt (ÖgG e.V.)
- ▶ Antidiskriminierungsbüro Siegen (VAKS e.V.)
- ▶ GleichBehandlungsbüro (GBB) Aachen (PÄZ e.V.)
- ▶ Planerladen e.V. (Dortmund)

Diese fünf Antidiskriminierungsbüros (ADB)³⁸, die unter dem Namen *NRWgegenDiskriminierung.de* auch eine eigene Internetplattform pflegen, führen – neben einer Vielzahl anderer Aktivitäten zum Abbau von Diskriminierung und Rassismus – auch eine individuelle Beratung von Betroffenen durch und dokumentieren die bearbeitenden Diskriminierungsbeschwerden nach einer einheitlichen Art und Weise. ARIC-NRW e.V. übernimmt dabei auch eine koordinierende Funktion. Darüber hinaus können die ADBs bei Diskriminierungsbeschwerden die Rechtsberatung des Gleichbehandlungsbüros in Aachen für ihre Beratungstätigkeit in Anspruch nehmen.

Diese Beratungsinfrastruktur hat ihre **Ursprünge** im Jahre 1997, als in NRW auf Initiative des Antidiskriminierungsrates NRW, einem Zusammenschluss verschiedener Migrant*innenorganisationen neun Antidiskriminierungsprojekte, gefördert durch Landesmittel, ins Leben gerufen wurden; diese Modellphase endete im Jahr 1999 mit der Einsicht, dass ein Bedarf an qualifizierter Antidiskriminierungsberatung in NRW besteht und dass die systematische Dokumentation von Diskriminierungsfällen für die Bekämpfung von Rassismus eine zentrale Rolle spielt.

Von Anfang an war es das Bestreben der beteiligten Organisationen, eine landesweit möglichst breite und professionelle **Beratungsstruktur** für von ethnischer Diskriminierung betroffene Menschen zu etablieren und – auch in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus Praxis und Wissenschaft (z. B. ehemaliges Landeszentrum für Zuwanderung, LzZ-NRW) – für diese Beratungsarbeit eine gemeinsame Arbeitsbasis zu entwickeln. So wurde in einem landesweiten Qualitätszirkel ein Positionspapier zur Antidiskriminierungsberatung entwickelt³⁹. Dieses Ziel kann heute als weitgehend erreicht gelten. Einen weiteren wichtigen Schritt macht die Antidiskriminierungsarbeit in NRW im Jahr 2009, als die fünf ADBs in das landesweite Netz der heute rund 130 Integrationsagenturen (früher: Migrationsfachdienste) eingegliedert wurden. In dieser neuen, finanziell nachhaltig gesicherten Position führen die ADBs ihre Arbeit seither als „**Integrationsagenturen**, Servicestelle für Antidiskriminierungsarbeit“ fort. Mit dieser integrationspolitischen Neustrukturierung der Beratungsarbeit in NRW wird laut dem federführenden NRW-Landesministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) das Ziel verfolgt, „die vorhandene professionelle Antidiskriminierungsarbeit als Bestandteil der Integrationsarbeit zu sichern, weiterzuentwickeln und perspektivisch in die Fläche zu bringen“ (MGFFI-Rahmenkonzept, S. 2).⁴⁰ Den ADBs kommt damit neben der eigentlichen Einzelfallberatung von Betroffenen von ethnischer Diskriminierung und Rassismus die Aufgabe zu, als Multiplikatoren langfristig den Aufbau einer qualifizierten Antidiskriminierungsberatung auch in anderen Beratungsstellen in NRW zu unterstützen.

³⁸ Drei dieser ADBs – ARIC-NRW, ADB Köln und GBB Aachen – sind ebenfalls Mitglied im Antidiskriminierungsverband Deutschland e.V. (advd) und damit auch am Aufbau einer bundesweit einheitlichen Registrierung und Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden beteiligt. Ferner wirkten diese drei ADBs auch an der Erarbeitung des advd-Eckpunkte-Papiers „Standards für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung“ mit.

³⁹ Die Beratung von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen: Bedeutung, Anforderungen, Perspektiven - Positionspapier des Qualitätszirkels „Beratungspraxis bei Diskriminierungsfällen“, http://aric-nrw.de/cms/upload/pdf/positionspapier_endversion2.pdf http://aric-nrw.de/cms/upload/pdf/positionspapier_endversion2.pdf

⁴⁰ Das Rahmenkonzept des Landesministeriums kann auf folgender Webseite eingesehen und heruntergeladen werden: www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/2010-03-30_Endfassung_Rahmenkonzeption_mit_Arbeitshilfen_18_12.pdf

Darüber hinaus ist die Arbeit der ADBs auch von struktureller und konzeptioneller Natur, d. h. es geht um die Veränderung des institutionellen Rahmens mit folgenden Zielen: Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Diskriminierung, Anstoßen von interkulturellen Dialogen und Diskussionsprozessen sowie Förderung der interkulturellen Öffnung sowohl bei öffentlichen Einrichtungen als auch in der Wirtschaft, wie z. B. bei Wohnungsunternehmen. Der Planerladen e.V. hat sich bspw. die Entwicklung und Erprobung von Antidiskriminierungsmaßnahmen nicht nur durch Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung und Beratung, sondern auch durch Studien zum Paired-Ethnic-Testing (mit dem Schwerpunkt Wohnungsmarkt) zur Aufgabe gemacht, um die häufig subtil erfolgenden Diskriminierungspraktiken aufzudecken. Neben diesen Forschungsansätzen werden außerdem Beiträge zur Fachdiskussion (Durchführung von Workshops, Vorträge bei Tagungen sowie Dokumentation und Präsentation von Projektergebnissen) geleistet, die u. a. das Thema Belegungsstrategien und Quotierung von MigrantInnen im öffentlich geförderten Wohnungsbau aufgegriffen haben. Bei Städten und Kommunen ist das Know-how der ADBs z. B. bei der Aufstellung von Integrationskonzepten gefragt, wodurch das Ziel – Integration als gesamtstädtische Strategie zu etablieren – unterstützt werden kann.

Die ADBs sind untereinander gut vernetzt und arbeiten eng zusammen, sei es durch regelmäßig stattfindende Treffen zum Erfahrungsaustausch, gemeinsame politische Arbeit oder durch Weitervermittlung von Ratsuchenden, sofern der jeweilige Fall dies erforderlich macht. Zur Dokumentation der diskriminierungsbezogenen Beschwerdefälle verwenden die fünf ADBs eine einheitliche, speziell entwickelte Dokumentationssoftware namens ARIC D-Dok. Dieses Softwaresystem wurde im Jahre 2000 von ARIC-NRW zusammen mit dem damaligen Landeszentrum für Zuwanderung, Antidiskriminierungsbüros und anderen Partnern, einschließlich des niederländischen damaligen landesweiten Antidiskriminierungsbüros LBR (Rotterdam; heute unter dem Namen Artikel 1) entwickelt. Dabei wurde das PC-gestützte Erfassungssystem des LBR als Vorbild genommen, mit dem in den Niederlanden bereits positive Erfahrungen gemacht worden waren. Das auf der Basis des niederländischen Modells entwickelte elektronische Erfassungssystem wurde in NRW von verschiedenen Beratungsstellen – darunter nicht nur von spezialisierten ADBs, sondern auch von Migrationsberatungsstellen einzelner Wohlfahrtsverbände – praktisch getestet. Es wurde dazu auch eine Schulung für die Personen, die mit dem Dokumentationssystem arbeiten, durchgeführt, wobei nicht nur die technische Handhabung der Software erläutert wurde, sondern auch die inhaltliche Einordnung von Diskriminierungsbeschwerden auf objektive und einheitliche Weise. Anfang 2001 wurde das Dokumentationssystem auf einer Fachtagung der Öffentlichkeit offiziell vorgestellt. Seit 2004 ist die Verwendung von ARIC-D-Dok für alle ADBs in NRW von der Landesregierung verpflichtend vorgeschrieben und dient seither als Grundlage für eine NRW-weit standardisierte und vergleichbare Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden. Außerdem diente das ARIC-D-Dok als Basis für die deutschlandweite Dokumentation von Diskriminierungsfällen der Mitgliedsorganisationen des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland (advd), die in der Beratungsarbeit aktiv sind; dieses Registrierungssystem, das sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Machbarkeitsstudie in der Endphase der Erprobung befand, wurde u. a. vor dem Hintergrund der vielfältigen Beratungserfahrungen weiter spezialisiert und mit geringfügigen Modifikationen an die Bedürfnisse einer bundesweit einheitlichen Dokumentation der advd-Beratungsstellen angepasst.

Mit dieser Erfassungs- und Dokumentationssoftware werden anhand vorgegebener Haupt- und Subkategorien verschiedenste Aspekte über den konkreten Vorfall festgehalten; außerdem dient ein Freitextfeld zur ausführlicheren Beschreibung des Sachverhalts und subjektiver Eindrücke der Betroffenen.

- ▶ Diskriminierungsbereich (z. B. Ämter/Behörde, Arbeitsbereiche, Bildungsbereich)
- ▶ Diskriminierungsmerkmale (Diskriminierungsgrund/-gründe)
- ▶ Form der Diskriminierung (sehr lange Liste von unterschiedlichen, teils auch strafrechtlich relevanten Formen, z. B. Anfeindung, körperliche Gewalt, Bedrohung, benachteiligende Behandlung, abgelehnter Verwaltungsakt)
- ▶ Zeitpunkt des Vorfalls
- ▶ Zeugen
- ▶ Angaben zum Verursacher (persönliche Daten, Kontaktdaten)
- ▶ Angabe zur betroffenen Person (persönliche Daten, Kontaktdaten – mit der Möglichkeit, anonym zu bleiben)
- ▶ Fallabwicklung (z. B. eingeleitete Maßnahmen und Ergebnisse, Zeitaufwand)
- ▶ Aktivitäten des/der Ratsuchenden vor Aufsuchen der Beratungsstelle

Die fünf ADBs in NRW erfassen mit diesem umfassenden Dokumentationssystem ihre bearbeiteten Diskriminierungsfälle und leiten die Daten an ARIC-NRW weiter, wo die statistische Auswertung der Daten zentral durchgeführt wird. Allerdings gab es bislang (noch) keine NRW-weite gemeinsame Veröffentlichung der ausgewerteten Diskriminierungsfälle; lediglich das AntiDiskriminierungsbüro (ADB) Köln/Öffentlichkeit gegen Gewalt e.V. präsentiert seit 2005 und hierbei rückwirkend ab 2002 seine mittels ARIC-D-Dok dokumentierten Beratungsfälle in einer jährlichen Veröffentlichung.

Die fünf ADBs kooperieren noch in einer weiteren Form der Beschwerdedatenerfassung, und zwar über das **Web-Portal „Diskriminierung melden“** (www.diskriminierung-melden.de), auf dem Diskriminierungsfälle online und anonym gemeldet werden können.⁴¹ Dieses mehrsprachige Online-Portal (deutsch, englisch, französisch, türkisch, russisch) beinhaltet die Web-Links zu den einzelnen ADBs (für persönliche Beratungswünsche) und einen knappen, durch Ankreuzen auszufüllenden Online-Fragebogen, der folgende Kategorien umfasst:

- ▶ Allgemeine Angaben zur Person: Alter Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Bundesland, Ort des Vorfalls (Stadt)
- ▶ Wo wurden/werden Sie diskriminiert? (Lebensbereich; pro Meldung nur eine Nennung möglich)
- ▶ Warum werden/wurden Sie diskriminiert (Diskriminierungsmerkmale; Mehrfachnennung möglich) und wann?
- ▶ Um welche Form der Diskriminierung handelt es sich? (Mehrfachnennung möglich)

Die über diesen Fragebogen dokumentierten (anonymen) Diskriminierungsfälle werden intern – getrennt von den auf individueller Beratung durch die ADBs basierenden Diskriminierungsbeschwerden – ausgewertet, wurden bisher jedoch nicht veröffentlicht; laut Angaben von ARIC-NRW wurden zwischen Juli 2007 und August 2009 647 Fallmeldungen gezählt (ADS 2010a: 19). Zur besseren Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung, die sich gegen die Ungleichbehandlung auch auf juristischem Wege zur Wehr setzen wollen, haben die ADBs zusammen mit einigen wenigen anderen nichtstaatlichen Organisationen in NRW die **Stiftung „Leben ohne Rassismus“**⁴² gegründet; der Stiftungsbeirat setzt sich aus je einem/r Vertreter/in der fünf ADBs sowie Vertretern von Pro Asyl und dem Interkulturellen Solidaritätszentrum e.V./Anti-Rassismus-Telefon in Essen zusammen. Die Stiftung berät Betroffene bei Klagen gegen Diskriminierung (auch in Zusammenarbeit mit Rechtsexperten) und unterstützt sie auch finanziell.

⁴¹ Auch die Webseite des advd ist mit dieser Online-Plattform verlinkt.

⁴² www.nrwgegen Diskriminierung.de/stiftung

Durch eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit soll die öffentliche Sensibilität für Diskriminierung insgesamt erhöht werden. Im Sinne der strategischen Prozessführung wird somit auch zur Weiterentwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Deutschland beigetragen.

4. Rechtsprechungs- und Gerichtsverfahrensstatistiken als zusätzliche Datenquelle zu Diskriminierungsfällen

Nicht alle Menschen, die Diskriminierung erlebt haben und sich dagegen zur Wehr setzen wollen, wenden sich an spezielle Antidiskriminierungs- oder Beratungsstellen. So zeigen die Ergebnisse der Eurobarometer-Befragung (EU Kommission 2009: 40), dass viele stattdessen im Falle einer Diskriminierung eher den direkten Weg über die Gerichte gehen und Klage gegen die beschuldigte Partei einreichen würden. Vor diesem Hintergrund zeigt sich die hohe Relevanz von Statistiken zu diskriminierungsrelevanten Gerichtsverfahren und -entscheidungen als zusätzliche Datenquelle für Diskriminierungsfälle. Zwei Datenquellen sind dabei zu unterscheiden:

- ▶ Rechtsprechungsdatenbanken mit Urteilen (z. B. JURIS, Gerichtsdatenbanken)
- ▶ Verfahrensstatistiken der Gerichte

Beide Datenquellen sind derzeit als Grundlage für verlässliche Aussagen über die exakte Zahl diskriminierungsrelevanter Gerichtsverfahren (noch) nicht oder nur bedingt geeignet; nichtsdestotrotz liefern sie wertvolle Erkenntnisse über Klagen und Gerichtsverfahren mit AGG-Bezug – und Einblicke in die Anwendung des deutschen Antidiskriminierungsrechts.

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Rechtsprechungsdatenbanken und anschließend die Ergebnisse einer Auswertung der umfangreichsten Datenbank JURIS kurz präsentiert (Abschnitt 4.1). Abschnitt 4.2 stellt die Resultate einer Umfrage bei Arbeitsgerichtsbarkeiten aller Bundesländer zur jeweiligen Erfassung von AGG-relevanten Verfahren vor. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Einblicke diese Datenquellen in das Ausmaß und die Formen von Diskriminierung bereits heute bieten.

4.1 Rechtsprechungsdatenbanken

Es existieren verschiedene Rechtsprechungsdatenbanken, die sich hinsichtlich Qualität, Umfang, thematischer Spezialisierung, regionaler Abdeckung und Aktualität unterscheiden. So bieten viele Landesjustizministerien einen ständig aktualisierten und offen zugänglichen Online-Rechercheservice zu den landesweit ergangenen Gerichtsurteilen an, über den sich auch Urteile zum AGG suchen lassen. Zusätzlich liefern private, zugangsbeschränkte (kostenpflichtige) Online-Datenbanken wie etwa JURIS (mit rund einer Million Rechtsprechungsdokumente) und JURION (mit ca. 300.000 Entscheidungen) einen umfassenden und aktuellen Überblick über Gerichtsurteile in Deutschland aus verschiedensten Rechtssphären. Daneben verwalten verschiedene staatliche und nichtstaatliche Institutionen Rechtsprechungsdatenbanken zu ausgewählten thematischen Bereichen, die sich entweder speziell auf das Thema Diskriminierung oder auf bestimmte Merkmalsbereiche (ohne expliziten Diskriminierungsbezug) konzentrieren. Diese Rechtsprechungsdatenbanken bieten vielfältige Recherchemöglichkeiten zu Fällen von Diskriminierung, die vor Gericht gebracht wurden, wenngleich keine dieser Datenbanken einen vollständigen Überblick über *alle* in Deutschland ergangenen Urteile bieten kann.

Die folgende Tabelle gibt einen exemplarischen Überblick über relevante Datenbanken:

Tab. 13: Ausgewählte Rechtsprechungsdatenbanken

| Betreiber | Inhalt | Link |
|---|---|---|
| JURIS | Umfangreichste Sammlung von Gerichtsurteilen (kein thematischer Schwerpunkt); deutschlandweite Abdeckung; kostenpflichtiger Online-Zugang | http://www.juris.de/jportal/index.jsp |
| JURION | Umfangreiche Sammlung von Gerichtsurteilen; deutschlandweite Abdeckung; kostenpflichtiger Online-Zugang | http://www.jurion.de/ |
| Berliner Landesantidiskriminierungsstelle (LADS) | Frei zugängliche Online-Datenbank zu wichtigen Urteilen im Bereich Diskriminierung, differenziert nach den Diskriminierungsmerkmalen; kein Anspruch auf Vollständigkeit; erstellt in Kooperation mit dem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien, Humboldt-Universität Berlin | http://www.berlin.de/lb/ads/agg/urteile/index.html |
| Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) | "Rechtsprechungsübersicht zum Antidiskriminierungsrecht" (PDF-Broschüre, Stand Mai 2010): Sammlung ausgewählter Entscheidungen deutscher Gerichte zum Antidiskriminierungsrecht besteht sowohl aus allgemein verfügbaren als auch aus der Antidiskriminierungsstelle direkt zur Verfügung gestellten Urteilen. Sie soll laufend fortgeschrieben werden. | http://www.antidiskriminierungsstelle.de/ADS/Service/downloads.did=140770.html |
| „Urteile finden“ | Link-Liste zu den Rechtsprechungsdatenbanken unzähliger Gerichte auf Bundes- und Landesebene (Metadatenbank) | http://www.urteilfinden.de/gerichtsdatenbanken/ |
| Sozialportal | Ständig aktualisierte Übersicht über ergangene Urteile im Bereich Behinderung; keine Spezialisierung auf Diskriminierung | http://www.linkhitlist.com/cgi/LHL_D.exe?SLHL&ListNo=39625930705 |
| REHADAT | Datenbank enthält Gesetze, Verordnungen und Urteile zum Thema Behinderung und berufliche Rehabilitation; erstellt in Kooperation mit JURIS; keine Spezialisierung auf Diskriminierung | http://www.rehadat.de/rehadat/Reha.KHS |
| Lesben- und Schwulenverband | Ständig aktualisierte Übersicht über ergangene Urteile im Bereich sexueller Orientierung/Identität; keine reine Spezialisierung auf Diskriminierungsfälle | http://typo3.lsvd.de/760.0.html |

Die **JURIS-Datenbank**, die auf einer ständig aktualisierten Sammlung bundesweit ergangener Gerichtsurteile basiert, gilt als umfangreichste Rechtsprechungsdatenbank in Deutschland, wenngleich auch JURIS bei Weitem nicht alle Urteile jedes einzelnen deutschen Gerichts beinhaltet (vgl. Nickel 2009: 3). Eine solche JURIS-Recherche ist mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert, die dazu führen, dass die rein quantitativen Suchergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind: So ließe sich z. B. nur mit sehr hohem Aufwand mittels einer qualitativen Suche herausfinden, ob AGG-Regelungen bei der Urteilsbegründung eine zentrale Rolle (z. B. als konkrete Anspruchsgrundlage) gespielt haben oder lediglich als zusätzliche Rechtsnorm zitiert wurden. Auch kann auf der Basis einer quantitativen JURIS-Recherche der Ausgang der Entscheidung nicht bestimmt werden – sofern man nicht alle Urteile einzeln (qualitativ) analysiert. Wenngleich dadurch die Aussagekraft der Rechercheergebnisse beeinträchtigt wird, kann eine systematische Recherche innerhalb der JURIS-Datenbank einen Einblick in Verfahrensaktivitäten mit Bezügen zu Diskriminierung bzw. zu AGG-Normen gewähren; dies wird im Folgenden anhand einiger exemplarischer Recherchen gezeigt.

Ergebnisse der JURIS-Datenbankrecherche

In der JURIS-Datenbank wurden insgesamt 491 Urteile (393) und Beschlüsse (93) identifiziert, bei denen auf das AGG als Norm Bezug genommen wird (Stand: 28.04.2010)⁴³; 45 dieser Verfahren waren zum Zeitpunkt der Recherche noch anhängig. Die differenzierte Suche nach „AGG“ (Rechtsnorm) in Kombination mit den verschiedenen **Diskriminierungsmerkmalen** zeigte, dass die weitaus meisten AGG-relevanten Urteile im Bereich von Altersdiskriminierung ergingen, gefolgt von Urteilen zu Diskriminierung aufgrund einer Behinderung und dem Geschlecht. Eine relativ hohe Zahl an Verfahren, die sich auf die Rechtsnorm des AGG beziehen, konnte keinem einzelnen Diskriminierungsmerkmal zugeordnet werden. Konkret führte die Recherche zu folgenden Ergebnissen⁴⁴:

⁴³ Einer dieser 491 Fälle bezieht sich auf ein Urteil eines britischen Arbeitsgerichts, das in einem Verfahren wegen Alterdiskriminierung auf das deutsche AGG Bezug nimmt.

⁴⁴ Dieses Ergebnis bestätigt die bereits im September 2009 gefundenen Tendenzen zu den Gerichtsurteilen auf Grundlage der JURIS-Datenbank (vgl. Nickel 2009).

Tab. 14: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Diskriminierungsmerkmal)

| Recherche: „AGG“ (Norm) in Kombination mit....(Schlagwort) | Anzahl der Treffer | Anteil an allen „AGG“ (Norm)- Treffern in % |
|---|--------------------|---|
| „Alter“ | 243 | 49,5 |
| „Behinderung“ | 62 | 12,6 |
| „Geschlecht“ | 46 | 9,4 |
| „ethnische Herkunft“, „Rasse“ (ein Fall: nur „Rasse“) | 13 | 2,7 |
| „Religion“, „Weltanschauung“ (ein Fall: nur „Weltanschauung“) | 18 | 3,7 |
| „sexuelle Identität“ und/oder „sexuelle Orientierung“ (davon zwei Fällen nur „sexuelle Orientierung“) | 12 | 2,4 |
| Sonstige (Treffer zu „AGG“ ohne Bezug zu genannten Merkmalen) | 97 | 19,8 |
| „AGG“ (Norm) gesamt ohne Merkmalsdifferenzierung | 491 | 100,0 |

Nicht immer enthalten Gerichtsurteile zu Diskriminierungsfällen auch einen Bezug zum AGG; dies hängt zum einen damit zusammen, dass Gerichte schon vor Einführung des AGG, Verfahren mit Diskriminierungsbezug bearbeitet haben, und zum anderen damit, dass Diskriminierungsklagen auch auf anderen Rechtsnormen basieren können. Eine JURIS-Recherche mit dem Begriff „Diskriminierung“ als Schlagwort in Kombination mit weiteren Merkmalen (z. B. Alter, Altersdiskriminierung, ethnische Herkunft, Religion) bestätigt zwar, dass Fälle von Diskriminierung aufgrund des Alters, des Geschlechts und der Behinderung besonders häufig sind. Es wird dabei aber auch deutlich, dass die Zahl der gefundenen Treffer zu „Diskriminierung“ und „Behinderung“ sehr viel häufiger sind, als die Recherche nach AGG als Rechtsnorm vermuten ließ: sehr oft wird in diesen Verfahren stattdessen auf das SGB IX Bezug genommen. Wie vorsichtig solche Rechercheergebnisse zu interpretieren sind, zeigen die relativ hohen Trefferzahlen zu „Religion“: so wird etwa die **Validität** der Suchergebnisse zu „Diskriminierung“ und „Religion“ dadurch beeinträchtigt, dass sich die meisten gefundenen Urteile auf den Bereich des Asylrechts (z. B. „keine Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit im Herkunftsland“) beziehen.

Tab. 15: JURIS-Recherche nach Diskriminierung (Schlagwort) (nach Diskriminierungsmerkmal)

| Recherche: Diskriminierung (3.163) und...(Schlagwort) | Anzahl der Treffer |
|---|--------------------|
| Alter | 357 |
| Altersdiskriminierung | 160 |
| Geschlecht | 175 |
| Geschlechterdiskriminierung | 46 |
| Ethnische Herkunft | 16 |
| Rasse | 33 |
| Ethnische Herkunft und Rasse | 5 |
| Behinderung | 455 |
| Sexuelle Orientierung und/oder sexuelle Identität | 13 |
| Religion und/oder Weltanschauung | 264 |

Eine JURIS-Recherche nach AGG (als Rechtsnorm) und **Region** zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, die nicht nur mit der jeweiligen Einwohnerzahl zu erklären ist. Die meisten Verfahren mit AGG als Rechtsnorm wurden laut Suchergebnis in Nordrhein-Westfalen durchgeführt (30%), gefolgt von Hessen (13,8%) und Bayern (10,4%). Doch auch hier ist Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse geboten, da nicht alle (Landes-) Gerichte ihre Verfahren in gleichem Umfang in die JURIS-Datenbank einspeisen.

Tab. 16: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Region)

| Recherche: AGG (Norm) und Region | Anzahl der Treffer | Anteil an allen Treffern in % |
|---|--------------------|-------------------------------|
| Baden-Württemberg | 30 | 6,7 |
| Bayern | 47 | 10,4 |
| Berlin | 37 | 8,2 |
| Brandenburg | 24 | 5,3 |
| Bremen | 4 | 0,9 |
| Hamburg | 18 | 4,0 |
| Hessen | 62 | 13,8 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 5 | 1,1 |
| Niedersachsen | 30 | 6,7 |
| Nordrhein-Westfalen | 135 | 30,0 |
| Rheinland-Pfalz | 27 | 6,0 |
| Saarland | 9 | 2,0 |
| Sachsen | 5 | 1,1 |
| Sachsen-Anhalt | 5 | 1,1 |
| Schleswig-Holstein | 12 | 2,7 |
| Thüringen | 1 | 0,02 |
| Gesamt (AGG Fälle kategorisiert nach Region) | 451 | 100,0 |

Um in der JURIS-Datenbank speziell solche AGG-Verfahren zu identifizieren, die sich auf einen Verstoß gegen das arbeits- bzw. zivilrechtliche Benachteiligungsverbot des AGG beziehen und/oder auf Entschädigung bzw. Schadensersatz klagen, wurde eine Recherche nach ausgewählten **Rechtsnormen des AGG** durchgeführt. Damit; sollen solche Verfahren, die sich auf eher formale Aspekte des Gesetzes (z. B. Ernennung der innerbetrieblichen Beschwerdestelle, Vereinbarkeit tariflicher oder betrieblicher Regelungen mit dem AGG) beziehen, ansatzweise herausgefiltert werden.

Die meisten Treffer ergab hier die Suche nach „§ 1 AGG“, in dem das Ziel des Gesetzes, die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligung aus den verschiedenen Gründen, verankert ist. In § 7 AGG wird dieser Grundsatz auf den **Beschäftigungsbereich** angewandt und konkretisiert; § 15 regelt die Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz im Falle einer Benachteiligung im Beschäftigungsbereich. § 19 verbietet die Benachteiligung aus den in § 1 genannten Gründen (mit Ausnahme der Weltanschauung) im **Zivilrechtsverkehr**; die Ansprüche der Betroffenen in solchen zivilrechtlichen Verfahren sind in § 21 geregelt.⁴⁵ Hier zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt bei den arbeitsrechtlichen Urteilen. Allerdings werden hier teilweise deutliche Unterschiede hinsichtlich der verschiedenen Diskriminierungsmerkmale erkennbar. (Tab. 17).

Tab. 17: JURIS-Recherche nach einzelnen AGG-Rechtsnormen (nach Diskriminierungsmerkmal)

| Diskriminierungsmerkmal | Anzahl der Treffer in Kombination mit ... AGG | | | | | |
|---|---|------------|------------|------------|----------|----------|
| | § 1 | § 3 | § 7 | § 15 | § 19 | § 21 |
| Gesamt (ohne Differenzierung nach Merkmal) | 196 | 166 | 182 | 117 | 8 | 4 |
| „Alter“ | 94 | 66 | 96 | 37 | 2 | 2 |
| „Behinderung“ | 30 | 22 | 33 | 36 | 1 | - |
| „Geschlecht“ | 26 | 22 | 28 | 19 | 1 | - |
| „ethnische Herkunft“ und/oder „Rasse“ | 7 | 5 | 8 | 8 | 3 | 2 |
| „Religion“ und /oder „Weltanschauung“ | 8 | 5 | 9 | - | - | - |
| „sexuelle Identität“ und/oder „sexuelle Orientierung“ | 9 | 5 | 4 | 1 | - | - |

Ferner wurde in der Datenbank nach „§ 3 AGG“ (Norm) gesucht, der die verschiedenen **Formen der Benachteiligung** (unmittelbare und mittelbare Benachteiligung, Belästigung, sexuelle Belästigung und Anweisung zur Benachteiligung) aufführt und damit auf das Vorliegen konkreter Fälle von Diskriminierung hindeutet. Hier zeigte sich, dass besonders häufig auf das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung (§ 3 Abs. 1 AGG) Bezug genommen wurde, gefolgt von Fällen mittelbarer Diskriminierung (§ 3 Abs. 2 AGG). Fälle zu (sexueller) Belästigung spielen kaum eine Rolle; die Datenbanksuche nach § 3 Abs. 5 AGG (Anweisung zu Diskriminierung) ergab keinen einzigen Treffer. (Tab. 18)

⁴⁵ Es ist durch eine rein quantitative Recherche nicht zu ermitteln, ob den Klagenden Ansprüche im Sinne des AGG zugesprochen wurden.

Tab. 18: JURIS-Recherche nach § 3 AGG-Rechtsnormen (nach Diskriminierungsmerkmal)

| Diskriminierungsmerkmal | Anzahl der Treffer in Kombination mit § 3 ...AGG | | | | | |
|---|--|---|----------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| | Abs. 1 Unmittelbare Benachteiligung | Abs 2. Mittelbare Benachteiligung | Abs.3 Belästigung | Abs 4. Sexuelle Belästigung | Abs. 5 Anweisung: Benachteiligung | §3 AGG- Treffer (gesamt) |
| Gesamt (ohne Differenzierung nach Merkmal) | 82 | 52 | 11 | 11 | - | 166 |
| „Alter“ | 45 | 19 | - | - | - | 66 |
| „Behinderung“ | 10 | 9 | 1 | - | - | 22 |
| „Geschlecht“ | 9 | 12 | - | 1 | - | 22 |
| „ethnische Herkunft“ und/oder „Rasse“ | 3 | 2 | 1 | - | - | 5 |
| „Religion“ und /oder „Weltanschauung“ | 2 | 3 | - | - | - | 5 |
| „sexuelle Identität“ und/oder „sexuelle Orientierung“ | 3 | 1 | - | - | - | 5 |

Die Recherche, differenziert nach zuständiger **Gerichtsbarkeit**, bestätigt, dass ein Grossteil der Verfahren im Bereich des Arbeitsrechts geführt wird deutlich weniger Fälle wurden vor den Verwaltungsgerichten verhandelt. Die anderen Gerichtsbarkeiten scheinen bislang kaum Fälle mit AGG-Bezug behandelt zu haben.

Tab. 19: JURIS-Recherche nach AGG als Norm (nach Gerichtsbarkeit)

| AGG als Norm | Anzahl | Anteil |
|--|------------|--------------|
| Arbeitsgerichtsbarkeit | 302 | 61,5 |
| Verwaltungsgerichtsbarkeit | 143 | 29,1 |
| Sozialgerichtsbarkeit | 22 | 4,5 |
| Ordentliche Gerichtsbarkeit | 18 | 3,7 |
| Besondere Gerichtsbarkeit (z. B. EuGH) | 4 | 0,8 |
| Verfassungsgerichtsbarkeit | 1 | 0,2 |
| Gesamt | 491 | 100,0 |

Die durchgeführten JURIS-Datenbankrecherchen illustrieren exemplarisch die Vielzahl von **Recherchemöglichkeiten**, die an die jeweilige Fragestellung und das Erkenntnisinteresse angepasst werden können. Damit sind Rechtsprechungsdatenbanken, insbesondere die umfangreiche JURIS-Datenbank, trotz der erwähnten Einschränkungen hinsichtlich der Exaktheit der Ergebnisse eine wichtige *quantitative* Datenquelle zu Diskriminierungsfällen. Doch auch andere spezialisierte Datenbanken, z. B. der LADS, der ADS, Sozialportal oder des LSVD, bieten wichtige Informationen zu relevanten Gerichtsurteilen, wemgleich deren Rechtsprechungsübersichten einen eher *qualitativen* Einblick gewähren.

4.2 Statistische Erfassung von Verfahren mit AGG-Bezug durch die Gerichte

Die offiziellen und bundesweit einheitlichen Gerichtsverfahrensstatistiken enthalten keine Angaben zu Verfahren mit Bezug zum AGG; Verfahren zu Diskriminierungsfällen lassen sich daher in diesen Statistiken – auch nicht indirekt – identifizieren. Um dennoch einen Einblick zu erhalten, welche Rolle Verfahren mit AGG-Bezug in der täglichen Arbeit der Gerichte spielen, wurden die Landesarbeitsgerichte aller Bundesländer zu ihren Erfahrungen mit AGG-Verfahren angefragt und um Informationen dazu gebeten, ob und, wenn ja, wie Verfahren mit AGG-Bezug in ihrer jeweiligen Landesarbeitsgerichtsbarkeit (einschließlich der Arbeitsgerichten) dokumentiert werden.⁴⁶

Die Befragung der Landesarbeitsgerichte ergab, dass derzeit kaum ein (Landes-)Arbeitsgericht in Deutschland Verfahren mit AGG-Bezug explizit und systematisch dokumentiert. Die meisten Gerichte verwiesen darauf, dass solche Verfahren nicht separat erfasst, sondern in den Kategorien des Streitgegenstandskatalogs (z. B. in den Verfahrenskategorien der Arbeitsgerichte unter „Sonstige“ oder „Zahlungsklage“) subsumiert würden. Allerdings gaben auch nahezu alle Gerichte – oft nach einer internen Umfrage innerhalb der Richterschaft – an, dass die Zahl der AGG-Verfahren in ihrer Zuständigkeit sehr gering ist.

Nur wenige Arbeitsgerichte legten **Zahlen zu bearbeitenden AGG-Verfahren** vor, wobei diese meist auf Schätzungen („aus dem Erinnerungsvermögen“) der Richterschaft basierten. Lediglich in der Arbeitsgerichtsbarkeit Berlin-Brandenburg werden zu allen Gerichtsverfahren Akteneinträge vorgenommen, bei denen ein AGG-Bezug explizit vermerkt wird. Diese Aktenvermerke werden jährlich statistisch ausgewertet, wobei aber auch hier keine Garantie auf Vollständigkeit übernommen wird. Seit 2008 liegen dort die entsprechenden Jahresstatistiken differenziert nach den Diskriminierungsmerkmalen vor; im Jahr 2007 wurde die Erhebung noch ohne diese Differenzierung durchgeführt (Tab. 20/21).

⁴⁶ Diese Gerichtsumfrage wurde auf den Bereich des Arbeitsrechts beschränkt, da hier die mit Abstand meisten Verfahren mit AGG-Bezug durchgeführt werden (laut JURIS-Recherche über 60 %).

Tab. 20: Arbeitsgericht Berlin-Brandenburg: Streitfälle mit AGG-Bezug (2007-2009, Jan/Feb 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|-----------|-----------|------------|----------|
| Alter | - | 50 | 229 | 0 |
| Behinderung | - | 5 | 9 | 0 |
| Geschlecht | - | 3 | 5 | 0 |
| Rasse | - | 0 | 0 | 0 |
| Religion | - | 0 | 1 | 0 |
| Weltanschauung | - | 0 | 3 | 0 |
| Ethnische Herkunft | - | 0 | 2 | 0 |
| Sexuelle Identität | - | 1 | 3 | 0 |
| ohne nähere Angabe | 36 | 7 | 0 | 0 |
| Gesamt | 36 | 66 | 252 | 0 |

Stand: 26.02.2010

Tab. 21: Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg: Streitfälle mit AGG-Bezug (2007-2009, Jan/Feb 2010)

| LAG Berlin-Brandenburg: Streitfall mit AGG-Bezug | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|----------|-----------|-----------|----------|
| Alter | - | 8 | 7 | 2 |
| Behinderung | - | 6 | 6 | 0 |
| Geschlecht | - | 3 | 5 | 1 |
| Rasse | - | 0 | 0 | 0 |
| Religion | - | 0 | 0 | 0 |
| Weltanschauung | - | 0 | 0 | 0 |
| Ethnische Herkunft | - | 1 | 1 | 0 |
| Sexuelle Identität | - | 1 | 0 | 0 |
| ohne nähere Angabe | 4 | 3 | 1 | 0 |
| Gesamt | 4 | 22 | 20 | 3 |

Stand: 26.02.2010

Auf **Schätzung der Richterschaft** basierende Statistiken zu Verfahren mit AGG-Bezug wurden in Sachsen und Sachsen-Anhalt gemeldet. Das **Sächsische Landesarbeitsgericht** nimmt dabei auf eine Kleine Landtagsanfrage (Drs. 4/15641) vom Juni 2009 Bezug und präsentiert Statistiken für die einzelnen Arbeitsgerichte und das Landesarbeitsgericht, differenziert nach Diskriminierungsmerkmal und Ausgang des Verfahrens.

Tab. 22: AGG-Klagen an Arbeitsgerichten (ArbG) und Landesarbeitsgericht (LAG) in Sachsen seit Einführung des AGG

| Anzahl der Klagen, die zur Begründung einen Verstoß gegen das AGG anführten | |
|--|-------------|
| ArbG Bautzen | 3 |
| ArbG Dresden | 7 |
| ArbG Zwickau | 4 |
| ArbG Chemnitz | 3 |
| ArbG Leipzig | 3 |
| LAG Sachsen | 3 |
| Ausgang der Verfahren | |
| Durch ein ganz oder teilweise der Klage stattgebendes Urteil (ArbG) | 3 |
| Durch ein die Klage abweisendes Urteil (ArbG) | 8 |
| Durch ein die Klage abweisendes Urteil (LAG Sachsen) | 3 |
| Auf sonstige Weise (ArbG) | 8 |
| Noch anhängig (1. Instanz) | 1 |
| Diskriminierungsmerkmale | |
| Geschlecht | 6 |
| Alter | 6 |
| Behinderung | 6 + 2 (LAG) |
| Ethnische Herkunft | 2 + 1 (LAG) |
| Religion/Weltanschauung | 1 |
| Sonstige Gründe | 1 |

Das **Sächsisch-anhaltinische Landesarbeitsgericht** zählt lediglich solche AGG-Verfahren explizit aus, die auf Zahlung einer Entschädigung bzw. Schadensersatz nach § 15 AGG abzielen, differenziert nach Entscheidungen, Diskriminierungsmerkmal und „Fälle von AGG-Hopping“ (Tab. 23).

Tab. 23: Klagen (nach § 15 AGG) an Arbeitsgerichten in Sachsen-Anhalt seit Einführung des AGG

| | Klagen auf Entschädigung / SchE nach § 15 AGG | Ergangene Entscheidungen | Schwerpunkte der Art der Diskriminierung | Fälle von AGG-Hopping |
|--------------------|---|--------------------------|--|-----------------------|
| ArbG Dessau-Roßlau | 7 | 3 | Behinderung | Nicht feststellbar |
| ArbG Halle | 1 | 0 | Keine Schwerpunkte | 0 |
| ArbG Magdeburg | 8 | 2 | Behinderung/Geschlecht | ca. 7 |
| ArbG Stendal | 2 | 0 | Behinderung/Geschlecht | 0 |

Auch die Umfrage der Landesarbeitsgerichte **Niedersachsen** und **Mecklenburg-Vorpommern** bei den jeweiligen erstinstanzlichen Arbeitsgerichten hat nur zu „bedingt aussagekräftigen Ergebnissen“ geführt, so ein LAG-Vertreter: Die Arbeitsgerichte in Mecklenburg-Vorpommern berichten – aus der Erinnerung – von rund 15 bis 20 Klagen mit AGG-Bezug. Die Befragung von 77 Richtern in der niedersächsischen Arbeitsgerichtsbarkeit beantwortet zehn RichterInnen (alle erste Instanz)⁴⁷; demnach gab es in den Jahren 2008 und 2009 rund 25 Verfahren mit AGG-Bezug, von denen nur rund ein Fünftel „ausgeurteilt“ wurde. Altersdiskriminierung spielte quantitativ die größte Rolle, gefolgt von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und/oder der Religion.

Nicht nur das aktuelle Beispiel der Arbeitsgerichtsbarkeit Berlin-Brandenburg, sondern auch Erfahrungen anderer Landesarbeitsgerichte aus der Vergangenheit zeigen, dass eine systematische Erfassung von Gerichtsfällen mit AGG-Bezug grundsätzlich möglich ist. So führte etwa das **Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg** unmittelbar nach Einführung des AGG im August 2006 eine einmalige Sonderauswertung der arbeitsgerichtlichen Verfahren mit AGG-Bezug durch. In einem Zeitraum von acht Monaten nach Inkraft-Treten des AGG gingen dort 109 Verfahren bei den Arbeitsgerichten ein (Tab. 24).

⁴⁷ Ob die Richter, die nicht auf die Anfrage geantwortet haben, keine Verfahren zu berichten haben oder die Anfrage ignoriert haben, ist unklar.

Tab. 24: AGG-Verfahren in den Arbeitsgerichten in Baden-Württemberg (Sondererfassung)

| AGG-Verfahren* | 18.08-2006 – 18.04.2007 |
|--|-------------------------|
| Gesamt | 109 |
| Davon bereits erledigt (gesamt) | 64 |
| Davon erledigt durch Urteil | 12 |
| nach Diskriminierungsgründen (in Prozent) | |
| Alter | 36 % |
| Geschlecht | 28 % |
| Behinderung | 18 % |
| Ethnische Herkunft | 11 % |
| Andere | 7 % |
| Arbeitsrechtlicher Bereich (in Prozent) | |
| Bewerbung | 38 % |
| Kündigung | 36 % |
| Bestehende Arbeitsverhältnisse | 26 % |

* definiert als eingegangene Verfahren, bei denen eine AGG-Norm zur Anwendung gekommen ist.

Des Weiteren gab das Landesjustizministerium Rheinland-Pfalz zwei jährliche Sonderauswertungen der AGG-Verfahren der Arbeitsgerichtsbarkeit zwischen Oktober 2007 und September 2009 in Auftrag. Alle Verfahren wurden systematisch nach Diskriminierungsmerkmalen und – für den Zeitraum Oktober 2007 bis September 2008 – auch nach Ausgang des Verfahrens ausgewertet (Tab. 25).

Tab. 25: AGG-Verfahren bei den Arbeitsgerichten in Rheinland-Pfalz (Sondererfassung)

| AGG-Verfahren nach Diskriminierungsgründen | Okt. 2007 – Sept. 2008 | Okt. 2008 – Sept. 2009 |
|--|-------------------------------|------------------------|
| Geschlecht | 16 | 5 |
| Alter | 6 | 2 |
| Behinderung | 9 | 9 |
| Sexuelle Identität | 0 | 2 |
| Ethnische Herkunft | 4 | 0 |
| Religion/Weltanschauung | 0 | 0 |
| Gesamt | 35 | 18 |
| Ausgang der Verfahren | | |
| Urteil: Klage abgewiesen | 4 | - |
| Urteil: Klage stattgegeben | 2 (Zahlung eines Geldbetrags) | - |
| Vergleich | 16 | - |
| Klagerücknahme | 6 | - |
| Sonstiges | 2 | - |
| Noch nicht abgeschlossen | 5 | - |

Die Sondererfassung wurde nach Auskunft des Landesarbeitsgerichts Rheinland-Pfalz Ende 2009 eingestellt – zum einen, weil die niedrigen Fallzahlen in keinem Verhältnis zu dem Mehraufwand einer solchen Erfassung standen und zum anderen, weil mit der Auswertung hinreichend deutlich gemacht wurde, dass die von vielen befürchtete Prozessflut nicht eingetreten ist – auch nicht drei Jahre nach In-Kraft-Treten des AGG.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass derzeit kaum ein deutsches Arbeitsgericht Verfahren mit AGG-Bezug separat erfasst, wodurch die gerichtsinternen Statistiken nur sehr begrenzte Aussagekraft über das Ausmaß von AGG-Verfahren in einzelnen Gerichtsbarkeiten haben. Die Vorgehensweisen der wenigen Landesarbeitsgerichte, die die Anzahl der Gerichtsverfahren mit AGG-Bezug in ihrer Zuständigkeit zu bestimmen versuchen, erweisen sich derzeit als sehr unsystematisch, so dass die vorliegenden Zahlen weder verlässlich noch vergleichbar sind.

5. Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung von Diskriminierungsfällen

Die vorausgegangenen Analysen verdeutlichen, dass weder die Beschwerdedokumentationen der vielen Anlauf- und Beratungsstellen für Betroffene von Diskriminierung noch die Statistiken aus dem Bereich der Rechtsprechung derzeit hinreichend systematisiert und vereinheitlicht sind, um als Basis für eine standardisierte Datenerfassung von Diskriminierungsfällen geeignet zu sein. Allerdings finden sich sowohl bei den Beratungsstellen (insbesondere bei den spezialisierten Antidiskriminierungsstellen) als auch bei einigen Gerichtsbarkeiten positive Entwicklungen hin zu einer systematischeren Erfassung von Diskriminierungsfällen. Außerdem lassen sich die grundsätzlichen Potenziale beider Datenquellen zum Nachweis von Diskriminierung durch zum Teil geringfügige Modifikationen deutlich besser nutzen. Will man den Aus- und Aufbau einer bundesweiten standardisierten Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden vorantreiben, steht man vor der Herausforderung, die bestehenden Entwicklungen zu stärken, dabei bestehende Ressourcen und Kompetenzen bestmöglich zu nutzen sowie die noch stark ausgeprägten Divergenzen bei der Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden durch die Beratungsstellen und bei der Registrierung von Gerichtsverfahren mit Diskriminierungsbezug mittel- und langfristig zu reduzieren.

Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen, die sich aus der Struktur der bestehenden **Beratungslandschaften** (Abschnitt 5.1) und aus den konkreten **Registrierungspraktiken** einzelner, zumeist mehr oder weniger spezialisierter Stellen (Abschnitt 5.2) für eine standardisierte Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden ergeben, zusammenfassend dargestellt. Außerdem werden die **datenschutzrechtlichen Mindestanforderungen** an eine Registrierung von Beschwerdedaten, die zwar einer solchen Dokumentation grundsätzlich nicht entgegenstehen, dieser aber gewisse Grenzen setzen, näher erläutert (Abschnitt 5.3). Abschließend werden die Potenziale und derzeit noch vorherrschenden Unzulänglichkeiten der statistischen Erfassung von Diskriminierungsfällen in der **Rechtsprechung** diskutiert (Abschnitt 5.4). Damit fungiert dieses Kapitel als Bindeglied zwischen dem zuvor beschriebenen Status Quo der Registrierung von Diskriminierungsfällen (Kapitel 3 und 4) und den in Kapitel 6 präsentierten konkreten Empfehlungen zur Verbesserung der standardisierten Erhebung quantitativer Daten zum Nachweis von Diskriminierung.

5.1 Potenziale der Beratungslandschaften

Die **größte Ressource** für eine verbesserte und standardisierte Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden und -fällen liegt in der bereits bestehenden, gut ausgebauten und deutschlandweiten Landschaft von Beratungsstellen. Eine effiziente Nutzung dieser Ressource setzt jedoch voraus, dass diese Einrichtungen zum einen auch als Anlaufstellen bekannt sind und von möglichst vielen Menschen im Fall von Diskriminierungserfahrungen kontaktiert werden, und zum anderen, dass diese Stellen Diskriminierung in der Beratungsarbeit erkennen und diese Beschwerden bzw. Beratungsfälle auch entsprechend registrieren.

Die vielfältigen Beratungslandschaften, bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen, bieten ein (nahezu) flächendeckendes Netz von Anlaufstellen vor Ort, die *grundsätzlich* auch Menschen offen stehen, die Diskriminierung erfahren haben und deshalb um Unterstützung nachsuchen. Zusätzlich existieren innerhalb der meisten Betriebe und Verwaltungen spezielle Anlauf- und Beschwerdestellen, an die sich Betroffene im Diskriminierungsfall wenden können, sei es der Betriebs- bzw. Personalrat oder die Stellen, die nach Art. 13 (1) AGG eingerichtet worden sind. Im Bereich des Arbeitslebens sind auch gewerkschaftliche Unterstützungsangebote (z. B. Rechtsschutz von DGB und Ver.di) zu nennen. Im Vergleich zu der unüberschaubaren Vielzahl von Beratungsstellen und Einrichtungen spielen die (noch) wenigen spezialisierten und kompetenten Antidiskriminierungsstellen eine zwar quantitativ geringe, aber qualitativ zentrale Rolle in der Beratungslandschaft für Betroffene von Diskriminierung.

Die Beratungsangebote unterscheiden sich sehr stark dahingehend, inwieweit die jeweilige Stelle kompetente und professionelle Beratung in Fragen von erlebter Diskriminierung anbieten, und wie zugänglich sie für die jeweiligen Personengruppen sind. Außerdem findet derzeit nur in einigen Stellen eine systematische Erfassung und Dokumentation von Beschwerden statt. Darin liegen zentrale **Schwächen**, die zu überwinden sind, wenn diese komplexe Infrastruktur von Anlauf- und Beratungsstellen effektiver als Basis für eine standardisierte Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden genutzt werden soll.

Der Mehrzahl der Beratungsstellen – ausgenommen sind hier insbesondere die spezialisierten Antidiskriminierungsstellen und einige weitere Beratungseinrichtungen – fehlt derzeit sowohl die **Sensibilität** für Diskriminierungsthemen wie auch die Kompetenz einer **professionellen Antidiskriminierungsberatung**. Dies gilt für die meisten der vielen tausend allgemeinen Sozialberatungsstellen und auf bestimmte Zielgruppen (z. B. Migranten/Ausländer, Behinderte, Ältere) spezialisierte Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände ebenso wie für die meisten lokalen und regionalen Ausländer- bzw. Integrations-, Behinderten- oder Seniorenbeiräte und kommunalen Beauftragten etwa für Senioren, Behinderte oder Migranten. Bei diesen und weiteren Anlauf- und Beratungsstellen besteht die Gefahr, dass Diskriminierungsbeschwerden nicht als solche erkannt, erfasst und bearbeitet werden – insbesondere dann, wenn der/die Ratsuchende nicht selbst explizit auf den diskriminierenden Tatbestand hinweist. Selbst dann, wenn der/die Ratsuchende ausdrücklich auf erlebte Diskriminierung hinweist, sind viele dieser Stellen nicht dazu in der Lage, eine kompetente Antidiskriminierungsberatung anzubieten und die Beschwerde entsprechend als Diskriminierungsfall zu registrieren. Die Tatsache, dass bei den meisten Anlaufstellen – anders als bei den wenigen spezialisierten Antidiskriminierungsstellen – Diskriminierung nicht als genuiner Beratungsschwerpunkt etabliert ist, kann ferner dazu führen, dass diese Stellen von Betroffenen gar nicht erst aufgesucht werden.

Die vielfältigen Unterstützungsangebote der Anlauf- und Beratungsstellen sind nicht alle in gleichem Maße für die verschiedenen, potenziell von Diskriminierung betroffenen Personengruppen **verfügbar oder zugänglich**. Während etwa Beratungsangebote für Ältere, Menschen mit Behinderung und auch für Frauen und Migranten traditionell gut ausgebaut sind, erweist sich das spezielle Angebot für die Gruppe der Schwulen und Lesben (bzw. LSBTTI) und insbesondere für religiöse Minderheiten als deutlich schwächer ausgebaut.

Allerdings besteht gerade bei den vielen „traditionellen“ Anlauf- und Beratungsstellen für Behinderte, Senioren, Migranten und teilweise auch bei den Gleichstellungsbeauftragten ein oft geringes Bewusstsein für Diskriminierungsproblematiken; demgegenüber zeigen die meist zivilgesellschaftlichen Einrichtungen der Schwulen- und Lesbenberatung (meist peer-Beratung, also durch BeraterInnen, die selbst schwul oder lesbisch sind) eine höhere Sensibilität für Ausgrenzungs- und Gewalterfahrungen der Ratsuchenden, was sich nicht nur förderlich auf die Beratung selbst, sondern auch auf die Zugangsschwelle beim Aufsuchen einer solchen Beratungsstelle auswirken kann.

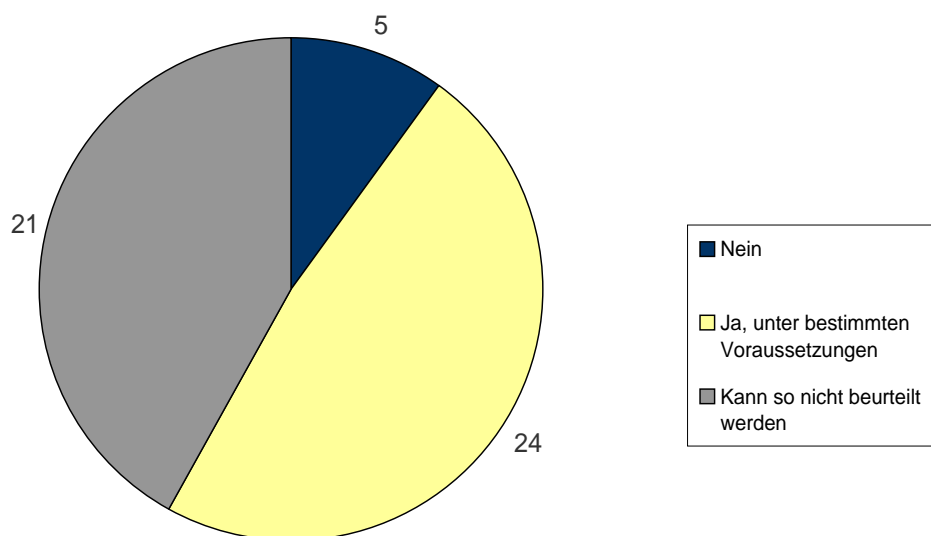
Die **Zugänglichkeit** der verschiedenen Stellen ist auch vom **Grad der Bekanntheit** der jeweiligen Einrichtung abhängig. Studien haben gezeigt, dass (auch) in Deutschland viele Menschen Diskriminierungsvorfälle u. a. deshalb nicht melden, weil sie nicht wissen, an wen bzw. an welche Stellen sie sich im Falle einer erlebten Diskriminierung wenden sollen, oder weil sie den Stellen nicht zutrauen, „irgendetwas ändern zu können“ (FRA 2009). Auch erweist sich der Bekanntheitsgrad etwa der bundesweit für alle Diskriminierungsmerkmale zuständigen Antidiskriminierungsstellen und anderer Organisationen, die im Diskriminierungsfall Unterstützung bieten, als (noch) sehr gering (z. B. ADS 2008, FRA 2010: 10-11). Einschränkend ist ferner darauf hinzuweisen, dass sich Betroffene nicht notwendigerweise an die Stelle zu wenden scheinen, die ihnen am kompetentesten Unterstützung bieten könnte: Laut den Ergebnissen einer Eurobarometer-Befragung (EU Kommission 2009: 40) aus dem Jahr 2009 würden in Deutschland beispielsweise mehr Befragte einen Diskriminierungsfall der Polizei melden (47%) als der ADS (44%), den Gewerkschaften (24%) oder anderen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen (17%) – und dies obwohl die Polizei bei Fällen von Diskriminierung aufgrund der meist fehlenden strafrechtlichen Relevanz nicht der kompetente Ansprechpartner ist.

Ein grundlegendes Hindernis für die Nutzung dieser Beratungsstruktur zur Verbesserung und standardisierten Erfassung der Beschwerdedaten besteht darin, dass die meisten dieser Anlauf- und Beratungsstellen ihre Beratungsarbeit unzureichend, kaum oder gar nicht **dokumentieren**. Nur in wenigen Fällen werden diskriminierungsbezogene Beratungsanfragen oder Beschwerden explizit als solche erfasst, und selbst die Einrichtungen, die Diskriminierungsfälle getrennt erfassen, gehen dabei meist sehr unterschiedlich vor, sodass die Statistiken der einzelnen Stellen nur selten vergleichbar sind (mehr zu den unterschiedlichen Dokumentationspraktiken im folgenden Abschnitt 5.2)

Trotz dieser Einschränkungen stellt die bestehende Infrastruktur der Beratungslandschaft die wichtigste Grundlage für eine zukünftig verbesserte Datenlage zu diskriminierungsbezogenen Beschwerdefällen dar. Diese Einschätzung beruht auf drei Aspekten:

1. Der Großteil der Anlauf- und Beratungsstellen scheint grundsätzlich bereit zu sein, ihre **Beschwerdedaten** in anonymisierter Form an eine neutrale, zentrale Stelle **weiterzugeben**. Bei der schriftlichen Befragung ausgewählter Einrichtungen, gab nur eine kleine Minderheit der befragten Stellen, die Beschwerden registrieren, an, eine solche Datenweiterleitung generell abzulehnen (Abb. 10). Der Großteil wäre hingegen unter bestimmten Bedingungen dazu bereit bzw. konnte diese Aussage noch nicht abschließend beurteilen.

Abb. 10: Bereitschaft zur Datenweitergabe (N=50)



2. Antidiskriminierungsberatung gewinnt in der deutschen Beratungslandschaft zunehmend an Bedeutung. Sowohl die Zahl als auch der Professionalisierungsgrad der **spezialisierten Antidiskriminierungsstellen** steigen langsam aber kontinuierlich an; diese zivilgesellschaftlichen und staatlichen Stellen bieten eine kompetente Antidiskriminierungsberatung an und dokumentieren mitunter sehr systematisch entsprechende Diskriminierungsbeschwerden bzw. -fälle. Besonders hervorzuheben sind die zunehmenden Vernetzungen und Kooperationen zwischen diesen Stellen, die sich auf die Beratungspraxis (z. B. Beratungsstandards der advd-Mitgliedsorganisationen) und das Verfahren der Datenerfassung bezieht, sodass bereits verschiedene Formen der standardisierten Erfassung und Dokumentationen existieren (siehe Abschnitt 3.3). Besonders häufig finden sich solche regional oder gar bundesweit einheitlichen Beschwerdedatenerfassungen bei Beratungseinrichtungen für Betroffene von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung (z. B. Broken Rainbow) und von ethnischer Diskriminierung (z. B. advd). Diese verschiedenen Formen der standardisierten Beschwerdedokumentation stellen zwar eine große Chance für die zukünftig bundesweite Vereinheitlichung dar, werfen jedoch auch die Frage auf, wie diese Antidiskriminierungsstellen dazu bewegt werden können, mittel- oder langfristig eine neue, bundesweit standardisierte Form der Datenerfassung zu übernehmen bzw. zusätzlich zu der eigenen Systematik zu nutzen.

3. Neben diesem hohen Professionalisierungsgrad und den Tendenzen vernetzter und vereinheitlichter Datenerfassung bei spezialisierten Antidiskriminierungsstellen, entwickelt sich auch in einigen, weniger auf Antidiskriminierungsarbeit spezialisierten Beratungsstellen allmählich ein **stärkeres Bewusstsein** für das Thema Diskriminierung – auch hinsichtlich der eigenen Beratungsarbeit. Diese zunehmende Sensibilität geht zumindest teilweise mit der selbstkritischen Erkenntnis einher, dass man derzeit kaum die nötigen Kompetenzen und Ressourcen hat, um Betroffene von Diskriminierung umfassend zu beraten, und mit Bestrebungen, diese defizitäre Situation mittelfristig (z. B. durch Schulungen der Beratenden) zu überwinden.

5.2 Konvergenzen und Divergenzen der Dokumentationspraxis

Eine standardisierte Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden zum Nachweis von Diskriminierung setzt nicht nur ein flächendeckendes, zugängliches und kompetentes Beratungsnetz voraus, sondern auch eine systematische und einheitliche Dokumentation der diskriminierungsbezogenen Beschwerde- bzw. Beratungsfälle. Die Befragung von rund 85 Beratungsstellen hat gezeigt, wie weit man davon derzeit in Deutschland noch entfernt ist, dabei aber auch deutlich gemacht, dass vernetzte und koordinierte Ansätze der Registrierung – wie dies manche spezialisierten Antidiskriminierungsstellen bereits erfolgreich praktizieren – möglich sind.

Von den vielen Beratungsstellen führt derzeit nur eine Minderheit eine **systematische Dokumentation** der Beratungsanfragen durch, und längst nicht alle dieser Einrichtungen werten diskriminierungsbezogene Fälle und Beschwerden auch separat als eigene Kategorie aus, mit der Folge, dass Diskriminierungsfälle oft in der Beratungsstatistik „verschwinden“.

Neben diesem grundsätzlichen Mangel an expliziter Registrierung von diskriminierungsbezogenen Beratungsanfragen liegt eine weitere zentrale Schwierigkeit auf dem Weg zu einer einheitlichen Datenerfassung in der **unterschiedlichen Beratungs- und Registrierungspraxis** der einzelnen Stellen. Dies beginnt bei den oft divergierenden Definitionen und Konzepten von Diskriminierung, die der jeweiligen Beratungsarbeit zugrunde liegen, und reicht bis zum konkreten Verfahren der Registrierung. Dies lässt sich exemplarisch an den Ergebnissen der Befragung der 85 Beratungseinrichtungen veranschaulichen:

- ▶ Die **Einordnung einer Beschwerde** als Diskriminierungsfall wird in den einzelnen Stellen unterschiedlich vorgenommen. Diese Kategorisierung erfolgt entweder auf der Basis einer gemeinsamen Abstimmung zwischen Beratenden und ratsuchender Person, oder allein auf der Grundlage der Empfindungen des/der Betroffenen oder aber nach alleiniger Einschätzung der beratenden Person.
Während in einigen Stellen ein Beschwerdefall erst als solcher nur erfasst wird, wenn der/die Ratsuchende dem ausdrücklich zustimmt und/oder es anschließend auch zu einer Beratung kommt, registrieren andere Einrichtungen einen Diskriminierungsfall auch bereits dann, wenn dieser ohne weiteren Beratungsbedarf vorgetragen wird.
- ▶ Bei manchen Beratungs- bzw. Antidiskriminierungsstellen besteht die Möglichkeit, Diskriminierungsfälle auch anonym zu melden. Diese **anonymen Meldungen** fließen auf unterschiedliche Weise in die jeweiligen Dokumentationen ein. Viele Stellen dokumentieren diese Fälle zusammen mit den anderen Beratungsanfragen, wobei in einigen Dokumentationen diese anonymen Beschwerdefälle getrennt von den anderen Beschwerden aus der Beratungsarbeit ausgewiesen sind, und andere Einrichtungen anonyme Beschwerden zusammen mit den anderen Anfragen erfassen, sodass jene in der Statistik nicht mehr als anonyme Meldungen erkennbar sind.
- ▶ Auch die **Form der Registrierung** – über einen einheitlichen Erfassungsbogen, einen standardisierten Gesprächsleitfaden oder ausschließlich über eine Gesprächsnotiz – kann Auswirkungen auf die registrierten Beschwerdedaten haben. Auch darin unterscheiden sich viele Beratungsstellen, wodurch die Vergleichbarkeit der verschiedenen Beratungsstatistiken eingeschränkt ist.

- ▶ Neben der Art und Weise der Registrierung weichen die Statistiken auch deutlich hinsichtlich der darin jeweils enthaltenen **Daten und Informationen** voneinander ab. Während noch fast alle Beratungsstellen, die Diskriminierungsbeschwerden dokumentieren, einige Grunddaten über den/die Beschwerdeführer(in) (z. B. Geschlecht) und zu den jeweiligen Diskriminierungsmerkmalen registrieren, nehmen deutlich weniger Stellen auch Informationen zur AGG-Relevanz und über den Täter und mögliche Zeugen auf. Daten zum Abschluss der Beratung werden bei Weitem nicht von der Mehrzahl der registrierenden Stellen dokumentiert.

Neben diesen Divergenzen bei der Erfassung und Dokumentation der (diskriminierungsbezogenen) Beratungs- und Beschwerdefälle hat die explorative Befragung auch vielfältige **Überschneidungen und Ähnlichkeiten** zwischen den verschiedenen Beratungsstellen aufgedeckt, die die Basis für eine zukünftig stärker standardisierte und vereinheitlichte Registrierung von Diskriminierungsfällen bieten (können). So zeigen sich in vielen relevanten Aspekten der Datenerfassung – sowohl bezüglich des praktischen Vorgehens wie auch bei den Inhalten der erfassten Daten – zum Teil deutliche Konvergenzen:

- ▶ In gut einem Drittel der Beratungsstellen findet die **Einordnung einer Beschwerde** als Diskriminierungsfall auf der Grundlage einer mehr oder weniger gemeinsam getroffenen Entscheidung statt; seltener entscheidet *ausschließlich* die/der Ratsuchende bzw. die beratende Person.
- ▶ Die meisten Beratungseinrichtungen und Anlaufstellen, die Beschwerdefälle registrieren, gehen bei der **Erfassung** dieser Fälle mehr oder weniger systematisch vor (z. B. mit Erfassungsbogen, Gesprächsleitfaden), und auch die Auswertung funktioniert zumeist mit Hilfe des PCs, mitunter gar einer speziellen Software.
- ▶ Bei allen Unterschieden der erfassten Daten, registriert eine Mehrheit der Stellen bestimmte **Kerndaten**, wie etwa Diskriminierungsmerkmal, betroffener Lebensbereich, Zeitpunkt des Vorfalls, Form der Diskriminierung sowie Daten zur Intervention (z. B. Dauer der Beratung, Beschreibung der Intervention) und zu den Aktivitäten des/der Ratsuchenden vor Aufsuchen der Beratungsstelle.

Obwohl es noch einige Hürden auf dem Weg zu einer einheitlichen Erfassung zu überwinden gilt, erscheint dies durchaus möglich – wie auch die Praxis der regional oder gar bundesweit koordinierten Kooperation verschiedenen (Antidiskriminierungs-)Beratungsstellen (siehe Abschnitte 3.2.5 und 3.3) gezeigt hat –, setzt jedoch eine gemeinsame Abstimmung und Einigung der beteiligten Beratungsstellen auf grundlegende Aspekte der Erfassung und Dokumentation voraus. Wie dieses Ziel konkret erreicht werden kann (z. B. gemeinsames Verständnis von Diskriminierung, einheitliches Erfassungsverfahren und Dokumentation), wird in Kapitel 6 genauer ausgeführt.

5.3 Informationelle Selbstbestimmung zwischen Datensparsamkeit und Datenbedarf

Bei der Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden werden üblicherweise persönliche, teilweise auch besonders sensible Daten erhoben. Dabei müssen datenschutzrechtliche Vorgaben beachtet werden. Diese Vorgaben zur Gewährleistung des menschen- und verfassungsrechtlich verankerten individuellen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zielen nach dem Prinzip der Datensparsamkeit darauf ab, möglichst wenige und nur dringend erforderliche Daten zu speichern, und steht damit in einem Spannungsverhältnis zu dem – ebenfalls legitimen – Interesse an und der Nachfrage nach möglichst detaillierten Daten über Diskriminierung.

Dieses Dilemma wird vor dem Hintergrund der Problematik einer potenziell stigmatisierenden Kategorienbildung bei der Erfassung von sensiblen Daten zum „mensenrechtlichen Trilemma“ (Heiner Bielefeldt); darauf wurde auch bei dem ADS-Fachgespräch im November 2009 hingewiesen: „Jede Datenerhebung bedarf eines sensiblen Umgangs bei der Festlegung von Definitionen und der Kategorienbildung, um keiner weiteren Stigmatisierung der diskriminierten Gruppen Vorschub zu leisten“ (ADS 2010a: 9). Wenngleich sich dieses grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Datennachfrage und Datensparsamkeit nicht vollständig auflösen lässt, ist eine Abwägung beider Ansprüche durch eine strikte Beachtung datenschutzrechtlicher Grundprinzipien möglich. Diese Prinzipien und ihre konkrete Anwendung in der Beratungs- und Registrierungspraxis sowie bei der Datenweiterleitung der Beratungsstellen werden im Folgenden erörtert.

5.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Auf europäischer Ebene gibt die **Richtlinie 95/46/EG** „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr“ den europaweit gültigen Rechtsrahmen und die Mindeststandards für den Datenschutz der Mitgliedsstaaten vor. Diese Richtlinie hat auch einzelne Anpassungen des deutschen Datenschutzrechts erforderlich gemacht. Das **Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)** und die einzelnen **Landesdatenschutzgesetze** bilden die in Deutschland gültige Rechtsgrundlage, die teilweise strengere Datenschutzmaßnahmen vorsieht als die EU-Richtlinie, und finden auch bei der Erfassung und Weitergabe von Beschwerdedaten Anwendung.⁴⁸ Leitprinzip des BDSG und der einzelnen Ländergesetze ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, abgeleitet aus Art.1 Abs.1 und Art.2 Abs.1 GG. Nach Auskunft des Berliner Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, weichen das BDSG und die einzelnen Landesdatenschutzgesetze zwar in bestimmten Detailfragen voneinander ab, unterscheiden sich aber nur minimal hinsichtlich der für die Erfassung und Weiterleitung von Beschwerdedaten relevanten Aspekte. Daher erscheint es nur von untergeordneter Bedeutung, dass öffentliche Stellen (abgesehen von Bundesstellen wie die ADS oder der Bundesbehinderten- und die Bundesintegrationsbeauftragten) primär den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen und private Stellen (also die meisten nichtstaatlichen Einrichtungen) in der Regel dem BDSG unterliegen.

5.3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Datenerfassung aus datenschutzrechtlicher Sicht

Im Zuge der Erfassung und Dokumentation von (diskriminierungsbezogenen) Beschwerdefällen werden durch die Beratungsstelle üblicherweise auch personenbezogene Daten erhoben, also „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person (Betroffener)“ (§3 (1) BDSG).

⁴⁸ Auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz findet sich in §28 Abs.2 eine Anmerkung zum Datenschutz. Diese besagt jedoch lediglich, dass „die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten“ bei der Erteilung von Auskünften öffentlicher Stellen im Bereich des Bundes an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Unterstützung ihrer Aufgaben, unberührt bleiben.

Oft fallen diese personenbezogenen Daten in die Kategorie der **besonderen Arten personenbezogener Daten** nach §3 (9) BDSG (bzw. Art 8 der RL 95/46 EG), definiert als „Angaben über die (...) ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben“, deren Erhebung, Verarbeitung und Nutzung speziellen Beschränkungen unterliegen.

- ▶ Bei Beratungsanfragen wegen Diskriminierung aufgrund einer Behinderung fallen üblicherweise Daten zum Gesundheitszustand an.
- ▶ Bei der Registrierung von Beratungsanfragen wegen ethnischer Diskriminierung werden üblicherweise Daten zur ethnischen Herkunft bzw. Zugehörigkeit erfasst.
- ▶ Bei Diskriminierung wegen der Religion werden Information zur religiösen bzw. weltanschaulichen Überzeugung des/der Betroffenen registriert.
- ▶ Bei Beschwerden oder Beratungsanfragen wegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung/Identität werden mehr oder weniger direkte Angaben zum „Sexualleben“ erhoben.

Viele der befragten Beratungs- und Anlaufstellen, die diskriminierungsbezogene Beschwerden statistisch erfassen, registrieren in der einen oder anderen Form personenbezogene Daten – oft auch besonders sensible. Mithilfe von Gesprächen mit Datenschutzexperten und einer Auswertung weiterer Informationsquellen (z. B. ECRI 2009, Makkonen 2007) wurden folgende Grundprinzipien identifiziert, die bei der Erfassung, Verarbeitung und Weiterleitung von Beschwerdedaten gewährleistet sein müssen:

- ▶ Explizite Einwilligung in die Datenerfassung und deren Weiterverarbeitung
- ▶ Anonymisierung der Daten und Weiterleitung in aggregierter Form
- ▶ Selbstidentifizierung
- ▶ Datensparsamkeit

Explizite Einwilligung in Datenerfassung und Weiterverarbeitung

Eine zentrale Voraussetzung für die Datenerhebung ist die **explizite Zustimmung** der Ratsuchenden. Auf eine solche Einwilligung kann bei öffentlichen Stellen nur dann verzichtet werden, wenn es für die Datenerfassung eine klare gesetzliche Grundlage gibt, was im Falle der Erfassung von Beschwerdedaten nicht der Fall ist. Die Betroffenen müssen ausdrücklich einwilligen, dass ihre persönlichen Daten erfasst und weiterverarbeitet werden. Welche Angaben erfasst werden, was mit diesen Daten geschieht und zu welchem Zweck diese Informationen registriert werden, muss den Ratsuchenden umfassend und so transparent wie möglich offen gelegt werden (vgl. Makkonen 2008).

Während die EU-Richtlinie die Form der Einwilligung offen lässt, bedarf es nach bundes- sowie landesdatenschutzrechtlichen Regelungen grundsätzlich einer **schriftlichen Einverständniserklärung** durch die betroffene Person (§4a BDSG). Darüber hinaus muss die Zustimmung gemäß §4a BDSG absolut freiwillig erfolgen – ohne Ausübung jeglichen Zwangs. Problematisch kann es dabei etwa sein, wenn die nachgesuchte Beratung von der Einwilligung zur Registrierung persönlicher Daten abhängig gemacht wird.

Aus Sicht des Berliner Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit kann die Einwilligung auch erst *nach* der Erstberatung stattfinden, um so den **Beratungsablauf** nicht zu behindern oder zu gefährden; als praktikable Lösung wäre es denkbar, den Ratsuchenden eine Einwilligungserklärung in Form eines vorgefertigten Formulars mit Hinweisen auf die Verwendung der Daten zur Unterschrift vorzulegen.

Verweigert der/die Betroffene eine solche Einwilligung, dürfen die persönlichen Daten nicht erhoben, gespeichert und weitergeleitet werden; allerdings sei es, so der Berliner Datenschutzbeauftragte, auch ohne ausdrückliche Einwilligung möglich, den Diskriminierungsfall in der Beschwerdestatistik aufzunehmen – dann jedoch völlig ohne personenbezogene Angaben.

Anonymisierung der Daten und Weiterleitung in aggregierter Form

Während eine Registrierung persönlicher, nicht-aggregierter Individualdaten über die ratsuchende Person zum Zwecke der Beratung und der möglichen Intervention gerechtfertigt oder gar notwendig erscheint, sind bei der Registrierung von persönlichen Daten zu rein statistischen Zwecken und zur Verbesserung der Datenlage über Diskriminierung besondere Vorkehrungen zur **Anonymisierung** der Daten zu treffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Daten an Dritte weitergeleitet werden. Grundsätzlich sind nur aggregierte Daten weiterzuleiten – auch eine persönliche, schriftliche Einwilligung der Betroffenen entbindet die Beratungsstelle nicht von der Pflicht der Anonymisierung und Aggregation der Daten. Sofern jedoch durch die vollständige Aggregation der Daten eine Anonymisierung gewährleistet ist, gibt es keine zeitlichen Grenzen für die Aufbewahrung der Daten (vorausgesetzt eine Gefahr der De-Anonymisierung ist nicht gegeben). Auch einer Veröffentlichung solcher aggregierter Daten im Sinne einer verbesserten Datenlage zu Diskriminierungsfällen (z. B. im Sinne eines „Jahresberichts Diskriminierung“) steht dann nichts im Wege. Im Rahmen einer solchen Veröffentlichung können auch individuelle Fallbeispiele präsentiert werden, doch bedarf es dafür einer engeren Einbindung der betroffenen Person und deren ausdrückliche Einwilligung zu einer solchen Falldarstellung mit Individualdaten, die einen Rückschluss auf die betroffene Person zulassen könnte.

Die Anonymisierungspflicht bezieht sich nicht nur auf die Angaben der ratsuchenden Personen, sondern auch auf die Beratungsstellen, die die Daten (zukünftig) an eine zentrale Stelle weiterleiten sollen – sofern die jeweilige Stelle eine solche Anonymisierung wünscht (vgl. ADS 2010a: 14). Diese Anonymisierung der **Quelle der Beschwerdedaten** kann Schwierigkeiten verursachen, etwa dann, wenn eine regionale Verteilung von registrierten Diskriminierungsfällen präsentiert werden soll. Der Konflikt zwischen einer Sichtbarmachung von regionalen Unterschieden und dem datenschutzrechtlichen Anspruch auf Anonymisierung der einzelnen Stellen ist umso größer, je weniger Beratungsstellen in die Datenweiterleitung involviert und je kleiner die geografischen Erhebungseinheiten sind. Gibt es ein engmaschiges Netz an Beratungsstellen, die Daten in die zentrale Beschwerdedatenstelle einspeisen, kann die geografische Einheit auch unterhalb der Ebene der Bundesländer liegen, soll aber nicht unter die Einheit der Landkreise fallen.

Selbstidentifizierung

Um die Gefahren der stigmatisierenden Kategorienbildung durch Fremdzuschreibung von bestimmten persönlichen Eigenschaften zu minimieren, ist bei der Erfassung von persönlichen Daten über den/die Ratsuchende darauf zu achten, dass das Prinzip der freiwilligen **Selbstidentifizierung** eingehalten wird (ECRI 2009: 52); diese Selbstdefinition (z. B. als „Transgender“, „Schwul“, „Schwarz“ oder „mit Behinderung“) ist ein grundlegender Ausdruck des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Für die konkrete Beratungs- und Dokumentationspraxis bedeutet dies, dass der/die Ratsuchende und der jeweilige Diskriminierungsfall nicht allein von der beratenden Person „eingruppiert“ werden, sondern dass die Einordnung auf einer Abstimmung zwischen beratender Person und Ratsuchenden erfolgen soll.

Damit hat der/die Betroffene auch bei der Festlegung der relevanten Diskriminierungsmerkmale und der Form der Diskriminierung ein aktives Mitspracherecht, was gerade bei Fällen potenzieller Mehrfachdiskriminierung von wesentlicher Bedeutung ist. Auch während des ADS-Fachgesprächs im November 2009 wurde dieser Weg der Selbstidentifizierung und die starke Berücksichtigung der Betroffenenperspektive mit der Forderung nach einem „Bottom up“-Ansatz deutlich gegenüber einem „Top down“-Ansatz präferiert (ADS 2010a: 12).

Datensparsamkeit

Datensparsamkeit ist ein datenschutzrechtliches Grundprinzip bei der Registrierung und Weiterleitung von persönlichen Daten zu Diskriminierungsbeschwerden. Es sollen lediglich solche Informationen erhoben werden, die für den jeweiligen Zweck unbedingt erforderlich sind, um das Risiko einer unzulässigen personenbezogenen Datenverarbeitung zu verringern (§3a BDSG); dies ist sowohl bei der Registrierung als auch bei der Datenweitergabe zu beachten. Aus Sicht des Berliner Datenschutzbeauftragten bergen die Erfassungssysteme, die mit Freitextfeldern und qualitativen Fallbeschreibungen arbeiten, das Risiko, dass auch nicht dringend notwendige Informationen erhoben werden; daher sei eine Erhebung über eine standardisierte Erfassungsmatrix aus datenschutzrechtlicher Perspektive zu bevorzugen. Auch wenn für eine Beratungstätigkeit eine qualitative Vorfallesbeschreibung notwendig ist, sollte diese so standardisiert und allgemein wie möglich gehalten werden.

Da für die Beratung selbst andere (und mehr) persönliche Daten notwendig sind als für die Erstellung von Statistiken zum Zwecke des besseren Verständnisses von Diskriminierung, ist darauf zu achten, dass nur eine Teilmenge der in der Beratungspraxis erhobenen Daten an die zentrale Beschwerdestelle – in aggregierter Form – weitergeleitet wird.

5.3.3 Datenschutzvorkehrungen in der derzeitigen Beratungspraxis

Wie bereits in Abschnitt 3.2 kurz ausgeführt wurde, gab bei der schriftlichen Befragung keine einzige Beratungsstelle an, sich bislang noch keine Gedanken zum Datenschutz gemacht zu haben. Allerdings verlangen nur 16 der rund 51 Stellen, die hierzu Angaben gemacht haben, dass sich jede ratsuchende Person, deren Daten registriert werden, damit einverstanden erklären muss; bei nur vier dieser 16 Einrichtungen ist eine schriftliche **Einverständniserklärung** notwendig. Deutlich sensibler für datenschutzrelevante Schutzmaßnahmen erweisen sich die meisten Beratungsstellen bei Fragen der **Anonymität** und des vertraulichen Umgangs mit den persönlichen Angaben: Die Mehrzahl (35 von 51) gab an, dass der/die Ratsuchende auf Wunsch auch anonym bleiben kann und keine Angaben zur eigenen Person machen muss; bei 42 bzw. 45 Einrichtungen werden persönliche Daten „streng vertraulich behandelt“ bzw. „sind nur intern bekannt und werden nicht öffentlich gemacht“. Rund die Hälfte der befragten Stellen gab ferner an, dass besonders sensible Daten (z. B. Religion, ethnische Herkunft, Behinderung, sexuelle Orientierung) auf der **Selbsteinschätzung** der/des Betroffenen basieren.

Datenschutzrechtliche Vorgaben stellen keine unüberwindbaren Hürden für die systematische Dokumentation von diskriminierungsbezogenen Beschwerden durch Beratungsstellen dar, und auch die Weiterleitung und zentrale Sammlung solcher Daten ist grundsätzlich möglich, sofern bestimmte Grundsätze eingehalten werden – allen voran: schriftliche und absolut freiwillige Einverständniserklärung, Anonymisierung durch Aggregation, Selbstidentifizierung und Datensparsamkeit.

Derzeit erscheint die Sensibilität bei vielen Beratungsstellen, die Diskriminierungsbeschwerden erfassen, jedoch noch nicht hinreichend ausgeprägt und die entsprechenden datenschutzrechtlichen Vorkehrungen noch nicht in vollem Umfang realisiert.

5.4 Rechtsprechungs- und Gerichtsverfahrensstatistiken

In Kapitel 4 wurden Statistiken aus der Rechtsprechung – einerseits Rechtsprechungsdatenbanken, andererseits die Verfahrensstatistiken der Gerichte selbst – als zusätzliche (potenzielle) Datenquelle zum Nachweis von Diskriminierung präsentiert. Dabei wurde deutlich, dass **Rechtsprechungsdatenbanken** unterschiedliche Möglichkeiten für quantitative Aussagen über die Zahl von Urteilen, die sich auf das AGG als Rechtsnorm stützen, bieten. Die **Verfahrensstatistiken der Gerichte** sind aufgrund der meist fehlenden separaten Erfassung von AGG-Verfahren derzeit noch extrem lückenhaft und als Grundlage für Aussagen über Diskriminierungsfälle sehr unterentwickelt. Beide Datenquellen haben inhärente Schwächen, aber auch Potenziale als zusätzliche quantitative Informationsquellen zu Diskriminierungsfällen, die die diskriminierungsbezogenen Fall- und Beschwerdestatistiken der Beratungsstellen ergänzen können.

Die **allgemeinen Rechtsprechungsdatenbanken** bieten schon heute eine geeignete Datenquelle, die Tendenzangaben z.B. über besonders betroffene Diskriminierungsbereiche und -merkmale ermöglichen. Allerdings ist selbst die größte Rechtsprechungsdatenbank Deutschland, JURIS mit ihren über eine Millionen Urteilen unvollständig, d. h. sie umfasst nicht alle in Deutschland ergangenen Urteile. Auch ist die quantitative Recherche in diesen Datenbanken von der Qualität der Vercodung der Urteile abhängig, die fehlerhaft bzw. ungenau sein kann. Somit führt die quantitative Suche in diesen Datenbanken zu nur begrenzt validen Ergebnissen. Zwar sind präzise Aussagen auf der Basis einer qualitativen Analyse der einzelnen Urteile grundsätzlich möglich, doch sind solche Analysen nicht nur sehr zeit- und arbeitsintensiv, sondern scheitern mitunter auch daran, dass nicht immer alle Urteile im Volltext verfügbar sind. Nichtsdestotrotz besteht die Möglichkeit, die derzeit noch überschaubare Zahl von knapp 500 Urteilen und Beschlüssen, bei denen das AGG als Norm zitiert wird, einzeln nach einem spezifischen Schema auszuwerten und so verlässliche Aussagen über relevante Diskriminierungsfälle zu erhalten.

Spezifische Rechtsprechungsdatenbanken, die sich konkret auf Verfahren mit AGG-Bezug und/oder Diskriminierung konzentrieren (z. B. LADS, LSVD), sind als qualitative Quelle gut nutzbar, lassen aber aufgrund ihrer Unvollständigkeit Aussagen über die Gesamtzahl von Gerichtsverfahren zu Diskriminierung noch weniger zu, als umfassende Datenbanken wie JURIS. Daher erscheint derzeit eine kombinierte Recherche in allgemeinen und in spezialisierten Datenbanken als ein besonders viel versprechender Weg, um Aussagen über diskriminierungsbezogene Gerichtsverfahren und –urteile zu ermitteln.

Wie die exemplarische Befragung der Landesarbeitsgerichte gezeigt hat, sind die **Gerichtsverfahrensstatistiken** derzeit kaum als Datenquelle für Verfahren mit AGG-Bezug, geschweige denn zu Diskriminierungsfällen allgemein, geeignet. Dies liegt in erster Linie daran, dass es keine einheitliche explizite Erfassung solcher Verfahren gibt. Der allgemeine Streitgegenstandskatalogs, der den Arbeitsgerichten die Kategorien zur statistischen Einordnung der einzelnen Verfahren vorgibt, enthält keine separate Kategorie für solche AGG-Verfahren.

Lediglich in sehr wenigen Arbeitsgerichtsbarkeiten (z. B. Berlin-Brandenburg) findet inzwischen eine explizite Registrierung über einen speziellen Aktenvermerk statt. Sofern von den Gerichten überhaupt Zahlen präsentiert werden, basieren diese zumeist auf einer ex-post Schätzung aus dem Gedächtnis der Richterschaft, was kaum zu verlässlichen, geschweige denn vergleichbaren Daten führt. Allerdings liegt in diesen Gerichtsverfahrensstatistiken ein hohes, bisher weitgehend ungenutztes **Potenzial** – das verdeutlichen nicht nur vereinzelt in Deutschland durchgeführte Sonderauswertungen (z. B. in Rheinland-Pfalz), sondern auch Erfahrungen aus dem Ausland (z. B. Employment Tribunals in Großbritannien⁴⁹). Durch eine systematische und bundesweit einheitliche Erfassung von AGG- oder diskriminierungsbezogenen Verfahren und Urteilen (z. B. durch die Einführung einer speziellen, bundesweit einheitlichen Kennziffer) wäre es möglich, eine völlig neue und verlässliche Datengrundlage zu Diskriminierungsfällen, die vor Gericht gebracht werden, zu schaffen.

Sowohl die Beschwerdestatistiken der vielen Anlauf- und Beratungsstellen wie auch die Rechtsprechungsstatistiken haben als Quellen quantitativer Daten zu Diskriminierungsfällen ein enormes Potenzial, das in Deutschland bislang noch wenig genutzt wird. Auch datenschutzrechtliche Vorgaben schränken diese Nutzung nicht wesentlich ein, sofern bestimmte Grundprinzipien bei der Registrierung und Weiterleitung von Diskriminierungsfällen eingehalten werden.

Bevor in Kapitel 6 konkrete Empfehlungen und Vorschläge erarbeitet werden, wie eine verbesserte, standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung umzusetzen ist, wird im folgenden **Exkurs** ein kurzer Blick auf die Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden, wie sie von anderen nationalen Gleichbehandlungsstellen (gem. Art. 13 EU-RL 2000/43/EG) praktiziert wird, geworfen.⁵⁰ Wenngleich von diesem exemplarischen Blick auf die Praxis der Beschwerdedatenregistrierung von *Equality Bodies* anderer europäischer Länder keine direkt übertragbaren Erkenntnisse zu erwarten sind, so bietet sich dadurch doch die Chance, zusätzliche Ideen zur Verbesserung der standardisierten und zentralisierten Erfassung von Beschwerdedaten in Deutschland zu gewinnen.

Exkurs: Registrierung von Diskriminierungsbeschwerden durch ausgewählte Nationale Gleichbehandlungsstellen

In vielen europäischen Ländern haben die auf der Grundlage von Artikel 13 der EU-Antirassismus-Richtlinie (2000/43/EG) eingerichteten oder modifizierten Nationalen Gleichbehandlungsstellen („equality bodies“) die Wichtigkeit von aussagekräftigen Statistiken zu Diskriminierungsbeschwerden erkannt und entsprechende Systeme der Datensammlung – oft in Kooperation mit lokalen Anlauf- und Beratungsstellen – etabliert (Equinet 2009). Die unterschiedlich konzipierten Ansätze der systematischen und zentralisierten Beschwerdedatenerfassung der belgischen, der französischen und der britischen Gleichbehandlungsstellen werden im Folgenden skizziert.

⁴⁹ Die britischen Arbeitsgerichte führen Verfahrensstatistiken, die auch verschiedene Formen von Diskriminierung explizit auflisten. Die ausgewerteten Verfahrensstatistiken werden jährlich veröffentlicht (Jahresbericht 2008/09 ist verfügbar unter: www.employmenttribunals.gov.uk/Documents/Publications/ET_EAT_Stats_0809_FINAL.pdf)

⁵⁰ Zivilgesellschaftliche Kooperationen zur standardisierten Erfassung von Diskriminierungsfällen bzw. -beschwerden ohne direkte Beteiligung der nationalen Gleichbehandlungsstellen, wie sie in einzelnen EU-Länder bestehen (z. B. das über die Organisation Artikel 1 koordinierte Netzwerk in den Niederlanden), bleiben dabei unberücksichtigt.

Diese exemplarische Auswahl konzentriert sich auf Ansätze der Datenregistrierung durch *equality bodies* unter aktiver Einbindung von Akteuren auf lokale Ebene. Wenngleich sich diese Verfahren nicht unmittelbar auf den deutschen Kontext übertragen lassen, bietet dieser Blick über die Grenzen hinweg, interessante Erkenntnisse, die bei der Entwicklung eines bundesweiten Systems der Beschwerdedatenerfassung hilfreiche Anregungen bieten können.

Frankreich: Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE)

Die französische Gleichbehandlungsstelle HALDE („Hohe Behörde zur Bekämpfung von Diskriminierungen und für Gleichheit“) wurde per Gesetz Ende 2004 als unabhängige Verwaltungsbehörde mit Hauptsitz in Paris gegründet und löste damit die Vorgängerbehörde GELD (Group d'Étude de Lutte contre les Discriminations) ab. Auch angesichts ihrer erweiterten Zuständigkeiten und politischen Unabhängigkeit entwickelte sich HALDE schnell zu einem wichtigen Akteur im Kampf gegen Diskriminierung in Frankreich. Die **Hauptaufgabe** der Behörde besteht in der Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung. HALDE agiert dabei explizit parteilich und unabhängig und geht zusammen mit den Betroffenen oder in deren Namen gegen alle Formen von Diskriminierung vor. In ihren Zuständigkeitsbereich fällt der Abbau von Diskriminierung aus Gründen der Herkunft, der tatsächlichen oder vermuteten Zugehörigkeit/Nicht-Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, einer Nation, „une race“ oder einer Religion, des Geschlechts, des Familienstands und -namens, der äußeren Erscheinung, des Gesundheitszustands, der Behinderung oder genetischer Charakteristika, der Lebensstil, der sexuellen Orientierung, des Alters, der politischen Überzeugung oder gewerkschaftlicher Tätigkeiten.⁵¹

HALDE ist zentralistisch organisiert⁵², und verfügt über regionale Vertretungen, den *délégations régionales*, in Ile de France, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Réunion und Antilles-Guyane. Diese regionalen Stellen übernehmen die Aufgaben von HALDE auf regionaler Ebene; dies schließt auch die Koordination der **lokalen Korrespondenten** (*correspondants locaux*) ein, die als Erstanlaufstelle für Menschen mit Diskriminierungserfahrungen vor Ort fungieren und diese kompetent beraten.⁵³ Die lokalen Korrespondenten führen wöchentlich mehrstündige Beratungssprechstunden für Betroffene durch und bieten denen, die eine Beschwerde bzw. Klage eingereicht haben oder dies vorhaben, Unterstützung an. Die lokalen Korrespondenten arbeiten mit der Rechtsabteilung der HALDE zusammen, geben aber in den Beratungsfällen keine rechtsverbindlichen Einschätzungen ab. Die Beratung findet überwiegend in den örtlichen „Rechtshäusern“, den *maisons de la justice et du droit*, oder anderen Räumlichkeiten der Verwaltung statt.

⁵¹ Nach französischem Gesetz ist Diskriminierung aus folgenden Gründen untersagt: âge, sexe, origine, situation de famille, orientation sexuelle, mœurs, caractéristiques génétiques, apparence vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, apparence physique, handicap, état de santé, état de grossesse, patronyme, opinions politiques, convictions religieuses, activités syndicales

⁵² Die Behörde besteht aus einem Präsidenten und seinem für jeweils auf eine Amtszeit gewählten elf-köpfigen Collège (Rat) mit Vertretern aus Wirtschaft, Justiz, Zivilgesellschaft und Politik; dieses Collège entscheidet über die Verfahrensweise im Umgang mit Anfragen, kann eigenständig Hinweisen auf Diskriminierung nachgehen und Empfehlungen ausstellen. Ein vom Rat eingesetztes Beratungskomitee unterstützt diesen bei seiner Arbeit.

⁵³ HALDE listet die Kontaktdaten aller lokalen Korrespondenten, geordnet nach Region, auf ihrer Webseite auf (<http://www.halde.fr/-Information-par-region-.html>)

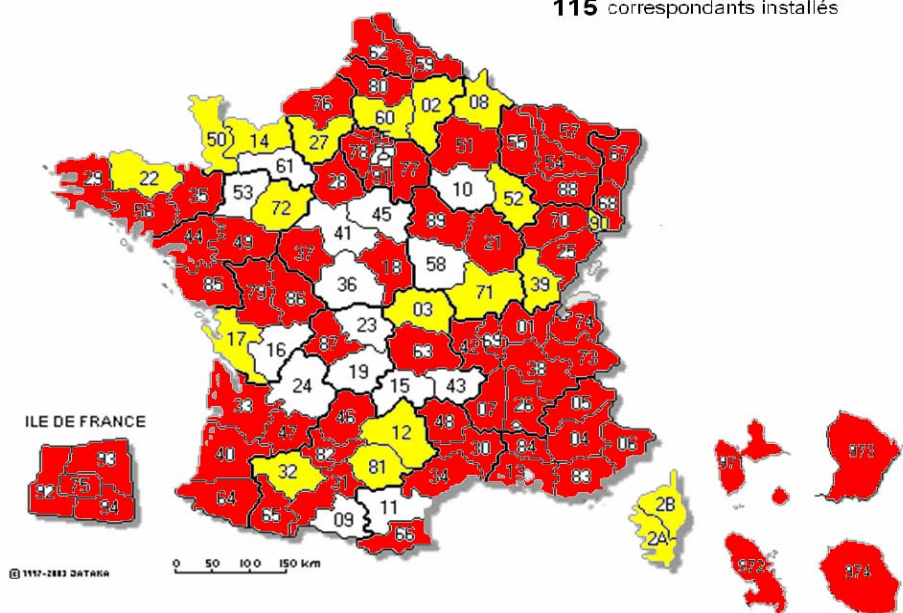
Die lokalen Korrespondenten registrieren ihre Beratungsfälle nach einem landesweit einheitlichen Erfassungssystem, das u. a. nach Diskriminierungsgrund bzw. -merkmal und nach betroffenem Lebensbereich differenziert (z. B. private Arbeitgeber/Einstellungsverfahren, öffentliche Arbeitgeber/Einstellungsverfahren; privater Wohnungsmarkt, öffentlicher Wohnungsmarkt). Die registrierten Fälle werden, sofern ausreichende Indizien für Diskriminierung vorliegen, an die HALDE-Zentrale in Paris weitergeleitet; dort findet die zentrale Datensammlung und -auswertung statt.

Die lokalen Korrespondenten arbeiten auf **ehrenamtlicher Basis** und sind zur Neutralität verpflichtet. Sie dürfen keine politischen Ämter in ihrem Einflussbereich als Berater innehaben. Die **Rekrutierung** der Personen verläuft über ein offenes Bewerbungsverfahren, das von HALDE koordiniert wird: Personen, die Interesse an der Rolle als lokale Korrespondenten haben und juristische Kenntnisse bzw. Kenntnisse von Verwaltungen und ihrer Funktionsweise vorweisen können, sind aufgerufen, sich bei HALDE zu bewerben. Die schnell ansteigende Zahl der lokalen Korrespondenten spricht für den Erfolg dieses Verfahrens: Waren es im Januar 2009 noch rund 50 aktive Korrespondenten, stieg ihre Zahl binnen eines Jahres auf rund 115 an; insgesamt sind schon 127 Korrespondenten in 26 Regionen und 85 (der insgesamt 100) Départements rekrutiert worden (Stand Februar 2010). Die folgende Karte zeigt, dass inzwischen ein nahezu flächendeckendes Netz von lokalen Korrespondenten existiert.⁵⁴

CARTE DES CORRESPONDANTS LOCAUX DE LA HALDE
au 1er février 2010

127 correspondants recrutés
dans 26 régions et 85 départements

115 correspondants installés



Betroffene von Diskriminierung können sich auch **direkt an HALDE** wenden und Diskriminierung melden; dazu steht den Betroffenen sowohl der normale Postweg offen, oder man ruft die landesweit einheitliche und kostengünstige Beschwerde- und Informations-Hotline an; ferner wurde ein Online-Beschwerdeformular eingerichtet.⁵⁵

⁵⁴ In den rot (bzw. dunkel) markierten Départements sind die Korrespondenten bereits aktiv, die gelbe (bzw. helle) Markierung bedeutet, dass hier die Korrespondenten inzwischen rekrutiert wurden, aber ihre Arbeit noch nicht aufgenommen haben. Die Landkarte ist unter folgender Website einzusehen: www.halde.fr/Presentation-de-l-action-regionale.html

⁵⁵ Betroffene von Diskriminierung können sich auch an anerkannte Antidiskriminierungsstellen oder Parlamentsabgeordnete wenden, die dann in ihrem Namen eine Beschwerde einreichen können. Außerdem kann HALDE auch von Amts wegen tätig werden, wenn sie von einem Diskriminierungsfall

Die telefonischen Hotline-Anfragen werden statistisch erfasst und, differenziert nach Diskriminierungsmerkmal und betroffenem Lebensbereich, jährlich ausgewertet und veröffentlicht.

Seit 2005 erstellt HALDE einen jährlichen Tätigkeitsbericht, der auch auf der Website der Behörde veröffentlicht wird. In diesem Bericht werden verschiedene Beschwerdestatistiken, differenziert nach Diskriminierungsmerkmal und Lebensbereich, präsentiert. Die von HALDE selbst registrierten Beschwerden werden dabei auch regional aufgeschlüsselt; ferner sind Statistiken zu den von HALDE eingeleiteten Maßnahmen und deren Ergebnisse in dem Jahresbericht aufgeführt. Die von den lokalen Korrespondenten erfassten Beschwerden werden in einer separaten Statistik aufgeführt; dabei wird auf eine räumliche Aufschlüsselung verzichtet.

Belgien: „Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racisme bestrijding“ (CECLR)

Das belgische Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung („Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme“), oft nur „Zentrum“ genannt, wurde 1993 als unabhängige, staatlich finanzierte Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsstelle mit Sitz in Brüssel gegründet.⁵⁶ Die Kompetenzen des Zentrums, das anfangs nur für den Abbau ethnischer Diskriminierung zuständig war, wurden im Jahr 2003 im Zuge der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien auf alle Diskriminierungsmerkmale ausgeweitet. Seither nimmt das Zentrum durch seine **horizontale Antidiskriminierungsarbeit** eine Schlüsselrolle bei der Überwindung und dem Abbau aller Formen der Diskriminierung – ausgenommen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – ein.

Oberstes **Ziel** des CECLR ist es, Chancengleichheit aller Menschen in Belgien zu fördern und systematisch Diskriminierung, Ausgrenzung, Benachteiligung oder Bevorzugung aufgrund folgender Merkmale zu bekämpfen⁵⁷:

- ▶ Hautfarbe, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft
- ▶ sexuelle Orientierung
- ▶ Familienstand
- ▶ Geburt
- ▶ Vermögen
- ▶ Alter
- ▶ Glauben oder Weltanschauung
- ▶ aktueller oder künftiger Gesundheitszustand
- ▶ Behinderung oder körperliche Merkmale

Kenntnis erlangt; sollte der Betroffene zu identifizieren sein, muss diese/r über das Vorgehen von HALDE informiert werden und diesem zustimmen (vgl. auch Cleff Le Divillec 2007).

⁵⁶ Das Zentrum besteht aus den Abteilungen Direktion, interne Verwaltung, Abteilungen zu den thematischen Aufgabenbereichen: der Abteilung zur Diskriminierungsbekämpfung, Chancengleichheit, Migration und Bekämpfung von Armut. Dabei steht es unter der Leitung eines Verwaltungsrats, der aus einem Regierungskommissar sowie 21 effektiven Mitgliedern und genauso vielen Stellvertretern besteht.

⁵⁷ Das Zentrum wacht überdies über die Achtung der Grundrechte von Ausländern und informiert die Regierung über Art und Umfang von Migrationsbewegungen. Des Weiteren hat das Zentrum den Auftrag, den Kampf gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel zu stimulieren.

Die zentrale **Aufgabe** des CECLR besteht darin, die Umsetzung der belgischen Antidiskriminierungsgesetze zu überwachen und Menschen, die Diskriminierung erfahren haben, bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen; dies schließt auch das Entgegennehmen von Beschwerden und Vermittlungsversuche zwischen den Konfliktparteien ein. Das **Beratungs- und Beschwerdemanagement** des Zentrums beruht auf zwei Säulen, der Beratungsarbeit des Zentrums selbst und den Angeboten der vom CECLR eingerichteten und koordinierten lokalen Meldestellen.

Betroffene von Diskriminierung können sich mit ihrer Beschwerde bzw. Beratungsanfrage direkt an das Zentrum wenden; dies kann entweder telefonisch über eine kostenlose Hotline, postalisch, über ein Online-Meldeformular⁵⁸, per E-Mail oder durch persönliches Erscheinen im Büro des CECLR erfolgen. Innerhalb des Zentrums ist die Abteilung „Diskriminierungsbekämpfung“, der wiederum zwei so genannte Dienste untergeordnet sind (Dienst „Erste Linie“ und Dienst „Zweite Linie“), für die individuelle Diskriminierungsberatung und die Dokumentation der Diskriminierungsfälle zuständig.

Beim Dienst „**Erste Linie**“ (L-1) gehen zunächst alle Meldungen und Beschwerden ein. Der Dienst L-1 gibt eine erste Antwort und holt gegebenenfalls weitere Informationen ein, die für die weitere Behandlung der Beschwerde nützlich sein könnten. Ein offizieller Fall wird zumeist erst nach einem Gespräch oder einer schriftlichen Einwilligung eröffnet. Wenn zur Behandlung einer Beschwerde oder Anfrage eine tiefer gehende Analyse, weitere Nachforschungen oder Schritte gegen andere Beteiligte nötig erscheinen, wird der Fall innerhalb des Zentrums an die jeweils spezialisierte Abteilung des Diensts „**Zweite Linie**“ (L-2) weiter verwiesen, wo dann die systematische Fallbearbeitung stattfindet.

Alle Informationen, die dem Zentrum zukommen, werden dem Gesetz über den Schutz des Privatlebens entsprechend datenschutzrechtlich sensibel behandelt. Die Betroffenen haben das Recht, Dritten gegenüber anonym zu bleiben. Das Zentrum behandelt jeden individuellen Antrag juristisch fundiert, unter Zugrundelegung der geltenden belgischen und europäischen Gesetzgebung und Rechtsprechung. Wird nach eingehender Analyse deutlich, dass das Zentrum im speziellen Fall keine Befugnisse hat, dann werden die Betroffenen an andere Stellen weitervermittelt (z. B. Polizei, Rechtsanwälte).

Die zweite Säule des belgischen Beschwerde- und Beratungssystems für Betroffene von Diskriminierung bilden die **lokalen Meldestellen**, die in zahlreichen Regionen Belgiens teils als horizontale, teils als zielgruppenspezifische Stellen an der städtischen Verwaltung angesiedelt wurden. Diese lokalen Meldestellen, die meist auch in ein lokales Netzwerk von weiteren (auch zivilgesellschaftlichen) Organisationen eingebunden sind, nehmen Diskriminierungsbeschwerden vor Ort entgegen, bieten Betroffenen von Diskriminierung kompetente Beratung an und wirken auf die Beendigung der diskriminierenden Verhaltensweisen oder Praktiken hin. Treten bei der Beratungsarbeit Schwierigkeiten auf, können sich die Meldestellen an das CECLR wenden.

⁵⁸ Das Online-Meldeformular (auch in deutscher Sprache) findet sich unter www.diversiteit.be/?action=klachtenformulier&melden=1. Mit dem Formular kann man nicht nur Diskriminierungsfälle melden, sondern auch andere Anfragen an das Zentrum schicken; auch Meldungen von „Cyberhate“ oder zum Bereich Ausländerecht sind möglich.

Die **Rekrutierung bzw. Etablierung** dieser Meldestellen wird in Flandern durch die Flämische Regierung im Rahmen des Flämischen Chancengleichheitsdekrets und mit entsprechenden Kooperationsverträgen mit dem Zentrum organisiert. Dort wurden die lokalen Meldestellen mit jeweils bis zu drei Angestellten der Stadtverwaltung und dem jeweils für Chancengleichheit zuständigen lokalen „Ratsmitglied“ eingerichtet.⁵⁹ Eine Liste der lokalen Meldestellen (derzeit rund 50, davon rund 15 horizontal) findet sich samt Kontaktdaten auf der Webseite des Zentrums, differenziert nach horizontalen und jeweils zielgruppenspezifischen Stellen.

Die **Registrierung von Diskriminierungsmeldungen** erfolgt nach einem einheitlichen System namens „Metis“, das sowohl das Zentrum selbst wie auch die mit ihm kooperierenden Meldestellen für die Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden verwenden und vom CECLR in Kooperation mit einem privaten Anbieter entwickelt wurde.⁶⁰ Das Zentrum führte dazu einführende Schulungen für alle beteiligten Meldestellen durch. Nach anfänglichen technischen Schwierigkeiten verläuft die Anwendung von *Metis* inzwischen weitgehend reibungslos. Die über dieses System dokumentierten Daten werden im Zentrum gesammelt und zentral vom CECLR ausgewertet.

Großbritannien: Equality and Human Rights Commission (EHRC)

Die *Equality and Human Rights Commission* wurde am 1. Oktober 2007 im Zuge der EU-Richtlinienumsetzung auf Grundlage des *Equality Act 2006* als öffentlich finanzierte, unabhängige Gleichbehandlungsstelle (non-departmental public body), zuständig für England, Schottland und Wales, eingerichtet. Die drei ehemals unabhängig voneinander arbeitenden Gleichbehandlungskommissionen, die Commission for Racial Equality (CRE), die Disability Rights Commission (DRC) und die Equal Opportunities Commission (EOC), gingen 2007 in der EHRC auf.

Das oberste **Ziel** der EHRC als nationale Gleichbehandlungsstelle besteht darin, durch verschiedene Maßnahmen und Initiativen, Diskriminierung und Ungleichheit entgegen zu wirken und sich für den Schutz der Menschenrechte in Großbritannien einzusetzen. Dabei deckt die Kommission folgende Diskriminierungsmerkmale ab – angelehnt an die Vorgaben der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien:

- ▶ Alter
- ▶ Behinderung
- ▶ Geschlecht
- ▶ sexuelle Orientierung oder Geschlechtsumwandlung
- ▶ Ethnische Herkunft
- ▶ Religion und Weltanschauung

⁵⁹ In Wallonien sind die Kooperationsverträge zwischen „Französischsprachiger Gemeinschaft“ und der „Wallonischen Regierung“ einerseits und dem Zentrum andererseits derzeit noch nicht abgeschlossen. Mitarbeiter des Zentrums begleiten jedoch den Aufbau der in Planung befindlichen Meldestellen.

⁶⁰ In der flämischen Region ist *Metis* inzwischen flächendeckend im Einsatz; dies soll in nächster Zeit auch auf die wallonischen Regionen ausgeweitet werden, um eine landesweit einheitliche Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden zu gewährleisten.

Die EHRC hat als nationales Zentrum für Gleichstellungs- und Menschenrechtsfragen den Auftrag, das öffentliche Bewusstsein für Gleichbehandlung zu steigern, rechtswidrige Diskriminierungen zu überwinden und positive Beziehungen sowohl zwischen verschiedenen Personengruppen untereinander als auch gesamtgesellschaftlich zu fördern. Dafür ist die EHRC mit einem soliden Mandat ausgestattet, das ihr weitgehende Auskunftsrechte und Befugnisse bei der unabhängigen Untersuchung von Diskriminierungsfällen einräumt und erlaubt, Einzelfälle auch eigenständig vor Gericht zu bringen.

Das EHCR unterhält vier **Hauptbüros** in London, Manchester, Cardiff und Glasgow und zusätzlich weitere **regionale Büros** in England und Wales. Es wurden drei **Helplines** (je eine für England, Schottland und Wales) eingerichtet, an die man sich telefonisch, postalisch oder per E-Mail bzw. Fax mit konkreten Anfragen wenden kann; auch Betroffene von Diskriminierung können sich über diese Helplines an speziell geschulte EHRC-MitarbeiterInnen wenden, um dort Unterstützung und Beratung zu erhalten. Die Kontaktaufnahme kann dabei auch in anderen Sprache als Englisch erfolgen; dazu müssen die Ratsuchenden angeben, in welcher Sprache die Beratung stattfinden soll. Die EHCR kontaktiert die Betroffenen anschließend in der entsprechenden Sprache, um die Anfragen beantworten oder die Beratung durchführen zu können.

Die EHRC unterstützt zahlreiche **lokale Organisationen**, von denen viele auch in der Beratung von Personen mit Diskriminierungserfahrungen tätig sind, finanziell. Aktuell werden 73 Organisationen von der Commission gefördert, darunter 27 Law Centres, zwölf Bürgerberatungsbüros (citizens advice bureaus, CABs), zwölf RECs (race equality councils) und 22 andere auf bestimmte Bereiche spezialisierte Organisationen („specialist organisations“). Um diese Organisationen bei ihrer Beratungsarbeit und der Bearbeitung zu unterstützen, hat die EHRC eine „**Specialist Advice Line**“ eingerichtet, an die sich die Organisationen mit Fragen wenden können; dort werden sie von juristischen Experten der EHRC-Abteilung *Legal Casework and Litigation Officers* unterstützt.

Die von der EHRC finanzierten Organisationen stellen der Commission regelmäßig Daten über ihre Arbeits- und Beratungstätigkeiten zur Verfügung, die teilweise auch diskriminierungsbezogene Beratungsfälle umfassen. Allerdings haben diese Organisationen je eigene Verfahren und Systeme zur Dokumentation ihrer Beratungsarbeit. Diese Registrierungssysteme sind weder untereinander noch mit dem von der EHRC verwendeten System direkt kompatibel. Ein einheitliches **Erfassungssystem**, an dem sich alle von der EHRC geförderten Organisationen beteiligen, existiert demnach nicht. Auch innerhalb der EHRC selbst werden derzeit zwei verschiedene Datenbanken verwendet. Aktuell wird diese Dokumentationspraxis mit zwei Erfassungssystemen jedoch einer Überprüfung unterzogen, da innerhalb der Commission die Überzeugung besteht, dass eine Zusammenlegung zu einem einheitlichen System die Effektivität der Arbeit steigern würde.

In einer weiteren Datenbank sammelt die EHRC landesweit **Arbeitsgerichtsurteile** mit Diskriminierungsbezug; die *Employment Tribunals* übermitteln dafür sämtliche Urteile und Entscheidungen an die Commission, die diese systematisch sammelt und auswertet.

6. Empfehlungen

Im Zentrum dieser Machbarkeitsstudie steht die Frage, wie sich die **quantitative Datenlage zu Diskriminierung in Deutschland** verbessern lässt, um verlässlichere und genauere Erkenntnisse über das Ausmaß der vielschichtigen und sich in ständigem Wandel befindlichen Phänomene von Diskriminierung zu erlangen. Dazu werden im Folgenden konkrete Empfehlungen und Vorschläge präsentiert, die im Zuge der Erstellung dieser Studie entwickelt wurden. Diese Empfehlungen greifen auch Ergebnisse eines Fachgesprächs zur standardisierten Datenerfassung auf, das die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) im November 2009 veranstaltete (ADS 2010a).

Während der Durchführung dieser Studie wurde in allen Experteninterviews, Gesprächen und schriftlichen Inputs deutlich, dass zur substanziellen Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierungsfällen die systematische Einbindung von **Beratungsstellen** unabdingbar ist: Ohne flächendeckende, zugängliche und kompetente Beratungsstrukturen ist eine systematische, bundesweite Dokumentation von Diskriminierungsmeldungen nicht realisierbar. Daher konzentrieren sich die Empfehlungen besonders auf den Auf- und Ausbau von Beratungsstellen und deren Dokumentationspraxis von Diskriminierungsbeschwerden (Abschnitt 6.2).

Doch nicht alle Menschen, die Diskriminierung erlebt haben, wenden sich an Beratungsstellen: viele bleiben – sei es aus Resignation oder aus mangelnder Kenntnis von Beratungsstellen und ihrer Gleichbehandlungsrechte – passiv (vgl. FRA 2009, 2010); andere schalten ohne weitere Umwege einen Anwalt ein oder ziehen direkt vor Gericht (EU Kommission 2009). Auch sind sich Betroffene von Diskriminierung verdeckt ablaufender Ungleichbehandlung oder struktureller Ausgrenzungsmechanismen oft gar nicht bewusst und können diese Erfahrungen nicht entsprechend artikulieren. Daher müssen – bei aller Notwendigkeit der Stärkung der Beratungslandschaft – auch andere Methoden und Quellen genutzt werden, um die quantitative Datenlage zu Diskriminierung zu verbessern. Auch dazu werden Empfehlungen formuliert, die einerseits auf die verstärkte Einbindung von **quantitativen Datenquellen und Forschungsansätzen** (Abschnitt 6.1) abzielen, und andererseits – neben den Beratungsstellen – auch andere **relevante Akteure**, insbesondere die Gerichte, in eine systematische Erfassung von Diskriminierungsfällen einbindet (Abschnitt 6.3).

Die hier vorgelegten Empfehlungen verstehen sich als Grundlage und Anregung zur Weiterführung eines Diskussionsprozesses zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Eine **zentrale Empfehlung** dieser Machbarkeitsstudie richtet sich daher an die ADS, die hier vorgelegten Vorschläge zur standardisierten Datensammlung in einer Follow-Up-Veranstaltung zu dem im November 2009 stattgefundenen Fachgespräch mit zentralen Akteuren der Antidiskriminierungsberatung weiter zu diskutieren. Zusätzlich müssen auch Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen und möglicherweise auch der Gerichte aktiv in den Diskussionsprozess eingebunden werden.

6.1 Erweiterung der statistischen Datengrundlage und innovative Forschungsansätze

In Kapitel 2 wurden verschiedene statistische Datenquellen und quantitative Methoden zur Gewinnung von Daten zu sozioökonomischer Ungleichheit und Diskriminierung vorgestellt. Dabei wurde offenkundig, dass die Datenlage in Deutschland zur Diskriminierung je nach (potenziell) betroffener Personengruppe sehr unterschiedlich ist, sich insgesamt aber als verbesserungsbedürftig darstellt. Um dies zu ändern, bedarf es – neben einer standardisierten Erfassung von Diskriminierungsfällen (Abschnitt 6.2 und 6.3) – einer Ausweitung statistischer Datenquellen (6.1.1) und den verstärkten Einsatz anderer Methoden der Antidiskriminierungsforschung (6.1.2).

6.1.1 Erweiterung der statistischen Datengrundlage

Empfehlung Nr. 1: Ausweitung bestehender Repräsentativbefragungen zur besseren Identifizierung von Betroffenen Gruppen und thematische Ausweitung um Fragen zu (subjektiven) Diskriminierungserfahrungen

Um auf der Grundlage von Statistiken Aussagen über (sozioökonomische) Ungleichheit als potenziellen Effekt von Diskriminierungs- und Ausgrenzungsprozessen machen zu können, müssen die jeweils zu untersuchenden **Personengruppen** in den verschiedenen Verwaltungs- und Bevölkerungsstatistiken **identifizierbar** sein.

Das ist für die Merkmale Geschlecht und Alter nahezu durchgängig der Fall: Die meisten Verwaltungsstatistiken, wie etwa Arbeitsmarkt-, Schul- und SGB-basierte Statistiken sowie die „großen“ Mehrthemen-Surveys, wie Mikrozensus, SOEP und ALLBUS, erlauben eine Differenzierung nach Geschlecht und Alter. Dies gilt nur bedingt für das Merkmal der Behinderung, das zwar in SOEP und Mikrozensus, jedoch nur in sehr wenigen Verwaltungsstatistiken (eine Ausnahme stellen die SGB IX Statistiken dar) erfasst wird. Statistische Daten zur ethnischen Herkunft werden in Deutschland nicht erhoben, was quantitative Aussagen über die Lebenssituation bestimmter ethnischer Gruppen problematisch macht – sofern diese nicht in statistische Kategorien wie „Personen mit Migrationshintergrund“ (z. B. Mikrozensus), „Menschen nichtdeutscher Familiensprache“ (z. B. einzelne Länder-Schulstatistiken) oder „Ausländer“ (z. B. Mehrzahl der Verwaltungsstatistiken) fallen. Auch Menschen mit nicht-christlichem Glauben bzw. Religionszugehörigkeit lassen sich in kaum einer Statistik identifizieren; lediglich im SOEP besteht die (freiwillige) Möglichkeit, Angaben zur Zugehörigkeit zum Islam – nicht jedoch zum jüdischen Glauben oder anderen Glaubensrichtungen – zu machen. Die Gruppen der schwulen, lesbischen oder transidenten Personen bleiben in sämtlichen Statistiken vollständig unentdeckt und lassen sich auch über Proxy-Indikatoren nicht annähernd identifizieren.

Grundsätzlich ist es aus datenschutzrechtlicher Sicht und gemäß des Prinzips der **Datensparsamkeit** wünschenswert, möglichst wenige persönliche oder gar besonders sensible personenbezogene Daten für die Erstellung von Verwaltungsstatistiken zu erheben oder bei Bevölkerungsbefragungen abzufragen. Daher kann die Forderung *nicht* lauten, alle diskriminierungsrelevanten Merkmale in sämtlichen Erhebungen und statistischen Erfassungen aufzunehmen. Doch lässt sich die statistische Identifizierbarkeit bestimmter Gruppen auf datenschutzsensible Weise steigern; dies trifft vor allem auf die Bereiche „ethnische Herkunft“ und „Religion“ zu.

Besonders geeignet erscheinen dazu Datenerhebungen, bei denen die Teilnahme der befragten Personen auf freiwilliger Basis erfolgt (z. B. SOEP, ALLBUS). So wäre es denkbar, in einer der nächsten SOEP-Befragungswellen zusätzlich zu den verschiedenen Items zur Konstruktion eines „Migrationshintergrunds“ auch eine Frage zur **ethnischen Herkunft** einzufügen, die auf der Basis einer Selbstidentifizierung der Befragten freiwillig beantwortet werden kann. Auf diese Weise lassen sich erste Erfahrungen mit der statistischen Erfassung von Daten zur ethnischen Herkunft sammeln, die langfristig auch bei der Mikrozensus-Befragung (allerdings auch hier nur als freiwillige Angabe!) genutzt werden können. Ähnliches gilt auch für die Erprobung einer Aufnahme von zusätzlichen Antwortkategorien im SOEP zur **Religionszugehörigkeit**, so dass die Befragten auch freiwillige Angaben zu ihrer Glaubensrichtung machen können. Auch eine Ausweitung der Antwortmöglichkeiten im Mikrozensus – auf freiwilliger Basis – wäre hierzu denkbar.

Die Frage, ob ein ähnliches Verfahren auch zur Erfassung der **sexuellen Orientierung** möglich wäre, ist äußerst sensibel; auch erscheint die Validität und Aussagekraft solcher nach sexueller Orientierung bzw. Identität differenzierten Statistiken begrenzt. Auf eine entsprechende Empfehlung wird daher verzichtet. Stattdessen wird vorgeschlagen, eine breit angelegte Diskussion mit Schwulen- und Lesbenverbänden dazu anzustoßen, ob und wie die statistische Datenlage zur Situation von LSBTTI langfristig (z. B. über streng anonymisierte schriftliche Befragungen) verbessert werden kann; ein solcher Diskussionsprozess könnte durch die ADS initiiert werden.

Zusätzlich zu der genaueren Identifizierbarkeit der potenziell von Diskriminierung betroffenen Gruppen bedarf es einer **thematischen Ausweitung** der Frage-Items in den groß angelegten Bevölkerungsbefragungen auf den Themenbereich der Diskriminierung.⁶¹ So enthält der SOEP zwar regelmäßig die Frage, wie oft der/die Befragte Diskriminierung oder Benachteiligung aufgrund ihrer/seiner Herkunft erfahren hat, doch Fragen zu Formen von Diskriminierung aufgrund anderer Merkmale fehlen. Mit relativ wenig Aufwand ließe sich der SOEP durch eine geringfügige thematische Erweiterung zu einer wichtigen Datengrundlage zum Nachweis von (subjektiv erfahrener) Diskriminierung ausbauen.

Empfehlungen zu möglichen Modifikationen des SOEP – sowohl hinsichtlich der Einführung neuer Items zur ethnischen Herkunft und Religion wie auch der thematischen Ausweitung – sind mit dem **Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)**, zuständig für die Durchführung und Auswertung der SOEP-Befragungen, unter Einbeziehung weiterer Statistik- und Antidiskriminierungsexperten sowie von Vertretern von Migrantinnen- und Minderheitengruppen zu diskutieren. Ein solcher Diskussionsprozess bedarf einer breiten politischen Unterstützung und könnte von der ADS angestoßen und koordiniert werden. Für eine Änderung des Mikrozensus bedarf es darüber hinaus einer politischen Initiative zur Änderung des Mikrozensusgesetzes.

⁶¹ Groß angelegte Befragungen von potenziell von Diskriminierung betroffenen Gruppen sollten grundsätzlich – sofern dies angesichts der thematischen Ausrichtung der Befragung möglich ist – auch Fragen zu Diskriminierungserfahrungen enthalten. Die kürzlich vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorgelegten Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von rund 4.500 Migrantinnen bzw. Ausländern zu deren Lebenssituation wäre eine gute Möglichkeit gewesen, umfassende und repräsentative Daten zu Diskriminierungserfahrungen zu erheben. Leider wurde diese Gelegenheit vom BAMF nicht genutzt: Das Thema gesellschaftlicher Diskriminierung bzw. Diskriminierungserfahrungen wird in der Befragung völlig ignoriert.

6.1.2 Forschungsansätze zur Verbesserung der quantitativen Datenlage zu Diskriminierung

Empfehlung Nr. 2: Intensivierung der Antidiskriminierungsforschung: Durchführung von innovativen Projekten zur Erforschung von Diskriminierung, einschließlich systematischer Testings und spezifischer Bevölkerungs- und „Gatekeeper“-Befragungen

Empirische Forschung zu Ausmaß und Mechanismen von Diskriminierung ist in Deutschland – auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – noch unterentwickelt. So beschränken sich etwa regressionsanalytische Auswertungen von statistischen Datensätzen (z. B. Mikrozensus und SOEP) weitgehend auf die Analyse der Situation von Migranten bzw. Ausländern und vernachlässigen bisher weitgehend Benachteiligung aufgrund anderer Merkmale. Auch systematische Testing-Verfahren zum zuverlässigen Nachweis von Diskriminierung wurden hierzulande bislang nur selten durchgeführt.⁶² Entsprechend groß ist der Forschungsbedarf in Deutschland, denn die Potenziale, die die verschiedenen Forschungsansätze bieten, sind bei Weitem nicht ausgeschöpft.

Um die Ursachen der statistisch nachweisbaren Benachteiligung potenziell von Diskriminierung betroffenen Gruppen besser zu verstehen, bieten sich statistische (**multivariate**) **Analyseansätze** an. So lassen sich Faktoren, die einen Einfluss auf den sozioökonomischen Status bestimmter Gruppen haben, identifizieren und Hinweise auf Diskriminierung finden. Als Datengrundlage eignen sich dafür insbesondere repräsentative Mehrthemenbefragungen wie der SOEP oder der Mikrozensus – sofern die zu untersuchenden Personengruppen (z. B. Menschen mit Behinderung, Muslime, Menschen mit Migrationshintergrund) in den Statistiken identifizierbar sind.

Zur Verbesserung der Erkenntnisse über Diskriminierung insbesondere beim Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt empfiehlt sich die Durchführung von **systematischen, groß angelegten Testings** in verschiedenen Regionen Deutschlands. Besonders vielversprechend wären solche Testings, die die Zugangsbarrieren von unterschiedlichen Personengruppen vergleichend ins Visier nehmen (z. B. Menschen mit Behinderung, Migranten bzw. Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten, Schwule und Lesben, Ältere).

Auch die Potenziale von **Befragungen** als Erhebungsinstrument und Datenquelle zum Nachweis von Diskriminierung sind noch nicht ausgeschöpft. So wurden in den letzten Jahren zwar vielfältige Befragungen zu Einstellungen gegenüber potenziell von Diskriminierung und Ausgrenzung betroffenen Gruppen durchgeführt – hervorzuheben sind hier insbesondere Befragungen zu islam-, migranten- und ausländerfeindlichen Einstellungen und die jährlichen Befragungen zu Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (vgl. Heitmeyer 2010) –, doch meist bleiben diese Befragungen inhaltlich auf der Ebene von allgemeinen Meinungen stehen. Vor dem Hintergrund des schwer zu bestimmenden Verhältnisses von Einstellung und Verhalten (vgl. Heckmann 1992, 125-129), bleiben solche Meinungsumfragen in ihrer Aussagekraft sehr begrenzt: Was bedeutet es etwa für die Diskriminierung von Schwulen und Lesben, wenn es knapp 16% der Befragten ekelhaft finden, wenn sich Homosexuelle in der Öffentlichkeit küssen?

⁶² Ferner ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass sich diese Testings ausschließlich auf die Zugangsbarrieren von Personen mit türkisch klingenden Namen zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt beziehen

Und welchen Erkenntnisgewinn zum Ausmaß von ethnischer Diskriminierung zieht man aus der Tatsache, dass etwa 21% der Meinung sind, es würden zu viele Ausländer in Deutschland leben (Pressekonferenz zur Veröffentlichung der Deutschen Zustände, Dezember 2009)? Wenngleich solche Befragungsergebnisse durchaus geeignet sind, ein allgemeines Meinungsklima in der Gesellschaft abzubilden, so empfehlen sich zusätzlich repräsentative Befragungen mit Bezügen zu **konkreten Situationen** der Befragten, um bessere Erkenntnisse zu Diskriminierungsneigungen zu erlangen – zur Illustration drei exemplarische Fragen, wie sie in solchen Befragungen formuliert sein könnten:

- ▶ Würde es Sie stören, in einem Haus mit Menschen mit Behinderung [oder Schwulen und/oder Lesben oder Muslimen oder Sinti und Roma] zusammen zu wohnen?
- ▶ Wie fänden Sie es, wenn Sie im Krankenhaus von einem Arzt oder einer Ärztin bzw. einem Pfleger oder einer Krankenschwester mit islamischem Kopftuch [oder dunkler Hautfarbe oder einer körperlichen Behinderung oder türkischer Herkunft] behandelt würden?
- ▶ Hätten Sie ein Problem, wenn Ihr Chef Muslim [oder Migrant oder schwul/lesbisch oder behindert oder eine Frau] wäre?

Neben der thematischen Fokussierung auf konkrete Situationen lässt sich die Aussagekraft von Befragungen erhöhen, indem sich die Befragungen – statt an die allgemeine Bevölkerung – an einen bestimmten Kreis von ausgewählten Personen (z. B. „**Gatekeeper**“) richten, die einen wesentlichen Einfluss auf den Zugang zu bestimmten Positionen und Gütern haben. Um etwa die Zugangsbarrieren zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu untersuchen, bietet sich eine Befragung von Arbeitgebern und Personalverantwortlichen zu ihren Einstellungspraktiken und ihren Meinungen und Haltungen gegenüber bestimmten Personengruppen (z. B. Menschen mit Behinderung, Schwule und Lesben, Migrantinnen, Muslime oder auch Frauen und Personen höheren Alters) an. Zur Analyse von diskriminierenden Barrieren bei der Wohnungssuche würden Spezialbefragungen von Wohnungsbaugesellschaften und Maklern zu aussagekräftigeren Ergebnissen führen als eine allgemeine Bevölkerungsumfrage.

Diese Empfehlungen zur **Verbesserung der statistischen Datengrundlage** durch innovative Forschungsansätze sind als exemplarisch zu verstehen; sie richtet sich sowohl an sozialwissenschaftliche Forschungseinrichtungen, die in diesem unterentwickelten Forschungsfeld aktiv werden müssen, als auch an staatliche Akteure auf Bundes- und Landesebene, die entsprechende Fördertöpfe für solche Forschungsvorhaben bereitstellen müssen.

6.2 Ausbau und Qualifizierung der Beratungsangebote

Die zentralen Empfehlungen zur Verbesserung der standardisierten und möglichst umfassenden Erfassung von Diskriminierungsfällen beziehen sich auf den **Auf- und Ausbau der Beratungsangebote** für Betroffene von Diskriminierung. Trotz vieler positiver Beispiele qualifizierter und vernetzter Antidiskriminierungsberatung in Deutschland scheitert eine umfassende bundesweite Erfassung, Dokumentation und Auswertung von Diskriminierungsbeschwerden derzeit im Wesentlichen an folgenden Defiziten:

1. Es existiert keine flächendeckende Infrastruktur von zugänglichen und qualifizierten Beratungsstellen, die Betroffene von Diskriminierung kompetent unterstützen.
2. Menschen mit Diskriminierungserfahrungen suchen Beratungsstellen oft nicht auf – sei es aufgrund mangelnden Wissens um Beratungsangebote und/oder der eigenen Rechte oder wegen des fehlenden Vertrauens in die Arbeit und Unterstützungsmöglichkeiten der Stellen.
3. Viele der nicht auf Antidiskriminierung spezialisierten Beratungsstellen erkennen in der täglichen Beratungsarbeit Diskriminierung oft nicht, sofern der/die Ratsuchende dies nicht explizit als Ursache des Beratungsbedarfs angibt. Diese mangelnde Kompetenz vieler Beratungsstellen beeinflusst sowohl die konkrete Beratungsarbeit als auch die Dokumentation der jeweiligen Beschwerde als Diskriminierungsfall.
4. Beratungsstellen (mit oder ohne Spezialisierung auf Antidiskriminierung) registrieren ihre diskriminierungsbezogenen Beratungs- bzw. Beschwerdefälle oft nicht oder nur unsystematisch bzw. uneinheitlich; eine bundesweit standardisierte Erfassung existiert nicht.
5. Beratungsstatistiken auf der Grundlage von Diskriminierungsbeschwerden werden nicht zentral gesammelt und ausgewertet.

Empfehlungen zur bundesweit standardisierten Erfassung von Diskriminierungsfällen müssen all diese Hürden – sowohl einzeln als auch in ihrer wechselseitigen Verschränkung – berücksichtigen. Im Folgenden werden konkrete Vorschläge unterbreitet, wie diese jeweils überwunden bzw. verringert werden können. Dabei weisen diese Empfehlungen zum Ausbau der Beratungs- und Unterstützungsangebote für Betroffene von Diskriminierung teils deutliche Überschneidungen mit den von der ADS angekündigten Maßnahmen zur Umsetzung der **„Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft“** auf, die diese im April 2010 im Rahmen der Vorstellung ihrer Arbeitplanung für die 17. Legislaturperiode im Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend präsentierte (ADS 2010b). Insbesondere die angekündigte Aktion „lokale Beratungsnetzwerke gegen Diskriminierung“ und Etablierung eines „Bundesnetzwerks gegen Diskriminierung“ sowie die geplante Informations- und Sensibilisierungskampagne der ADS stellen wichtige Maßnahmen dar, die von dieser Machbarkeitsstudie als unerlässlich für eine langfristig verbesserte Datenlage zum Nachweis von Diskriminierung eingestuft werden. Vor diesem Hintergrund können einige der hier präsentierten Empfehlungen auch als Vorschläge zur konkreten Umsetzung der ADS-Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft verstanden werden.

6.2.1 Auf- und Ausbau einer Beratungsinfrastruktur für Betroffene von Diskriminierung

Empfehlung Nr. 3: Auf- und Ausbau einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur zur Beratung und Unterstützung für Betroffene von Diskriminierung, bestehend aus lokalen Anlaufstellen, regionalen Kompetenzzentren und einer zentraler Vernetzungs- und Koordinierungsstelle

Die Qualität und Aussagekraft von Statistiken zu diskriminierungsbezogenen Beratungs- und Beschwerdefällen steht und fällt mit der Infrastruktur von Anlauf- und Beratungsstellen. Ohne ein flächendeckendes Netz von niedrighwelligen, leicht zugänglichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Betroffene von Diskriminierung lässt sich das Ziel der bundesweit einheitlichen Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden nicht erreichen. Zwar ist die standardisierte Falldokumentation nicht die primäre Funktion dieser Beratungs- und Anlaufstellen, doch bietet deren Unterstützungs- und Beratungsarbeit die unverzichtbare Grundlage für die systematische Datensammlung von Diskriminierungsfällen.⁶³ Eine solche Infrastruktur auf- und auszubauen, ist daher die **zentrale Empfehlung dieser Machbarkeitsstudie**. Primärer Adressat dieser Empfehlung ist die ADS, die im Rahmen ihres neuen Arbeitsschwerpunkts „Offensive diskriminierungsfreie Gesellschaft“ den Aufbau eines Bundesnetzwerks gegen Diskriminierung und die Stärkung lokaler Beratungsnetzwerke gegen Diskriminierung angekündigt hat (ADS 2010b).

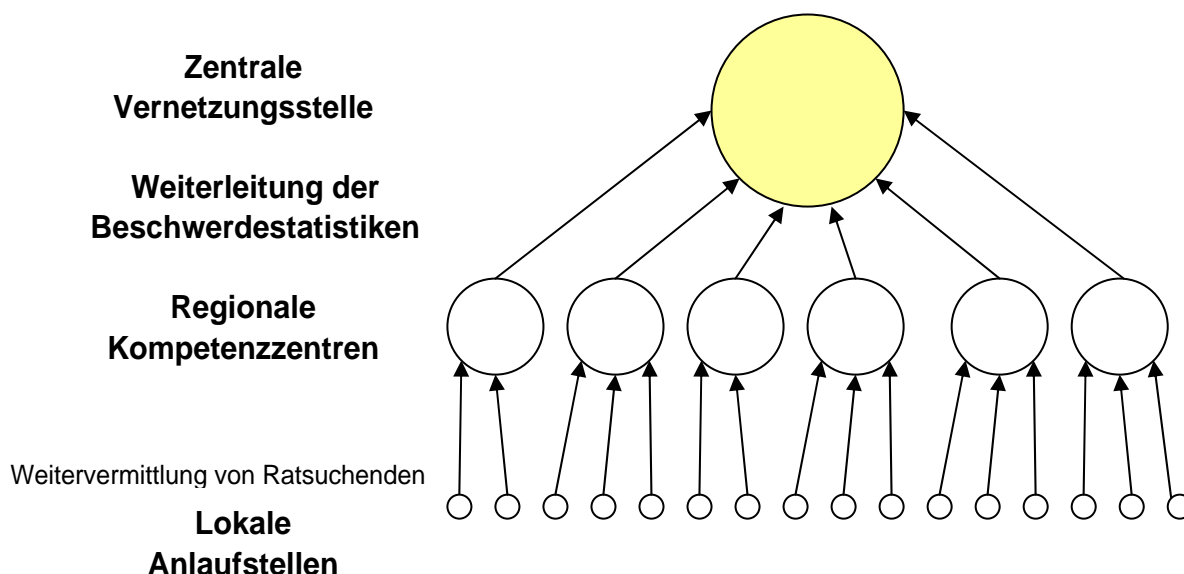
Diese Empfehlung lässt sich auf verschiedene Weisen umsetzen, die mit jeweils unterschiedlichem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden sind; zwei Aspekte erscheinen dabei jedoch alternativlos: Zum einen gilt es, die Potenziale der vielschichtigen, bereits existierenden institutionellen **Beratungsinfrastrukturen** optimal zu nutzen und für die Antidiskriminierungsarbeit weiterzuentwickeln. Zum anderen müssen bestehende **spezialisierte Antidiskriminierungsstellen** und -netzwerke in den Prozess der Etablierung einer solchen qualifizierten Beratungslandschaft für Betroffene von Diskriminierung aktiv eingebunden werden.

⁶³ Eine systematische Erfassung der Beschwerdefälle und Dokumentation der Beratungsarbeit erfüllen noch eine Reihe weiterer Funktionen u. a. zur kontinuierlichen Verbesserung und Weiterentwicklung der Beratungsarbeit (siehe auch ADS 2010a).

Eine deutschlandweit flächendeckende Beratungsstruktur muss einerseits ein niedrigschwelliges und wohnortnahes Angebot bereithalten und andererseits die Versorgung mit qualifizierter Antidiskriminierungsberatung, etwa im Sinne der advd-Standards (vgl. advd 2009), gewährleisten. Zur Etablierung einer Beratungsinfrastruktur, die beide Anforderungen – sowohl größtmögliche lokale Nähe und Zugänglichkeit wie auch spezialisierte Beratungskompetenz – erfüllt, empfiehlt die Machbarkeitsstudie den Auf- und Ausbau einer **Beratungslandschaft auf drei Ebenen**, bestehend aus

- ▶ einem engmaschigen Netz aus **lokalen, niedrigschwelligen Anlaufstellen**, die über Basiskompetenzen in der Antidiskriminierungsarbeit verfügen,
- ▶ **regionalen Kompetenzzentren** der Antidiskriminierungsarbeit, die u. a. qualifizierte Antidiskriminierungsberatung anbieten und an der systematischen Dokumentation der Beschwerden mitwirken, und
- ▶ einer **zentralen Koordinierungs- und Vernetzungsstelle** auf Bundesebene, die die Beschwerdestatistiken der regionalen Zentren systematisch sammelt und auswertet sowie weitere koordinierende Aufgaben übernimmt (siehe Abschnitt 6.2.5).⁶⁴

Abb. 11: Mögliche Struktur einer künftigen Landschaft der Antidiskriminierungsberatung



Die zu etablierenden **lokalen Anlaufstellen** fungieren primär als erste Kontaktstellen vor Ort, an die sich Menschen mit ihren Beschwerden und Unterstützungsbedarf wenden können. Sie müssen daher „nahe am Menschen“ sein, sodass Hemmschwellen, sich an diese Stellen zu wenden, möglichst niedrig und die Wege möglichst kurz sind (mehr dazu in Abschnitt 6.2.2). Die Aufgabe dieser Anlaufstellen besteht primär in der Erstberatung von Ratsuchenden.

⁶⁴ Die hier vorgeschlagene Struktur der Beratungslandschaft weist deutliche Parallelen mit dem von der ADS angekündigten Bundesnetzwerk gegen Diskriminierung und der Aktion „Lokale Beratungsnetzwerke gegen Diskriminierung“ auf (ADS 2010b).

Eine Spezialisierung auf qualifizierte Antidiskriminierungsberatung ist dabei nicht unbedingt notwendig, doch müssen diese Stellen befähigt werden, Diskriminierung – sofern dies in der Anfrage bzw. Beschwerde eine Rolle spielt – in dem einzelnen Beratungsfall auch dann als eines der zugrunde liegenden Probleme zu erkennen, wenn der/die Ratsuchende dies nicht explizit äußert. Zusätzlich müssen diese Stellen befähigt werden, eine erste Basisberatung für Betroffene von Diskriminierung anzubieten und anschließend die Ratsuchenden an spezialisierte Antidiskriminierungsstellen, wie etwa die einzurichtenden regionalen Kompetenzzentren, weiterzuvermitteln.

Es existiert deutschlandweit zwar bereits ein engmaschiges Netz von unterschiedlichsten Anlauf- und Beratungsstellen, doch fehlen diesen bislang oft die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen, um:

- ▶ Diskriminierung als ein der Beschwerde oder Anfrage zugrunde liegendes Problem zu erkennen,
- ▶ Erstberatung und Unterstützung von Betroffenen von Diskriminierung anzubieten und
- ▶ an kompetente und spezialisierte Stellen mit qualifizierter Antidiskriminierungsberatung weiterzuvermitteln.⁶⁵

Hinsichtlich des Auf- und Ausbaus einer Beratungsinfrastruktur steht zunächst die Frage im Vordergrund, welche Organisationen und Einrichtungen als lokale Anlaufstellen in Frage kommen. Zentrale Voraussetzungen dieser lokalen Stellen sind die Akzeptanz und der Bekanntheitsgrad innerhalb der potenziell von Diskriminierung betroffenen Personengruppen. Eine vorläufige **Identifizierung und Auswahl** geeigneter Stellen ergibt sich daher aus der Antwort auf Fragen wie etwa den folgenden: An wen wendet sich beispielsweise ein muslimischer Migrant, eine Person mit schwarzer Hautfarbe, ein schwuler Mann bzw. eine lesbische Frau oder jemand mit einer bestimmten Behinderung, wenn er oder sie sich ungerecht behandelt, diskriminiert oder belästigt fühlt? Welche Stellen würde eine Frau oder eine ältere Person, die sich aufgrund ihres Geschlechts bzw. ihres Alters benachteiligt fühlt, am ehesten kontaktieren? Die konkrete Auswahl der lokalen Anlaufstellen hängt wesentlich von den Bedingungen vor Ort ab. Es ist aber anzunehmen, dass in vielen lokalen Kontexten u. a. einige der folgenden Organisationen die Funktion als Anlaufstellen erfüllen können:

- ▶ Frauenberatungsstellen und Frauenbüros, kommunale Gleichstellungsbeauftragte, Frauengruppen an Hochschulen
- ▶ Behindertenverbände, Behinderten(bei)rat, Amt der Behindertenbeauftragten, Behindertenberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände, kommunale Bürgerämter
- ▶ Selbstorganisationen von Schwulen, Lesben und transidenten Menschen, Studierendenvereine von Schwulen und Lesben
- ▶ Ausländer-/Integrationsbeirat, Migrantenselbstorganisationen, Moschee- und Kulturvereine, Flüchtlingsorganisationen, (Jugend-)Migrationsberatungsstellen (z. B. der Wohlfahrtsverbände), kommunale Integrationsbeauftragte, Vereine studierender MigrantInnen, lokale Organisationen der Schwarzen Community
- ▶ Senioren(bei)rat, Amt der/des Seniorenbeauftragten, Seniorenberatung der Wohlfahrtsverbände
- ▶ Gewerkschaftsbüros
- ▶ Allgemeine Sozialberatung der Wohlfahrtsverbände
- ▶ Innerhalb privater Unternehmen und Betrieben, aber auch in der Verwaltung: Betriebs- und Personalräte und Beschwerdestellen nach § 13 AGG

⁶⁵ In Abschnitt 6.2.3 wird näher ausgeführt, wie die lokalen Anlaufstellen zur Erfüllung dieser Aufgaben befähigt werden können.

Es empfiehlt sich, die Auswahl und Rekrutierung der lokalen Anlaufstellen als einen **offenen und zeitlich nicht abgeschlossenen Prozess** zu gestalten (ähnliche der Rekrutierung von lokalen Korrespondenten in Frankreich), in dem der Kreis der beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen kontinuierlich wachsen kann. Die Koordinierung dieses Prozesses muss einer zentralen Stelle obliegen; vor dem Hintergrund der von der ADS angestoßenen „Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft“ scheint die ADS dafür ein geeigneter Akteur zu sein. Außerdem sollte dieser Rekrutierungsprozess mit zentralen Lobby- und Expertenorganisationen der zielgruppenspezifischen und horizontalen Antidiskriminierungsarbeit abgestimmt werden.⁶⁶

Die (Mindest-)Voraussetzung, die diese lokalen Anlaufstellen in dem Beratungsnetzwerk gegen Diskriminierung erfüllen müssen, besteht darin, dass mindestens ein(e) Mitarbeiter(in) an einer speziellen Antidiskriminierungsschulung teilnimmt. Bei dieser Schulung wird über praktische und rechtliche Aspekte des Diskriminierungsschutzes (u. a. nach AGG) und entsprechende Interventionsmöglichkeiten sowie über regionale und überregionale Angebote der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung informiert. Diese geschulte Person kann dann innerhalb der jeweiligen Organisation als Multiplikator wirken. Außerdem muss sich jede Stelle dazu bereit erklären, dass ihre Kontaktdaten in einem Online-Handbuch, das alle lokalen Anlaufstellen in Deutschland mit der jeweiligen Spezialisierung auf bestimmte Zielgruppen enthält, aufgenommen und veröffentlicht werden.

Die **Bereitschaft**, die Aufgaben einer lokalen Anlaufstelle für Betroffene von Diskriminierung zu übernehmen, ist – so ist zu vermuten – von Organisation zu Organisation sehr unterschiedlich. Da kommunale Beauftragte (z. B. für Gleichstellung oder die Belange von Senioren, Behinderten oder Migranten) und Bürgerämter in vielen Städten und Gemeinden als erste Anlaufstellen bei Beschwerden der Bürger oft eine wichtige Rolle spielen, bedarf es bei der Rekrutierung dieser lokalen Anlaufstellen einer Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Spitzen der **kommunalen Verwaltungen**; möglicherweise können in einigen Kommunen die einzelnen Beauftragten in ihrer Beratungsarbeit intensiver vernetzt werden und die Beratungsarbeit der verwaltungsinternen Beschwerdestellen nach § 13 AGG auch auf externe (diskriminierungsrelevante) Anfragen von Bürgern ausgeweitet werden.⁶⁷

Von zentraler Bedeutung für den Aufbau solcher lokaler Strukturen sind auch und besonders die **zivilgesellschaftlichen Akteure** – seien es die unzähligen lokalen Büros der Wohlfahrtsverbände oder die zielgruppenspezifischen Einrichtungen zur Unterstützung von bestimmten Personengruppen, wie etwa von Schwulen und Lesben, MigrantInnen und Angehörige religiöser und/oder ethnischer Minderheitengruppen, aber auch von Frauen, Menschen mit Behinderung oder älteren Menschen.

⁶⁶ Erste konkrete Schritte in diese Richtung wurden von der ADS etwa mit der Durchführung des ersten Runden Tisches Mitte Mai 2010 mit Vertretern von Wohlfahrts- und Antidiskriminierungsverbänden, Gewerkschaften sowie weiteren Organisationen, die Beratung bei Diskriminierung anbieten, bereits unternommen.

⁶⁷ Eine solche Einbindung kommunaler Stellen kann sich auch an den zuvor beschriebenen Erfahrungen der belgischen Gleichbehandlungsstelle orientieren (siehe Exkurs). Auch die ADS hat angekündigt, eng mit Ländern und Kommunen zusammenzuarbeiten, um auch dort „die Themen Diskriminierung und Diskriminierungsschutz nachhaltig auf politischer Ebene zu verankern“ (ADS 2010b: 5). Dieser Prozess soll zur Etablierung einer „Koalition gegen Diskriminierung: Diversity in Ländern und Kommunen“ führen – eine zentrale Säule der ADS-Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft.

Um diese Stellen zu einer Beteiligung an dem Beratungsnetz anzuregen, sollten diesen dargelegt werden, dass die neue Funktion als lokale Anlaufstelle nicht zwangsläufig eine Steigerung der Arbeitsbelastung bedeutet: die Beratungsarbeit kann durch die erhöhte Beratungskompetenz auch zielgerichteter und effektiver ablaufen bzw. durch die Weitervermittlung der ratsuchenden Person an eine andere spezialisierte Antidiskriminierungsberatungsstelle reduziert werden.

Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Stellen zur Mitarbeit kann durch kostenfreie Schulungen und Fortbildungen, Informationsmaterialien und andere Unterstützungsangebote gesteigert werden. Eine finanzielle Förderung dieser vielen lokalen Anlaufstellen wäre vor dem Hintergrund der oft schwierigen finanziellen und personellen Situation vieler Beratungsstellen sehr wünschenswert, erscheint aber derzeit kaum realisierbar. Mittel- und langfristig ist es jedoch empfehlenswert, eine öffentliche und politische Diskussion zu führen, inwieweit in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden eigene Mittel dafür vorgesehen werden können.

Die Etablierung **regionaler Kompetenzzentren** für Antidiskriminierung auf einer institutionellen Ebene oberhalb der lokalen Anlaufstellen wird sich ohne die Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel jedoch kaum umsetzen lassen, dazu erscheint das Aufgabenprofil dieser Regionalzentren als zu komplex; konkret sollen diese Stellen – so die Empfehlungen dieser Machbarkeitsstudie – insbesondere folgende Funktionen erfüllen:

- ▶ Durchführung qualifizierter Antidiskriminierungsberatung in der Region
- ▶ Dokumentation diskriminierungsrelevanter Beratungsfälle nach einem einheitlichen Registrierungssystem
- ▶ Weiterleitung aggregierter Beschwerdedaten an eine zentrale Sammel- und Auswertungsstelle
- ▶ Fachliche Beteiligung an der Schulung und Weiterbildung der lokalen Anlaufstellen
- ▶ Beteiligung an Netzwerktreffen zum fachlichen Austausch (auch mit der ADS), zur Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung und der Etablierung einer Kultur der Antidiskriminierung.

In einigen Regionen Deutschlands existieren bereits auf Antidiskriminierung spezialisierte Organisationen und Beratungsstellen, die diese Aufgaben kompetent übernehmen könnten; in vielen anderen Gegenden müssten solche Kompetenzzentren jedoch erst noch aufgebaut werden. Um ein deutschlandweites Netzwerk solcher regionaler Antidiskriminierungszentren zu etablieren, wäre es denkbar, ein **spezielles Förderprogramm** (z. B. „Kompetenzzentren Antidiskriminierung“) – ähnlich dem früheren CIVITAS-Bundesprogramm gegen Rechtsextremismus – aufzusetzen; das Ausschreibungsverfahren und die Betreuung dieses Förderprogramms könnten von der ADS koordiniert und aus Mitteln des Bundeshaushalts des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert werden.⁶⁸ Bundesweit können sich dann Organisationen um eine zunächst zeitlich befristete finanzielle Förderung bewerben, um für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren im Rahmen von Modellprojekten die Aufgaben dieser regionalen Kompetenzzentren wahrzunehmen. Nach einer Evaluation dieser Modelphase sollte über eine Fortführung der Finanzierung, etwa im Rahmen eines Bund-Länder-Programms, möglicherweise auch über eine institutionelle Förderung über Landes- und kommunale Haushalte diskutiert werden. Die von der ADS anvisierte „Koalition gegen Diskriminierung“, also die geplante enge Zusammenarbeit zwischen der ADS als Bundesstelle und den Ländern und Kommunen (ADS 2010b), erscheint als Grundlage einer solchen längerfristigen, möglicherweise institutionalisierten Weiterfinanzierung der regionalen Kompetenzzentren geeignet.

⁶⁸ Die ADS stellte in ihrem Bericht über die Arbeitsplanung für die 17. Legislaturperiode auch konkrete finanzielle Unterstützung und Unterstützung über die Bereitstellung von Sachmitteln für den Aufbau von Beratungsnetzwerken in Aussicht (ADS 2010b: 4).

Ob diese regionalen Kompetenzzentren dezidiert **horizontale**, also zielgruppenübergreifende Beratungsarbeit leisten oder sich auch auf bestimmte **Zielgruppen** spezialisieren können oder sollen, ist zu diskutieren. Aktuell erscheint es aber nicht realistisch, einen horizontalen Beratungsansatz als Bedingung für die finanzielle Förderung vorauszusetzen. Allerdings sollten bei allen Regionalstellen Grundkenntnisse über und Sensibilität für horizontale Antidiskriminierungsberatung vorhanden sein. Dies schließt auch eine Vernetzung und Kooperationen zwischen Beratungsstellen mit Spezialisierungen auf verschiedene Gruppen mit ein. Sofern dies gewährleistet ist, empfiehlt diese Machbarkeitsstudie, ein gemischtes Netzwerk aus horizontalen und zielgruppenspezifischen Kompetenzzentren anzustreben. Die regionalen Beratungszentren sollten einen kostenfreien Zugang zu fachjuristischer Unterstützung haben, die etwa bei schwierigen Beratungsfällen kostenfrei in Anspruch genommen werden können; ein solches Unterstützungsangebot kann auch über eine zentrale Hilfs-Hotline (wie etwa in Großbritannien über die Advice-Hotline bei der britischen Gleichbehandlungsstelle) organisiert werden. Zusätzlich zu diesen kostenfreien Hilfsleistungen bei komplexen juristischen Fachfragen, wäre es wünschenswert, wenn die regionalen Kompetenzzentren auch einen Pool von spezialisierten Anwälten etablieren könnten, die die BeschwerdeführerInnen, die ein gerichtliches Verfahren anstreben wollen, unterstützen können.

Zusätzlich zu den lokalen Anlaufstellen und den regionalen Kompetenzzentren wird die Einrichtung einer **zentralen Bundesvernetzungsstelle** empfohlen, die die registrierten Beschwerdedaten in aggregierter Form sammelt und systematisch auswertet. Zusätzlich sollte diese zentrale Stelle bei der Entwicklung des Dokumentationssystems und entsprechender Schulungen eine aktive Rolle spielen und zusätzliche Koordinations- und Unterstützungsfunktionen wahrnehmen (mehr dazu siehe 6.2.5). Diese umfangreichen und anspruchsvollen Aufgaben und Zuständigkeiten setzen hohe fachliche Kompetenzen und eine gute personelle wie finanzielle Ausstattung der zentralen Vernetzungsstelle voraus. Außerdem muss diese Stelle von den Betroffenengruppen und den beteiligten Organisationen als verlässlicher, neutraler, vertrauenswürdiger Partner der Antidiskriminierungsarbeit wahrgenommen werden. Verschiedene Wege zur Bestimmung dieser Vernetzungsstelle sind denkbar, wobei eine kostenneutrale Umsetzung kaum realistisch erscheint. So könnte diese Vernetzungsstelle direkt innerhalb der ADS angesiedelt werden, was aber – vermutlich – eine Erhöhung der finanziellen und personellen Ausstattung der ADS notwendig machen würde. Alternativ könnte diese Zentralstelle über ein öffentliches Ausschreibungsverfahren bestimmt werden, das entweder separat oder gekoppelt an das oben genannte Förderprogramm zur Finanzierung von Modellprojekten „Kompetenzzentren Antidiskriminierung“ durchgeführt werden kann. Es wäre auch denkbar, dass eines der ausgewählten regionalen Kompetenzzentren die Funktion der bundesweiten Vernetzungsstelle – möglicherweise in Kooperation mit anderen Partnern (z. B. Forschungseinrichtungen) – übernimmt, was entsprechend finanziell zu berücksichtigen wäre.

6.2.2 Steigerung der Inanspruchnahme der Beratungsangebote

Empfehlung Nr. 4: Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten durch eine bundesweite Informationskampagne über Gleichbehandlungsrechte und Unterstützungsangebote und durch die Stärkung niedrigschwelliger und qualifizierter Antidiskriminierungsberatung

Die besten Beratungsstrukturen und Unterstützungsangebote nutzen wenig, wenn diese von den Betroffenen nicht in Anspruch genommen werden. Auch die Qualität der zentralen Beschwerdestatistiken hängt wesentlich davon ab, ob die Menschen, die Diskriminierung erfahren haben, den Weg in die kompetenten Beratungsstellen finden. Repräsentative Befragungen und im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie geführte Expertengespräche haben einige Aspekte identifiziert, die die Menschen mit Diskriminierungserfahrungen offenbar davon abhalten, ihre Erlebnisse zu berichten bzw. um spezialisierte Unterstützung nachzufragen:

- ▶ Oftmals sind sich Betroffene der Diskriminierung nicht bewusst oder halten die Erlebnisse für so alltäglich und „trivial“, dass sich aus ihrer Sicht eine Meldung nicht lohnt (FRA 2009: 205).
- ▶ Viele Menschen kennen ihre Gleichbehandlungsrechte nicht (ADS 2009: 216) und wissen nicht darüber Bescheid, an wen sie sich im Falle einer erlebten Diskriminierung wenden sollen (FRA 2010).
- ▶ Das Vertrauen in die Beratungsstellen ist teilweise gering ausgeprägt; dies betrifft einerseits den fehlenden Glauben daran, dass die Stelle etwas bewirken und den Betroffenen wirklich zu ihrem Recht verhelfen kann, und andererseits das teilweise mangelnde Vertrauen, bei den Stellen persönlich „gut aufgehoben“ zu sein und verstanden zu werden.
- ▶ Viele Menschen, die sich diskriminiert fühlen, wenden sich nicht an Beratungsstellen, sondern gehen andere Wege, in dem sie sich z. B. an die Polizei wenden.

Diese Hürden können auf verschiedene Weise abgebaut werden. Eine zentrale Empfehlung dieser Machbarkeitsstudie bezieht sich auf die bessere Bekanntmachung der Rechte auf Gleichbehandlung und der Möglichkeiten gegen Diskriminierung vorzugehen; dies schließt auch – und vor allem – die Steigerung des Bekanntheitsgrads von speziellen Beratungsstellen mit ein. Dazu erscheint eine bundesweite **Öffentlichkeits-, Informations- und Sensibilisierungskampagne** notwendig, die sich an die Gesamtbevölkerung richtet und das Recht auf Gleichbehandlung nicht als Minderheitenrecht, sondern als fundamentales Grund- und Menschenrecht aller darstellt. Diese Kampagne sollte nicht nur öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema der (Anti-)Diskriminierung herstellen, sondern auch in einfacher und illustrativer Form dazu aufrufen, erlebte Diskriminierung egal welcher Art zu melden und von den Rechten auf Gleichbehandlung Gebrauch zu machen. Dazu erscheint es notwendig, dass die Kampagne auch deutlich macht, an welche Stellen man sich wenden kann, um kompetente Unterstützung zu erhalten. Denkbar wäre ein Hinweis auf eine zentrale telefonische „Gleichbehandlungs-Hotline“, die bei der zentralen Vernetzungsstelle bzw. der ADS einzurichten wäre (mehr dazu siehe 6.2.5). Zentraler Adressat dieser Empfehlung ist die ADS, die derzeit eine Informationskampagne „Gemeinsam für gleiche Rechte – Diskriminierung erkennen und handeln“ plant.⁶⁹

⁶⁹ Die ADS kündigte im April 2010 an, „gemeinsam mit spezialisierten Beratungseinrichtungen, Kommunen und Ländern Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen“ durchzuführen. Diese geplante Informationskampagne („Gemeinsam für gleiche Rechte – Diskriminierung erkennen und handeln“) soll darauf abzielen, „Wissen über Erscheinungsformen von Diskriminierung, das Recht auf Nichtdiskriminierung oder spezialisierte Beratungseinrichtungen und Personen, die bei Diskriminierung unterstützen“ zu verbreiten und „einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel bis hin zu einer Kultur der Nichtdiskriminierung zu fördern“ (ADS 2010b: 5).

Idealerweise wird eine solche bundesweite Kampagne mit zeitgleich stattfindenden **lokalen oder regionalen Kampagnen** und Informationsoffensiven ergänzt, die über die konkreten Anlaufstellen vor Ort und die jeweiligen regionalen Kompetenzzentren der spezialisierten Antidiskriminierungsberatung informieren und Bürgerinnen und Bürger dazu anregen, sich bei erlebter Diskriminierung an diese Stellen zu wenden.

Um die **Zugänglichkeit der Beratungsstellen** zu erhöhen, bedarf es jedoch mehr als „nur“ eine bessere Aufklärung über Gleichbehandlungsrechte und Informationen über die kompetenten Anlauf- und Beratungsstellen. Die (potenziell) Betroffenen müssen auch dazu bereit sein, diese Stellen im Falle einer erlebten Diskriminierung aufzusuchen. Dazu würde der unter 6.2.1 empfohlene Aufbau eines lokalen Netzes von wohnortnahen und niedrigschwelligen Anlaufstellen einen wichtigen Beitrag leisten. Niedrigschwelligkeit ist dabei umfassend zu verstehen: Sämtliche – bauliche, strukturelle und emotionale – Barrieren, die Menschen davon abhalten, diese Stellen aufzusuchen, gilt es, kontinuierlich abzubauen, etwa durch die aktive Einbindung wichtiger **lokaler Schlüsselakteure**, die in der jeweiligen Personengruppe hohes Vertrauen genießen. Dies können z. B. lokale Kultur- und Moscheevereine oder Selbsthilfegruppen von Menschen mit Behinderung sein oder auch der örtliche „Schwulen- und Lesbenstammtisch“ oder lokale Senioren- oder Frauenbüros. Auch eine spezielle **peer-to-peer Beratung** in den Anlaufstellen und – sofern dies machbar ist – in den regionalen Kompetenzzentren, die die spezialisierte Antidiskriminierungsberatung anbieten, kann zu gesteigertem Vertrauen in die Beratungsstellen beitragen. Dies erscheint bei bestimmten Personengruppen besonders wichtig, wie etwa der Schwarzen Community, in der teilweise besonders große Skepsis gegenüber „weißen“ Beratungsstellen zu herrschen scheint⁷⁰; auch die Schwulen- und Lesbenberatung findet meist als peer-Beratung statt und senkt somit Hemmschwellen beim Aufsuchen der bereits bestehenden Beratungsstellen.

Die Bereitschaft, sich an eine Beratungsstelle zu wenden, um dort Unterstützung im Falle erlebter Diskriminierung zu erhalten, ist auch deshalb oft gering ausgeprägt, weil der Stelle nicht zugetraut wird, effektiv zu helfen und zu intervenieren. Um dieses Vertrauen zu steigern, bedarf es – neben der besseren Bekanntmachung der tatsächlichen Erfolge der Beratungsstellen – einer **Steigerung der Beratungsqualität** und damit einer effektiveren Hilfe von Ratsuchenden mit Diskriminierungserfahrungen; wie dies erreicht werden kann, wird in Abschnitt 6.2.3 genauer ausgeführt. Das mangelnde Vertrauen in die Wirksamkeit der Antidiskriminierungsberatung ist jedoch auch von strukturellen Problemen geprägt, deren Ursachen in den Regelungen des deutschen Antidiskriminierungsrechts, wie etwa den kurzen Klagefristen und das Fehlen eines echten Verbandsklagerechts, das über die reine Prozessbeistandschaft hinausgeht, liegen. Solche AGG-Regelungen schränken die Aussichten auf ein erfolgreiches (juristisches) Vorgehen gegen Diskriminierung ein und tragen dazu bei, dass Antidiskriminierungsstellen mitunter als schwache Akteure in der Bekämpfung individueller Diskriminierung betrachtet werden. Langfristig sind demnach auch die **Änderungen des AGG** – insbesondere die Verlängerung der Klagefristen und die Einführung eines Verbandsklagerechts – ein Weg, die Antidiskriminierungsberatung effektiver zu gestalten und damit das Vertrauen in die Unterstützungs- und Hilfsmöglichkeiten der Beratungsstellen zu steigern.

⁷⁰ Diese Einschätzungen wurden von VertreterInnen des Afrikarat e.V. sowohl in persönlichen Gesprächen wie auch schriftlich geäußert.

Oftmals scheinen sich Betroffene von Diskriminierung an Stellen zu wenden, die entweder gar **keine Beratung oder nur unspezifische Unterstützung** anbieten (EU Kommission 2009), wie etwa lokale Selbsthilfegruppen, Moscheegemeinden, Migrantenselbstorganisationen und verschiedene Religionsgemeinschaften, allgemeine Sozialberatungsstellen, Frauen- und Seniorengruppen, aber auch Ordnungs- und andere Ämter der kommunalen Verwaltung, Gewerkschaftsbüros, Polizeidienststellen, Verbraucherschutzverbände, Mieterschutzvereine, Online-Beratungsstellen (z. B. für Schwule und Lesben) und Notruf-Hotlines (wie die Frauennotruftelefone oder das Beschwerdetelefon „Pflege“). Bei all diesen (Beratungs-)Stellen finden Betroffene mit Diskriminierungserfahrungen zum einen kaum kompetente Antidiskriminierungsberatung, zum anderen werden ihre Diskriminierungsbeschwerden dort nicht registriert und gehen somit nicht in das angestrebte bundesweite Erfassungssystem ein. Um dies zu ändern, empfiehlt es sich, möglichst viele Akteure, an die sich Menschen mit Diskriminierungserfahrungen möglicherweise wenden, dazu zu befähigen, die Betroffenen an die lokalen Anlaufstellen oder gleich an die regionalen Kompetenzzentren der Antidiskriminierungsarbeit weiterzuvermitteln.

6.2.3 Erhöhung der „Antidiskriminierungskompetenz“ in den Beratungsstellen

Empfehlung Nr. 5: Durchführungen von Schulungen und Entwicklung von Trainingsmaterialien zur Sicherstellung einer „Erstberatungskompetenz“ der lokalen Anlaufstellen und einer qualifizierten Antidiskriminierungsberatung bei den regionalen Kompetenzzentren; dies schließt auch die Einigung auf ein einheitliches Verständnis von Diskriminierung ein.

Wie aus den vorausgegangenen Ausführungen hervorgeht, erscheint es weder unbedingt notwendig noch mit realistischem Aufwand derzeit machbar, sämtliche Anlauf- und Beratungsstellen, an die sich Menschen mit Diskriminierungserfahrungen möglicherweise wenden, zu einer qualifizierten Antidiskriminierungsberatung zu befähigen. Allerdings bedarf es unterschiedlicher Sensibilisierungsmaßnahmen und der Kompetenzausweitung verschiedener Organisationen und Einrichtungen auf mindestens drei Ebenen:

1. **Einrichtungen**, die keine oder keine auf Antidiskriminierung bezogene Beratung anbieten, aber dennoch möglicherweise von Betroffenen aufgesucht werden (siehe Ende 6.2.2)
2. **Lokale Anlaufstellen** des zu etablierenden flächendeckenden Beratungsnetzwerks
3. **Regionale Kompetenzzentren** der professionellen Antidiskriminierungsberatung

Die vielen verschiedenen **Einrichtungen**, die entweder gar keine oder eine nicht auf Antidiskriminierung spezialisierte Beratung anbieten, brauchen die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten, Menschen mit Diskriminierungserfahrungen an spezialisierte Antidiskriminierungsstellen **weiterzuvermitteln**. Dazu müssen diese Stellen dazu in der Lage sein, über die bundesweite Telefon-Hotline für Diskriminierungsbeschwerden und die jeweiligen regionalen Kompetenzzentren der Antidiskriminierungsberatung zu informieren. Idealerweise verfügen diese Stellen auch über ein Mindestmaß an Kenntnissen zu (Anti-)Diskriminierung.

Die **lokalen Anlaufstellen** sollen, wie in Abschnitt 6.2.1 dargelegt, in der Lage sein, Betroffenen von Diskriminierung eine „Antidiskriminierungs-Erstberatung“ anzubieten und diese bei Bedarf an die regionalen Kompetenzzentren weiterzuvermitteln. Dazu gehört auch die Fähigkeit, Diskriminierungsfälle als solche zu erkennen, wenn der/die Ratsuchende dies nicht explizit zum Ausdruck bringt. Um diesem Aufgabenprofil gerecht werden zu können, müssen die ausgewählten Anlaufstellen speziell (und kostenfrei) geschult und mit Informationsmaterialien versorgt werden; auch regelmäßig stattfindende regionale Treffen zum Erfahrungsaustausch mit den regionalen Kompetenzzentren und anderen horizontal oder zielgruppenspezifischen Anlaufstellen sind empfehlenswert.⁷¹

Wichtig für die Befähigung zu einer kompetenten Erstberatung für Betroffene von Diskriminierung ist es, ein einheitliches und verbindliches **Verständnis von direkter, indirekter und struktureller Diskriminierung** und Diskriminierungsmerkmalen (ggf. auch außerhalb des AGG) in den Anlaufstellen zu verankern. Dies sollte daher ein zentrales Thema der Schulungen und Fortbildungen sein – neben anderen Inhalten wie etwa Regelungen und praktische Anwendbarkeit des AGG, rechtliche Interventionsmöglichkeiten und andere Formen der Problemlösung sowie Informationen über die regionalen Angebotsstrukturen der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung. Die Inhalte dieser modular aufgebauten Fortbildungen und Informationsmaterialien sollten horizontale wie auch zielgruppenspezifische Aspekte enthalten und bundesweit einheitlich (bzw. ähnlich) gestaltet werden. Daher bietet es sich an, die ADS bzw. eine (andere) zentrale Bundesvernetzungsstelle mit der Entwicklung dieser Unterlagen und Trainingskonzepte zu beauftragen – in enger Abstimmung mit spezialisierten Antidiskriminierungsstellen, wie etwa den noch zu etablierenden regionalen Kompetenzzentren oder bereits bestehenden spezialisierten Antidiskriminierungsbüros. Eine solche Kooperation erscheint auch bei der Organisation der Schulungsmaßnahmen geboten.

Wie und von wem diese Schulungen konkret durchgeführt werden sollen, hängt von der jeweiligen Situation vor Ort und den konkreten Adressaten ab. Für die vielen Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände, die als lokale Anlaufstellen in Betracht kommen, wäre beispielsweise eine **Multiplikatorenschulung** und die Erweiterung bestehender **Qualitätshandbücher** zur Beratungsarbeit um das Modul „Antidiskriminierungs-Erstberatung“ denkbar. Dieses Thema könnte damit in die Beratungsarbeit der allgemeinen Sozialberatung wie auch der Spezialberatungen für Menschen mit Behinderung, Senioren oder Migranten verankert werden. Betriebsräte und Gewerkschaftsbüros können über regelmäßig stattfindende Fortbildungen mit praktischen Aspekten der Antidiskriminierungs-Erstberatung vertraut gemacht werden. Die kommunalen Beauftragten etwa für die Belange von Menschen mit Behinderung, von Senioren, für Gleichstellungsfragen und Migration bzw. Integration könnten mit internen Fortbildungen und Supervision innerhalb der Stadtverwaltung zu einer Basisberatung bei Diskriminierungserfahrungen befähigt werden; u. U. lässt sich dort die zielgruppenspezifische, aber meist nicht auf Diskriminierungsfragen spezialisierte Beratungsarbeit durch die Verankerung zusätzlicher Qualitätsstandards der Antidiskriminierungs-Erstberatung ausweiten.

⁷¹ Die ADS hat es sich im Rahmen der „Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft“ auch zum Ziel gesetzt, die Beratungsangebote für Betroffene von Diskriminierung durch Informations-, Fach- und Erfahrungsaustausch zwischen PraktikerInnen der Antidiskriminierungsarbeit weiterzuentwickeln (ADS 2010b: 4).

Multiplikatorenschulungen innerhalb von Ausländer- bzw. Integrations-, Senioren- und Behindertenbeiräten und Frauenbüros oder auch in Zusammenarbeit mit anderen Selbsthilfegruppen etwa der Schwulen- und Lesbenarbeit wären weitere Ansätze, die lokalen Anlaufstellen in die Lage zu versetzen, auf implizite oder explizite Diskriminierungsbeschwerden angemessen zu reagieren und die betroffenen Ratsuchenden an spezialisierte Stellen weiterzuvermitteln. Die Multiplikatorenschulungen können auch durch die Bereitstellung eines „Medienkoffers“, in dem modular aufgebaute, und didaktische Informationsmaterialien zur internen bzw. autodidaktischen Weiterbildung zusammengestellt werden, ergänzt oder teilweise ersetzt werden.

Während die vielen lokalen Anlaufstellen in der Lage sein sollten, Betroffenen von Diskriminierung eine erste Basisberatung anzubieten, liegt die qualifizierte und spezialisierte Antidiskriminierungsberatung primär in den Händen der **regionalen Kompetenzzentren**. Wenngleich diese Zentren auch auf der Basis ihrer bestehenden Kompetenzen in der Antidiskriminierungsarbeit ausgewählt werden sollten, herrscht auch hier ein Fortbildungsbedarf, der sich an den zwei zentralen Funktionen dieser Stellen orientiert: einerseits die Durchführung qualifizierter Antidiskriminierungsberatung nach einheitlichen oder zumindest ähnlichen Beratungsstandards, andererseits die statistische Erfassung und anonymisierte Weiterleitung der Beschwerde- bzw. Beratungsfalldaten mit Hilfe eines standardisierten Registrierungssystem.⁷²

Für all diese Akteure gilt – ähnlich wie für die lokalen Anlaufstellen –, dass zunächst ein gemeinsames **Verständnis von Diskriminierung** erarbeitet werden muss, das für alle an dem Beratungsnetz beteiligten Akteure gilt. Möglich wäre eine Orientierung an den im AGG verankerten Konzepten der unmittelbaren und mittelbaren Ungleichbehandlung bzw. Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zu Diskriminierung, doch auch eine breitere Fassung des Diskriminierungsbegriffs, etwa durch eine stärkere Betonung von strukturellen Ausgrenzungsmechanismen und der zusätzlichen Ausweitung auf rechtlich verankerte Formen der Ungleichbehandlung, sind denkbar. Ferner sollte zu den konkreten **Standards der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung** ein Grundkonsens zwischen den spezialisierten Antidiskriminierungszentren des Beratungsnetzwerkes hergestellt werden, der auch Fragen des Datenschutzes umfassen muss (z. B. schriftliche Einverständniserklärung der Ratsuchenden zur Datenerfassung, anonymisierte Weiterleitung). Um die einheitliche und standardisierte Registrierung der Beschwerde- und Beratungsfälle zu ermöglichen, bedarf es neben eines einheitlichen Dokumentationssystems (mehr dazu siehe 6.2.4) auch einer Klärung von Fragen des **konkreten Beratungsprozesses**, etwa dazu, auf welcher Grundlage eine Beschwerde als Diskriminierungsfall eingestuft wird oder zu welchem Zeitpunkt die statistische Erfassung erfolgt (z. B. bei Aufnahme des Beschwerdefalls oder nach Abschluss).⁷³

⁷² Ein ähnlicher Schulungsbedarf besteht auch für die BeraterInnen, die über eine einzurichtende bundesweit erreichbare telefonische Beschwerde-Hotline, Ratsuchenden mit Diskriminierungserfahrungen, Unterstützung anbieten, sowie für weitere Akteure, die Antidiskriminierungsberatung anbieten und an der bundesweiten standardisierter Erfassung von Beschwerdefällen beteiligt werden sollen (siehe 6.2.4).

⁷³ An den Ergebnissen der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Befragung lässt sich ablesen, dass es in diesen praktischen Fragen noch keine absolute Einigkeit zwischen den Beratungsstellen gibt, dass sich aber gewisse Tendenzen der Annäherung abzeichnen.

Einen Grundkonsens über Diskriminierungsverständnis, Beratungsstandards und Fallbearbeitung herbeizuführen – eine notwendige Voraussetzung für die standardisierte Datensammlung – kann nicht „von außen“ vorgegeben werden, sondern muss in einem Abstimmungsprozess zwischen der zentralen Vernetzungs- und Datensammelstelle und PraktikerInnen der Antidiskriminierungsberatung bzw. der (zukünftigen) regionalen Kompetenzzentren der Antidiskriminierungsarbeit erfolgen. Bei diesem Abstimmungsprozess können die vom advd erarbeiteten Standards der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung als Diskussionsgrundlage genutzt und anhand der Erfahrungen anderer spezialisierter Antidiskriminierungsstellen, wenn nötig, modifiziert werden.

Neben der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung besteht die zweite zentrale Aufgabe der regionalen Kompetenzzentren in der **systematischen Dokumentation** der diskriminierungsbezogenen Beratungs- und Beschwerdefälle. Dafür sind spezielle Schulungen zur praktischen Anwendung des Registrierungssystems notwendig. Diese Schulungen können entweder im Rahmen eines eintägigen praktischen Workshops oder – alternativ bzw. zusätzlich – als Online-Training durchgeführt werden. In jedem Fall ist es empfehlenswert, ein Benutzerhandbuch zur konkreten Anwendung des PC-basierten Erfassungssystems zu erstellen; auch die Benennung einer Ansprechperson bei der zentralen Bundesstelle, also der ADS oder der neu einzurichtenden Vernetzungsstelle, die bei Fragen und Problemen der Anwendung Hilfe bietet, ist empfehlenswert.

6.2.4 Entwicklung einer einheitlichen Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden

Empfehlung Nr. 6: Entwicklung eines einheitlichen, leicht handhabbaren computergestützten Systems zur Dokumentation von Diskriminierungsfällen, das auch datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht wird; die Entwicklung dieses Registrierungssystems soll in enger Abstimmung mit zentralen Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit erfolgen

Von zentraler Bedeutung für eine standardisierte Datenerfassung von Diskriminierungsfällen und -beschwerden ist die Etablierung und möglichst systematische Anwendung eines einheitlichen Datendokumentationssystems, das sowohl datenschutzrechtlichen Erfordernissen als auch dem Bedarf an umfassenden Einsichten in die Phänomene von Diskriminierung gerecht wird. Es ist dabei von zentraler Bedeutung für die Qualität und Aussagekraft der angestrebten bundesweiten Statistiken zu Diskriminierungsfällen, dass die Einordnung und Registrierung der Fälle auf der fundierten und weitgehend harmonisierten Bewertung durch spezialisierte und kompetente Beratungs- und Anlaufstellen beruht. Auf andere Weise gesammelte Diskriminierungsbeschwerden (z. B. über anonyme Online-Melde-Plattformen oder andere Registrierungsformen) dürfen daher nicht in die zentrale Dokumentation einfließen. Drei Fragen sind bei der Entwicklung eines einheitlichen Dokumentationssystems zu klären:

- ▶ Welche **Akteure** sollen sich an der Erfassung der Beschwerdedaten beteiligen und sind dementsprechend zu schulen?
- ▶ Wie funktioniert die statistische Erfassung und anonymisierte Weiterleitung (**methodische Implementierung**)?
- ▶ Welche **inhaltlichen Aspekte** der Diskriminierungsfälle sollen erfasst und weitergeleitet werden?

Beteiligte Akteure

Da die Registrierung der Beschwerdefälle – auch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und Validität der Daten – in erster Linie im Rahmen einer qualifizierten Antidiskriminierungsberatung stattfindet, spielen die spezialisierten Antidiskriminierungsstellen eine zentrale Rolle bei der statistischen Erfassung von diskriminierungsbezogenen Beratungsfällen. Innerhalb der in Abschnitt 6.2.1 beschriebenen Beratungslandschaft wären hier insbesondere die **regionalen Kompetenzzentren** der Antidiskriminierung zu nennen. Zusätzlich können auch die Beratungsfälle, die über eine bundesweit erreichbare telefonische Beratungshotline, welche bei einer zentralen **Vernetzungsstelle** bzw. der ADS einzurichten wäre, registriert werden, in die einheitliche Dokumentation von Diskriminierungsfällen einfließen – vorausgesetzt es findet auch bei dieser Beratungs-Hotline eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung statt.

Um sicherzugehen, dass möglichst viele relevante Beratungsfälle in die Erfassung eingehen, ist die Einbindung **weiterer Akteure** insbesondere auf Bundes- und Landesebene empfehlenswert: besonders relevant sind hier die beiden Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung und für Migration, Integration und Flüchtlinge, aber auch einzelne Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung, Gleichstellungsfragen, Senioren und Integration, sofern diese kompetente Antidiskriminierungsberatung anbieten. Dabei ist sicherzustellen, dass auch dort nach vergleichbaren Standards beraten wird und Fälle bzw. Beschwerden entsprechend systematisch und einheitlich dokumentiert werden.

Eine noch zu diskutierende Frage zielt auf die mögliche Einbindung der vielen nach **§13 AGG** ernannten bzw. eingerichteten Beschwerdestellen sowie der **Betriebs- und Personalräte** innerhalb von privaten Unternehmen, Universitäten und Verwaltungen ab. Diese betriebs- und verwaltungsinternen Anlauf- und Beschwerdestellen, die – im Fall der Betriebs- und Personalräte – oft seit vielen Jahren bei Beschwerden von MitarbeiterInnen aktiv werden, sind wichtige Akteure bei der Unterstützung von MitarbeiterInnen, die Diskriminierung und Belästigung im Betrieb bzw. in der Dienststelle erlebt haben. Eine systematische und explizite Erfassung von Diskriminierungsfällen findet dort jedoch meist nicht statt, wodurch viele Diskriminierungsfälle am Arbeitsplatz statistisch „verloren gehen“. Da ein Ausbau dieser betriebs- und verwaltungsinternen Stellen zu kompetenten Antidiskriminierungsberatungsstellen bestenfalls langfristig möglich erscheint⁷⁴, wird mittelfristig empfohlen, diese Stellen zur Beteiligung an einer vereinfachten Form der Beschwerderegistrierung zu bewegen. So wäre es etwa möglich, eine zugangsgesicherte zentrale Online-Plattform zu schaffen, über die Betriebs- und Personalräte sowie § 13-AGG-Beschwerdestellen – streng anonymisiert – Fälle und Beschwerden mit Diskriminierungsbezug registrieren können. Um den Mehraufwand so gering wie möglich zu halten, könnte sich eine solche Registrierung auf einige wenige Grunddaten (z. B. Geschlecht und Alter des/der Betroffenen, Größe des Unternehmens) und zentrale Aspekte des konkreten Falls, wie etwa zum Diskriminierungsmerkmal, Form und Bereiche der Ungleichbehandlung/ Diskriminierung (z. B. Benachteiligung bei Beförderung/Kündigung/Weiterbildung, Belästigung, Beleidigung) beschränken.

⁷⁴ Viele Betriebs- und Personalräte verfügen über langjährige Erfahrungen insbesondere bei der Beratung und Unterstützung von MitarbeiterInnen auf der Grundlage des BetrVG (bzw. PersVG); viele haben inzwischen auch AGG-Schulungen erhalten. Eine kompetente und spezialisierte Antidiskriminierungsberatung kann aber auch vor dem Hintergrund der vielfältigen Aufgaben der Betriebs- und Personalräte nicht erwartet werden.

An einer solchen vereinfachten Form der Dokumentation von Diskriminierungsfällen könnten sich auch die vielen Büros des **gewerkschaftlichen Rechtsschutzes** beteiligen; mit relativ geringem Aufwand ließe sich die Praxis der Fallregistrierung in den aktuell 114 Büros des DGB Rechtsschutzes und bei den etwa 90 RechtssekretärInnen des ver.di Rechtsschutz so modifizieren und erweitern, dass auch die dort erfassten Diskriminierungsfälle über eine solche geschützte Online-Plattform dokumentiert werden können.⁷⁵

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese von Betriebs- und Verwaltungsräten, §13 AGG-Stellen und gewerkschaftlichen Rechtsschutzabteilungen dokumentierten Diskriminierungsfälle separat, also getrennt von der bundesweit einheitlichen Dokumentation von Beschwerdedaten auf der Basis von expliziter Antidiskriminierungsberatung, registriert und ausgewertet werden müssen.

Methodische Implementierung

Neben der Auswahl der zu beteiligenden Akteure haben auch **methodische Aspekte** der bundesweit einheitlichen Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden einen zentralen Einfluss auf die Qualität der Statistiken der Diskriminierungsfälle. Forderungen aus der aktuellen Beratungspraxis von Antidiskriminierungsstellen zielen insbesondere auf ein computergestütztes, leicht handhabbares Dokumentationssystem ab, das wenig zusätzliche Arbeit macht. Ein solches Dokumentationssystem kann sowohl eine speziell entwickelte Erfassungssoftware verwenden oder auf der Basis der üblichen MS-Windows®-Programme (z. B. EXCEL) entwickelt werden. Praktische Erfahrungen aus der Beratungsarbeit in NRW und Berlin haben gezeigt, dass beide methodischen Ansätze funktionieren können; daher empfiehlt diese Machbarkeitsstudie, einen Diskussionsprozess mit den an der Registrierung beteiligten Stellen zu organisieren, in dem die methodischen Details der Datenerfassung besprochen werden. Ein solcher Abstimmungsprozess erscheint vor dem Hintergrund verschiedener, bereits existierender landes- und bundesweiter Registrierungssysteme unerlässlich – auch um die Bereitschaft der kompetenten Antidiskriminierungsstellen zur aktiven Beteiligung an dem zu etablierenden bundesweiten Erfassungssystem zu erhöhen.

Die konkrete Implementierung eines bundesweit einheitlichen Dokumentationssystems muss gewährleisten, dass **datenschutzrechtliche Anforderungen** eingehalten werden. So ist sicherzustellen, dass Beschwerde- und Beratungsfälle ausschließlich als aggregierte Daten (und keinesfalls als Individualdaten) in anonymisierter Form weitergeleitet werden. Um dem Grundsatz der Freiwilligkeit und Transparenz der Datenverarbeitung gerecht zu werden, wird die einheitliche Verwendung eines Formblatts zur Einverständniserklärung empfohlen. Dieses Formblatt soll die ratsuchende Person über Zweck und Form der Datenerfassung und -weiterleitung, die Freiwilligkeit der Angaben in transparenter und vollständiger Weise informieren; mit einer Unterschrift wird eine schriftliche Einverständniserklärung abgegeben. Diese Erklärung sollte von allen an der Registrierung beteiligten Stellen verwendet werden und von einer zentralen Stelle (etwa der ADS) zusammen mit Datenschutzexperten entwickelt werden.

Bei der Weiterleitung der Beschwerdedaten durch die einzelnen Beratungsstellen ist sicherzustellen, dass auch die registrierenden Stellen selbst anonym bleiben; dies schränkt auch die Möglichkeiten der regionalen Differenzierung der registrierten Beschwerdefälle ein (siehe Abschnitt 5.3). Das praktische Verfahren einer solchen anonymisierten Datenregistrierung und -weitergabe kann unterschiedlich organisiert werden.

⁷⁵ Bei einer solchen Einbindung von betrieblichen und gewerkschaftlichen Stellen ist auf die Gefahr der Doppelregistrierung von Diskriminierungsbeschwerden bzw. -fälle zu achten.

Denkbar wäre etwa die Errichtung eines nur für berechtigte Stellen zugängliches, passwortgeschütztes Online-Portal, auf dem die Dokumentation entweder als separate Dateien regelmäßig hochgeladen oder aber direkt in eine Erfassungsmaske eingegeben werden kann. Alternativ können die an der Registrierung beteiligten Stellen ihre aggregierten Falldokumentationen auch regelmäßig per E-Mail und an die zentrale Sammel- und Vernetzungsstelle schicken, wobei zu klären ist, wie die Anonymisierung der registrierenden Stelle gewährleistet werden kann.

Um eine größtmögliche Akzeptanz des einheitlichen Registrierungs- und Dokumentationssystems zu erreichen, sollte dieses so nah wie möglich an den bereits bestehenden Systemen zur Dokumentation von Diskriminierungsfällen angelehnt werden. Besonders hervorzuheben sind dabei das von der Berliner LADS entwickelte IT-Dokumentationssystem der Beschwerden von (vermuteter) Diskriminierung und das Registrierungssystem des advd, das sich aktuell noch in der Erprobungsphase befindet und auf einer modifizierten Fassung der von ARIC-NRW entwickelten Erfassungssoftware ARIC-D-Dok basiert.

Inhaltliche Aspekte der Datenerfassung

Was für die methodische Umsetzung und Implementierung des Erfassungssystems gilt, das gilt auch für die inhaltliche Ausgestaltung und die Frage nach den konkreten inhaltlichen Aspekten, die eine solche Dokumentation erfassen soll: Eine Einigung auf eine bundesweit einheitliche Form der Datenerfassung kann nur in **enger Abstimmung** mit den Akteuren erfolgen, die diese Erhebungsinstrumente später bei der Dokumentation ihrer Beratungsarbeit verwenden sollen – also insbesondere zwischen den regionalen Kompetenzzentren, der zentralen Bundesvernetzungsstelle und einzelnen anderen Akteuren (z. B. Bundesbehinderten- und Bundesintegrationsbeauftragte).

Da inzwischen einige spezialisierte Antidiskriminierungsstellen und Beratungsnetzwerke spezielle Erfassungsinstrumente entwickelt und erprobt haben und diese auch erfolgreich anwenden, ist zu empfehlen, die bundesweit einheitliche Datenerfassung nicht nur methodisch, sondern auch inhaltlich nah an diesen bestehenden Instrumenten und Systemen anzulehnen. Damit kann die Bereitschaft der Antidiskriminierungsstellen gesteigert werden, sich an dem neuen bundesweit einheitlichen Dokumentationssystem zu beteiligen – und zugleich können die Erfahrungen mit Beschwerdeerfassungssystemen anderer Stellen ressourcenschonend genutzt werden. Vor dem Hintergrund der teilweise sehr unterschiedlichen Erfassung von Beschwerden und Diskriminierungsfällen von Beratungsstellen für spezielle Zielgruppen (z. B. Schwule und Lesben, Migranten und ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderung) besteht eine besondere Herausforderung für die inhaltliche Ausgestaltung des Dokumentationssystems darin, ein für alle Zielgruppen geeignetes Erfassungssystem zu entwickeln, was bisher nur im Berliner Beratungsnetz der Berliner Antidiskriminierungsstelle realisiert wurde.

Es ist nicht zu erwarten, dass alle Antidiskriminierungsstellen und -büros, die bereits heute erfolgreich mit einem teils langjährig erprobten und bewährten Dokumentationssystem arbeiten, sofort auf ein neues, bundesweit einheitliches System umstellen bzw. ein solches zusätzlich zu den eigenen Systemen verwenden werden. Daher schlägt diese Machbarkeitsstudie ein zweistufiges Verfahren vor: kurz- und mittelfristig sollten alle an der Dokumentation beteiligten Akteure ein Registrierungssystem verwenden, das sich auf Kerndaten der Diskriminierungs- und Beschwerdefälle konzentriert. Diese „**Minimalversion**“ sollte so gestaltet sein, dass die beteiligten Stellen das neue System möglichst auch zusätzlich zu ihren eigenen, meist umfangreicheren Dokumentationssystemen verwenden können.

Langfristig wäre es jedoch wünschenswert, auf eine inhaltlich **umfassende Version** der Dokumentation umzustellen, die dann von allen beteiligten Stellen – möglicherweise zusätzlich zu den eigenen Dokumentationen – verwendet wird. Zu beiden Varianten – der Minimalversion mit Kerndaten und der umfassenderen Version – werden im Folgenden inhaltliche Vorschläge unterbreitet, die auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse bestehender Dokumentationssysteme erstellt wurden.

Die Minimalversion sollte mindestens folgende Aspekte der registrierten Beschwerde-/Beratungsfälle abdecken; die Antwortkategorien sind dabei als Vorschläge zu verstehen:

| | |
|---|---|
| <p>Allgemeine Angaben zu Person und Vorfall</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Geschlecht ▶ Alter (nach Altersgruppe) ▶ Bundesland, Region ▶ Zeitpunkt des Vorfalls | <p>Form der Diskriminierung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Direkte/unmittelbare Diskriminierung ▶ Indirekte/mittelbare Diskriminierung ▶ Belästigung ▶ Gewalterfahrung ▶ Strukturelle Diskriminierung ▶ Andere (welche?) |
| <p>Diskriminierungsmerkmal (Mehrfachantworten)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ethnische Herkunft ▶ Sprache ▶ Hautfarbe ▶ Religion ▶ Weltanschauung ▶ Lebensalter ▶ Geschlecht ▶ Sexuelle Orientierung ▶ Behinderung ▶ Andere (welche?) | <p>Ort/Bereich der Diskriminierung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Amt/Behörde ▶ Arbeits-/Ausbildungsplatzsuche ▶ Am Arbeitsplatz ▶ Bildung ▶ Gesundheitswesen ▶ Wohnungsmarkt ▶ Private Dienstleistungen und Zugang zu Gütern ▶ Privater Nahraum ▶ Öffentliche Verkehrsmittel ▶ Sonstige (welche?) |

Für die **umfassendere Version** wäre es möglich, die Angabemöglichkeiten zu Ort/Bereich und zu Form der Diskriminierung weiter zu differenzieren. Dadurch können auch die teils spezifischen Problemlagen verschiedener Betroffenenengruppen besser, d. h. zielgruppenspezifischer berücksichtigt werden. So könnte die Kategorie „**Form der Diskriminierung**“ durch Untergruppen wie „verbale Gewalt/Beleidigung“, „sexuelle Belästigung“, „physische Gewalt“, ausdifferenziert werden; auch andere Formen der erlebten Diskriminierung wie „abgelehnter Verwaltungsakt“ können hinzugefügt werden. Ferner kann bei der Registrierung von Fällen von Ungleichbehandlung zwischen nicht zustande gekommenen Verträgen (bzw. abgelehntem Zugang zu Gütern/Dienstleistungen) einerseits und einem unter schlechteren Bedingungen zustande gekommenen Vertrag (z. B. höhere Mietkosten) andererseits unterschieden werden. Auch in der Kategorie „**Ort/Bereich der Diskriminierung**“ wäre eine differenzierte Erfassung denkbar und wünschenswert; eine Spezifizierung wäre insbesondere bei den Antwortvorgaben Amt/Behörde, Arbeitsplatz, Bildung, Gesundheitswesen, Private Güter und Dienstleistungen möglich:

| Ort/Bereich der Diskriminierung | Vorschläge zur Spezifizierung durch Unterkategorien |
|--|---|
| ▶ Amt/Behörde | Sozialamt, Jobcenter/Arbeitsagentur, Ordnungsamt, Ausländerbehörde, Standesamt, Justiz, Polizei |
| ▶ Arbeitsplatz | Behandlung durch Kollegen, Beförderung, Kündigung, Arbeitsbedingungen, Lohn, Teilnahme an Fortbildungen |
| ▶ Bildung | Zugang zu Primarbereich, Sekundarbereich und Universität, Verhalten des Personals, Verhalten von Mitschüler |
| ▶ Gesundheitswesen | Krankenhaus, Arztpraxis, Apotheke, Kranken- oder Pflegeversicherung, Pflege, Altenhilfe, andere soziale Dienste |
| ▶ Private Dienstleistungen; Zugang zu Gütern | Banken, Versicherungen, Einzelhandel, Gaststätten- /Unterhaltungsgewerbe (Hotel, Restaurant, Konzert); Sport und Freizeitangebote |

Außerdem sollte die langfristig zu implementierende Fassung des Registrierungssystems **zusätzliche inhaltliche Aspekte** der Diskriminierungsfälle enthalten; entsprechende Empfehlungen werden in der folgenden Übersicht unterbreitet; auch hier sind die Antwortkategorien als Vorschläge zu verstehen, die weiter diskutiert werden sollten.

| | |
|--|---|
| <p>Aktivitäten vor Aufsuchen der Beratungsstelle</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Anzeige erstattet ▶ Andere Stelle/Organisation aufgesucht ▶ Keine ▶ Andere (welche?) | <p>Rechtliche Einschätzung des Falles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ungleichbehandlung gem. AGG ▶ Strafrechtlich relevante Form der Behandlung ▶ Rechtswidrige Ungleichbehandlung nach anderen Gesetzen (welche?) ▶ Nicht-rechtswidrige Form der Diskriminierung ▶ Benachteiligung durch gesetzliche Regelungen |
| <p>Verursacher und persönliches Verhältnis zwischen Betroffenen und Verursacher</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Strukturelle Ursachen ▶ Personal in öffentlichen Einrichtungen ▶ Privatwirtschaftliche Unternehmen ▶ (nicht persönlich bekannte) Einzelperson ▶ (nicht persönlich bekannte) Gruppe ▶ Täter/Verursacher persönlich bekannt ▶ Unbekannt ▶ Sonstige (welche?) | <p>Intervention und Beratungsschwerpunkte (Mehrfachnennungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Information ▶ Psychosoziale Beratung ▶ Beschwerdebrief; Stellungnahme eingeholt ▶ Konfliktvermittlung ▶ Polizei eingeschaltet ▶ Öffentlichkeitsarbeit ▶ Rechtliche Schritte eingeleitet ▶ Weiterleitung ▶ Sonstige (welche?) |
| <p>Vorfallausgang</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Außergerichtliche Verständigung zwischen Akteuren ▶ Gerichtliches Verfahren eingeleitet ▶ Keine (für Betroffene zufriedenstellende) Lösung erreicht ▶ Weiterleitung an andere Stelle oder Rechtsanwalt | |

Die Diskussion der inhaltlichen Ausgestaltung der Minimalversion mit der Fokussierung auf Kerndaten sowie über die umfassende Version des Registrierungssystems sowie die konkrete methodische Implementierung sollte möglichst bald beginnen. Die hier vorgelegten Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung können dabei als Grundlage und Ausgangspunkt dienen. Um sicherzugehen, dass auch datenschutzrechtliche Anforderungen hinreichend berücksichtigt werden, empfiehlt es sich, die vorläufigen Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses dem Bundesdatenschutzbeauftragten und, sofern nötig, auch den relevanten Landesdatenschutzbeauftragten zur rechtlichen Prüfung vorzulegen.

6.2.5 Einrichtung einer zentralen Sammel- und Koordinierungsstelle

Empfehlung Nr. 7: Einrichtung einer zentralen Stelle (bei der ADS selbst oder bei einer externen Institution) zur systematischen Beschwerdedatensammlung und -auswertung; diese Stelle sollte weitere Funktionen im Rahmen der Entwicklung und Anwendung des Dokumentationssystems wahrnehmen und sich als zentrale Koordinationsstelle der Antidiskriminierungsarbeit mit einer bundesweiten Beratungshotline etablieren.

Es gibt in Deutschland derzeit keine **zentrale Stelle**, bei der diskriminierungsbezogene Beschwerden oder Beratungsfälle systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Eine solche Stelle, die auch weitere koordinierende Aufgaben übernehmen sollte, ist für die geplante einheitliche Datenerhebung und -auswertung von Diskriminierungsfällen unabdingbar. Grundsätzlich muss eine langfristige, möglichst institutionelle Finanzierung und personelle Ausstattung mit entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen gewährleistet sein. Die zentrale Stelle muss neutral und unabhängig sein und das für eine langfristige, effektive Kooperation notwendige Vertrauen von staatlichen und besonders zivilgesellschaftlichen Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit genießen.

Grundsätzlich kann diese Funktion der zentralen Datenzusammenführung und -auswertung, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern (z. B. Frankreich oder Belgien), von der **nationalen Gleichbehandlungsstelle**, also der ADS selbst, wahrgenommen werden. Alternativ dazu wäre es möglich, die Aufgaben durch eine **externe Stelle** erfüllen zu lassen, die über ein öffentliches Ausschreibungsverfahren bestimmt werden kann. Allerdings würde ein solches Vergabeverfahren eine langfristige Förderung möglicherweise vor vergaberechtliche Probleme stellen. Dies spräche dafür, die zentrale Sammelstelle innerhalb der ADS zu verankern. Ob die ADS als staatliche Stelle dafür (schon) das nötige Vertrauen der Antidiskriminierungsorganisationen und Betroffenengruppen genießt, ist zu diskutieren. Ob es effektiver und effizienter ist, die ADS selbst oder aber eine externe Einrichtung mit dieser Funktion als bundesweite Vernetzungsstelle und „Datenzentrale“ zu betrauen, hängt auch von dem konkreten Zuschnitt der Aufgaben dieser Stelle ab. Je mehr die Aufgaben, die im Folgenden konkreter dargelegt werden, in die Kernbereiche der ADS hineinreichen, desto mehr spräche für die direkte Anbindung an die ADS.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle lassen sich unterteilen in solche, die für die systematische Sammlung und Analyse der bundesweit einheitlich registrierten Beschwerdedaten unabdingbar sind, und solche, die zwar von dieser Stelle wahrgenommen werden sollen, aber nicht essentiell notwendig sind.

Zu den **Kernfunktionen** der zentralen Stelle zählen folgende Aufgaben:

- ▶ Aktive Beteiligung an der Entwicklung und Bereitstellung der Software zur Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden und -fällen
- ▶ Zentrale Sammlung und Auswertung aggregierter Statistiken zu Diskriminierungsbeschwerden, basierend auf den einheitlich dokumentierten Beschwerdefällen der relevanten Stellen (z. B. regionale Kompetenzzentren)
- ▶ Anbieten fachlicher Unterstützung (z. B. über eine spezielle Service-Hotline) bei Fragen zur technischen Anwendung des Registrierungssystems

Zusätzlich wird empfohlen, dass die zentrale Stelle **folgende Aufgaben** übernimmt oder zumindest aktiv daran mitwirkt:

- ▶ Entwicklung und kostenlose Bereitstellung von Schulungs- und Informationsmaterial für die lokalen Anlaufstellen in Zusammenarbeit mit den regionalen Kompetenzzentren
- ▶ Durchführung oder Organisation von Multiplikatorenschulungen
- ▶ Bereitstellung juristischer oder anderweitig fachlicher Unterstützung für die Beratungsstellen, etwa in Form einer Service-Hotline, die bei (rechtlich) komplexen Beratungsfragen kontaktiert werden kann
- ▶ Organisation regelmäßiger Vernetzungstreffen der regionalen Kompetenzzentren zum Erfahrungsaustausch über technische und inhaltliche Schwierigkeiten bei der Beratungsarbeit und der Beschwerdedokumentation

An diesen Aufgabenprofilen zeigt sich, dass reine Statistikkenntnisse nicht ausreichend sind, um die Funktion der „Datenzentrale“ hinreichend zu erfüllen. So setzen selbst die Kernfunktionen, etwa bei der Entwicklung der Software, inhaltliches Wissen über die Praxis der Antidiskriminierungsarbeit und -beratung voraus und bedürfen einer Abstimmung mit Experten aus der Antidiskriminierungsarbeit und den Akteuren, die diese Software anwenden sollen. Je mehr die Stelle auch mit diesen zusätzlichen Aufgaben betraut wird, desto stärker zeigen sich Überschneidungen mit der Arbeit der ADS, wie sie in dem Bericht über die Arbeitsschwerpunkte in der 17. Legislaturperiode dargelegt sind (ADS 2010b). Aus Synergiegründen empfiehlt es sich daher, die Funktion als „Datenzentrale“ unmittelbar bei der ADS anzusiedeln, was mit einer Aufstockung der finanziellen Mittel für die ADS einhergehen sollte. Wird dennoch eine externe Stelle mit diesen umfassenderen Aufgaben betraut, ist eine sehr enge Kooperation und Aufgabenteilung zwischen der beauftragten Einrichtung und der ADS sicherzustellen.

Neben diesen Funktionen, die im Zusammenhang mit der standardisierten Datenerhebung und zentralen Auswertung stehen, sollte eine zentrale Stelle bzw. die ADS noch weitere Aufgaben als **bundesweite Koordinierungs- und Vernetzungsstelle** wahrnehmen (siehe dazu auch 6.2.1), die direkt oder indirekt zu einer Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierungsfällen beitragen können. So empfiehlt es sich, dem Beispiel anderer nationaler Gleichstellungsstellen zu folgen und eine zentrale und kostenfreie (oder kostengünstige) **Telefon-Hotline** einzurichten, an die sich Betroffene von Diskriminierung wenden können, um sich zu beschweren und/oder kompetent beraten zu lassen. Dieses Angebot kann ergänzt werden durch das bereits bestehende, u. U. zu erweiternde ADS-Online-Portal, über das Diskriminierungserfahrungen anonym gemeldet werden können und/oder ein Beratungsgespräch erbeten werden kann.⁷⁶

⁷⁶ Diese „Gleichbehandlungs-Hotline“ – mit möglichst eingängiger Nummer – und das barrierefreie Online-Portal soll über Informationskampagnen bundesweit bekannt gemacht werden. dass solche Hotlines eine hohe Resonanz finden können, zeigt auch das Beispiel der kostenlosen „Nummer gegen Kummer“, das sich mit seinem telefonischen Beratungsangebot speziell an Kinder, Jugendliche und Eltern wendet und jährlich rund 900.000 Anrufe registriert.

Die über die Hotline und das Online-Meldeportal eingehenden Diskriminierungsfälle sollten entweder separat oder – sofern anschließend eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung stattfindet – über das einheitliche Dokumentationssystem erfasst werden.

Die zentrale Koordinierungs- und Vernetzungsstelle (bzw. die ADS) sollte ferner eine kontinuierlich aktualisierte **Liste aller lokalen Anlaufstellen und regionalen Kompetenzzentren** führen und diese auf ihrer barrierefreien bzw. barrierearmen Webseite leicht zugänglich zur Verfügung stellen. Außerdem erscheint die zentrale Vernetzungsstelle die geeignete Einrichtung zu sein, die die Beschwerdedatensammlung über **alternative Quellen** koordiniert und die Daten zentral zusammenführt und auswertet. Zu nennen wären hier insbesondere die Falldaten, die möglicherweise zukünftig von betriebs- und verwaltungsinternen Anlauf- und Beschwerdestellen (z. B. § 13 AGG-Stellen, Betriebs- und Personalräten) oder den Büros des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes systematisch erhoben werden (siehe 6.2.4). Auch mit der Zusammenführung und systematischen Analyse von Daten aus dem Bereich der Rechtsprechung kann die Vernetzungsstelle betraut werden (siehe Abschnitt 6.3).

6.3 Ausbau der Datengrundlage im Bereich der Rechtsprechung

Um die quantitative Datenlage über Diskriminierungsfälle langfristig zu verbessern, ist die systematische Einbeziehung verschiedener Datenquellen notwendig. Dies schließt auch verschiedene Statistiken aus dem Bereich der Rechtsprechung und der Gerichte mit ein, die derzeit jedoch aufgrund der meist unspezifischen Registrierung von Diskriminierungsfällen keine oder eine nur geringe Aussagekraft haben. Mit relativ geringem Aufwand lassen sich die Potenziale dieser Datenquellen als Informationsquelle über Diskriminierungsfälle verbessern. Dazu werden im Folgenden kurze Empfehlungen unterbreitet, die sich auf folgende Aspekte beziehen:

- ▶ Verbesserungen der Recherchemöglichkeiten in der JURIS-Datenbank
- ▶ Systematische und explizite Erfassung von Gerichtsverfahren mit AGG-Bezug bzw. zu Diskriminierung

Empfehlung Nr. 8: Qualitative und kontinuierliche Analyse der in der JURIS-Datenbank erfassten Gerichtsurteile mit Diskriminierungs- bzw. AGG-Bezug

Die Recherche in der JURIS-Datenbank, der deutschlandweit umfassendsten Rechtsprechungsdatenbank, nach Verfahren zu Diskriminierungsfällen bzw. mit AGG als Rechtsnorm ist eine wertvolle zusätzliche Datenquelle. Allerdings haben die Datenbankanalysen, die im Rahmen dieser Studie exemplarisch durchgeführt wurden (siehe Kapitel 4), auch zentrale Schwächen aufgezeigt.: So liefert eine quantitative Recherche, d. h. eine Recherche ohne qualitative Analyse der einzelnen Urteilstexte, zwar einen ersten Überblick über besonders betroffene Diskriminierungsmerkmale und herangezogene Rechtsnormen, führt aber nicht zu verlässlichen, und exakten Daten über den Ausgang der Verfahren und die Rolle, die das AGG bzw. die jeweilige Rechtsnorm bei der Urteilsbegründung genau gespielt hat. Eine weitere Schwäche einer solchen JURIS-Recherche besteht darin, dass nicht alle Gerichte ihre Verfahrensdaten in der gleichen Zuverlässigkeit und Vollständigkeit in die Datenbank einspeisen.

Letzteres Problem lässt sich dadurch vermindern, dass die Gerichte angehalten werden, Informationen zu möglichst allen Verfahren regelmäßig für die JURIS-Datenbank zur Verfügung zu stellen. Zur Überwindung der Problematik der eingeschränkten Aussagekraft quantitativer Datenbankrecherchen empfiehlt die Machbarkeitsstudie eine **qualitative Analyse** aller bisher ergangenen AGG-relevanten Urteile in der JURIS-Datenbank.⁷⁷ Nur eine qualitative Analyse der bislang rund 500 Urteile ermöglicht zuverlässige Aussagen über die konkreten Tatbestände, den Ausgang der Verfahren und die Anwendung von AGG-Normen – und erscheint in Anbetracht der (noch) geringen Zahl von Fällen derzeit durchaus machbar. Für die Zukunft wäre eine kontinuierliche und regelmäßige Aktualisierung dieser qualitativen Analyse relativ leicht durchzuführen, indem die neu hinzugekommenen AGG-Fälle in die Auswertung mit aufgenommen werden. Nötig hierfür ist die Entwicklung eines einheitlichen Auswertungsschemas, mit dem sich die Urteile anhand zentraler Kategorien dokumentieren lassen, wie etwa Gericht (Gerichtsbarkeit und Instanz), Diskriminierungsgründe, betroffene Lebens- bzw. Rechtsbereiche, Art der Ungleichbehandlung, Verfahrensausgang, zentrale Rechtsnormen in der Urteilsbegründung. Die qualitative Auswertung könnte entweder durch die ADS selbst erstellt oder als Auftrag an juristische Experten vergeben werden; die regelmäßig anfallenden Updates sollten aufgrund der Kontinuität der Aufgabe in den Händen der ADS liegen.

Empfehlung Nr. 9: Einführung einer bundesweit einheitlichen, systematischen Registrierung von Gerichtsverfahren mit Diskriminierungs- bzw. AGG-Bezug durch die Gerichte

Kaum ein deutsches Gericht führt in seinen regulär erstellten Verfahrensstatistiken bislang eine explizite und separate Erfassung von solchen Verfahren und Urteilen durch, bei denen auf das AGG wesentlich Bezug genommen wird. Stattdessen werden diese „AGG-Verfahren“ unter andere Kategorien subsumiert und sind damit nicht mehr als Fälle mit AGG-Bezug zu identifizieren. Bundesweite Statistiken zu Verfahren mit AGG-Bezug bzw. solche, denen eine Klage gegen Diskriminierung zugrunde liegt, fehlen daher völlig. Wenngleich Verfahrensstatistiken, die Diskriminierungsklagen oder -verfahren explizit ausweisen, kein genaues Abbild der real stattfindenden Diskriminierung liefern, können sie doch wichtige zusätzliche Erkenntnisse etwa zur langfristigen Entwicklung der Wahrnehmung von Gleichbehandlungsrechten bieten; dies zeigen auch die Erfahrungen aus anderen Ländern wie Großbritannien und den USA.⁷⁸

In einigen Landesarbeitsgerichtsbarkeiten wurde dieses Defizit bei der statistischen Erfassung von AGG-Verfahren inzwischen erkannt, jedoch haben bislang lediglich die Arbeitsgerichte in Berlin-Brandenburg eine regelmäßige explizite Erfassung von Verfahren mit AGG-Bezug eingeführt. Einige wenige Landesarbeitsgerichte plädieren zwar für eine entsprechende **Modifizierung der statistischen Registrierung**, dies müsste aber durch eine Änderung des bundesweit einheitlichen Erfassungssystems erfolgen.

⁷⁷ Es wäre zwar wünschenswert, sich bei der qualitativen Analyse nicht nur auf AGG-Verfahren zu konzentrieren, sondern auch andere Diskriminierungsfälle, bei denen andere Rechtsnormen (z. B. SGB IX) zum Einsatz gekommen sind, doch wäre eine solche umfassendere Auswertung mit sehr viel Zeit und Aufwand verbunden.

⁷⁸ Die U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) führt für die verschiedenen Diskriminierungsmerkmale und -formen eigene Gerichtsverfahrensstatistiken, die auch nach Ausgang des Verfahrens differenzieren (www.eeoc.gov/laws/types/index.cfm). Die britischen Arbeitsgerichte (Employment Tribunals) führen ebenfalls Verfahrensstatistiken, die verschiedene Formen von Diskriminierung explizit und differenziert auflisten (www.employmenttribunals.gov.uk/Publications/publications.htm).

Hier setzt eine weitere Empfehlung dieser Machbarkeitsstudie an: Die derzeit bestehenden, bundesweit einheitlichen Erfassungssysteme, nach denen die Gerichte – je nach Gerichtsbarkeit – eingegangene Verfahren statistisch erfassen, sollten durch die Einführung einer bundesweit einheitlichen Kennziffer für Verfahren mit AGG-Bezug erweitert werden. Dies könnte zunächst im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit erprobt werden. Dazu sollte eine Fachdiskussion zwischen den 18 Landesarbeitsgerichten und dem Bundesarbeitsgericht geführt werden, an der auch Vertreter der ADS und weitere sozialwissenschaftliche und juristische Antidiskriminierungsexperten beteiligt sein sollten. Im Mittelpunkt dieses Fachaustausches sollte auch die Frage stehen, was unter „Verfahren mit AGG-Bezug“ konkret zu verstehen ist und wie die bestehenden Registrierungssysteme mit möglichst wenig Aufwand so erweitert werden können, dass die Verfahrensstatistiken zukünftig Auskunft über die Häufigkeit von Diskriminierungsklagen – auch differenziert nach Diskriminierungsmerkmal – geben. Auf der nächsten Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesarbeitsgerichte könnte dazu ein Beschluss gefasst werden, der anschließend den Justizministerien der Länder und des Bundes vorgelegt werden soll.

Eine solche explizite Registrierung von Verfahren zu Diskriminierungsfällen bzw. mit AGG-Bezug sollte sich nicht auf den Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit beschränken, sondern auch auf die Sozial- und Verwaltungsgerichte sowie die Ordentliche Gerichtsbarkeit⁷⁹ ausgeweitet werden. Als **langfristiges Ziel** wären jährliche Auswertungen aller Verfahren zu Diskriminierungsfällen mit AGG-Bezug, basierend auf den Statistiken der einzelnen Gerichtsbarkeiten, möglicherweise als Unterkategorie der Justizgeschäftsstatistiken anzustreben. Eine solch umfassende und komplexe Reform der Gerichtsverfahrensstatistiken bedarf der aktiven Einbindung der Justizministerien der Länder und des Bundes. Die ADS kann einen solchen langfristigen Reformprozess durch die Organisation von Fachforen und Gesprächsrunden initiieren.

⁷⁹ Diese Statistiken können auch solche Diskriminierungsfälle einschließen, die im zivilrechtlichen Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit vorgerichtlich gelöst wurden. In einigen Bundesländern wurden (gem. § 15a Gesetz betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung) eine vorgerichtliche obligatorische Streitschlichtung durch anerkannte Gütestellen eingerichtet; dort können bestimmte Klagen beim Amtsgericht nur dann erhoben werden, wenn vorher der Versuch einer einvernehmlichen außergerichtlichen Einigung zwischen den Konfliktparteien unternommen worden ist. Diese Schlichtungen werden von qualifizierten, ehrenamtlich tätigen Mediatoren (z. B. Vertreter des Bundes Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen (BDS)) begleitet; diese Tätigkeiten werden statistisch dokumentiert und an das jeweilige Amtsgericht weitergeleitet. In NRW, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gilt die obligatorische Streitschlichtung auch für zivilrechtliche Diskriminierungsfälle gemäß AGG. Diese Schlichtungen von Diskriminierungsfällen werden jedoch nicht separat erfasst; dies ließe sich mit wenig Aufwand ändern – wodurch eine zusätzliche Datenquelle zu Diskriminierungsfällen entstehen würde.

Abschließende Bemerkung

Eine solche systematische, statistische Erfassung von **Gerichtsverfahren** liefert wichtige Erkenntnisse über ausgewählte Aspekte von Diskriminierung und die Wahrnehmung von Gleichbehandlungsrechten – ein verlässliches und exaktes Abbild des Ausmaßes von Diskriminierung lässt sich jedoch damit nicht zeichnen. Ähnliches gilt auch für einheitlich dokumentierte und zentral ausgewertete **Beschwerdedaten**: Diese statistische Datenquelle zu Diskriminierungsfällen hat ein enormes Potenzial, das bisher in Deutschland kaum genutzt worden ist, und kann insbesondere bei langfristiger Etablierung eines standardisierten Registrierungssystems wesentlich zu besseren Einsichten in verschiedene Dimensionen von Diskriminierung beisteuern. Solche tieferen Erkenntnisse über diskriminierende Verhaltensweisen und ausgrenzende Mechanismen sind unerlässlich – sowohl für die Politik und den Gesetzgeber, als auch für die Gerichte, die Medien und für die Beratungsstellen selbst, die auf der Grundlage dieser verbesserten Datenlage ihre Beratungsangebote den sich ständig wandelnden Formen von Diskriminierung kontinuierlich anpassen können. Doch bei aller Notwendigkeit der Standardisierung und besseren Nutzung solcher systematisch gesammelter und zentral ausgewerteter Beschwerdedaten darf auch diese Datenquelle nicht überschätzt werden, denn auch sie ist nicht in der Lage, das genaue Ausmaß von Diskriminierung in Deutschland akkurat widerzuspiegeln.

Die komplexen Phänomene von interpersoneller und struktureller Diskriminierung lassen sich weder exakt quantifizieren noch in ihren Erscheinungsformen und Wirkmechanismen endgültig entschlüsseln. Um sich diesem Ziel aber anzunähern und immer genauere Erkenntnisse dazu zu erlangen, bedarf es einer Kombination verschiedenster quantitativer, aber auch qualitativer Erhebungsmethoden und einer Nutzung unterschiedlichster **Datenquellen aus Forschung, Rechtsprechung und der Beratungsarbeit**. Dieses Ziel, ein immer besseres Verständnis von Diskriminierung zu entwickeln, gilt es kontinuierlich zu verfolgen.; Datensammlung darf dabei jedoch nicht zum Selbstzweck werden, sondern muss zur Etablierung einer umfassenden **Antidiskriminierungskultur** in Deutschland und zur Stärkung der Rechte derer beitragen, die von Diskriminierung und Ausgrenzung betroffen sind.

Literaturverzeichnis

- Antidiskriminierungsverband Deutschland e.V. (advd)** (2009): Eckpunktepapier des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland (advd). Standards für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung, online verfügbar unter: www.antidiskriminierung.org/files/advd_Eckpunktepapier_Oktober%202009.pdf (31.05.2010)
- Alba, R., Handl, J. & Müller, W.** (1994): *Ethnische Ungleichheit im deutschen Bildungssystem*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 46,2(1994), S. 209–237.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)** (Hrsg.) (2010a): Tagungsdokumentation, online verfügbar unter: <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/ADS/root,did=134172.html> (31.05.2010).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)** (Hrsg.) (2010b): Bericht über die Schwerpunkte und Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, online verfügbar unter: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionADS/PDF-Anlagen/Bericht_20Ausschuss-FSJ-21-4-2010,property=pdf,bereich=ads,sprache=de,rwb=true.pdf (31.05.2010).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)** (2008): Forschungsprojekt. Diskriminierung im Alltag. Wahrnehmung von Diskriminierung und Antidiskriminierungspolitik in unserer Gesellschaft, Band 4: Nomos Verlag.
- Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd)** (2010): Wahlprüfsteine NRW, online verfügbar unter: www.antidiskriminierung.org/files/Wahlpruefsteine_advd_NRW_190310_endg.pdf (31.05.2010).
- LADS, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales** (Hrsg.) (2010): LADS: Gleichbehandlung ist ihr gutes Recht! Drei Jahre Landesantidiskriminierungsstelle, Tätigkeitsbericht 04.2007-04.2010, online verfügbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/materialien/100503_bericht_3_jahre_lads_bf.pdf?start&ts=1273221026&file=100503_bericht_3_jahre_lads_bf.pdf (31.05.2010).
- LADS, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales** (Hrsg.) (2009a): LADS: LSBT-Jugendliche- online gut beraten? online verfügbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/gglw/themen/online_gut_beraten_barrierefrei_090904.pdf?start&ts=1269267382&file=online_gut_beraten_barrierefrei_090904.pdf (31.05.2010).
- LADS, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales** (Hrsg.) (2009b): LADS: 2 Jahre Landesstelle für Gleichbehandlung- gegen Diskriminierung, online verfügbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/090326_kurzbericht_lads.pdf?start&ts=1240226534&file=090326_kurzbericht_lads.pdf (31.05.2010).
- LADS, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales** (Hrsg.) (2009c): Benutzerhandbuch zum IT-Dokumentationssystem der Beschwerden wg. (vermuteter) Diskriminierung im Beratungshandbuch der LADS, Berlin: LADS
- Bertelsmann Stiftung** (2009): Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund, Gütersloh: Bertelsmann.
- BMFSFJ** (2005a): Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen, Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ** (2005b): Genderdaten-Report. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland (2. Fassung), Berlin: BMFSFJ.

- BMFSFJ** (2009a): Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ** (2009b): Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration, Berlin: BMFSFJ.
- Brettfeld, K. & Wetzels, P.** (2007): Muslime in Deutschland. Integration, Integrationsbarrieren, Religion und Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierter Gewalt. Ergebnisse von Befragungen im Rahmen einer multizentrischen Studie in städtischen Lebensräumen, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation** (Hrsg.) (2000): Behindertenbeauftragte/Behindertenbeiräte, Handbuch, Frankfurt.
- Clark, W. A. V. & Drever, A. I.** (2001): Wohnsituation von Ausländern: Trotz Verbesserung immer noch großer Abstand zu deutschen Haushalten, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 30 (2001), S. 469-471.
- Cleff Le Divellec, S. & Merx A.** (2007): *Antidiskriminierungsrecht und Antidiskriminierungspolitik*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Nov. 2007).
- Coenders, M.; Lubbers, M. & Scheepers, P.** (2005): Majorities' attitudes towards minorities in Western and Eastern European Societies: Results from the European Social Survey 2002-2003. Report 4 for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Nijmegen, online verfügbar unter: http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/biblioteca/pubblicazioni/MonitorEuropa/2005/Monitor_4/Dibattito/Report-4.pdf (31.05.2010).
- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)** (2009): ECRI-Bericht über Deutschland. Vierte Prüfungsrunde. Straßburg: ECRI, online verfügbar unter: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-IV-2009-019-DEU.pdf> (31.05.10).
- Equinet** (2009): Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies, Equinet Report, Dezember 2009, online verfügbar unter: <http://www.ombudsman.hr/dodaci/Equinet%20-%20Statistics%20on%20Discrimination%20and%20Databas%20Complains.pdf> (31.05.2010).
- EU Commission** (2007): European handbook on equality data. Why and how to build to a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (written by Timo Makkonen).
- EU Commission** (2009): Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317, Nov. 2009.
- Frohn, D.** (2007): „Out im Office?!“ Sexuelle Identität. (Anti-)Diskriminierung und Diversity am Arbeitsplatz. Köln, Schwules Netzwerk NRW e.V. (Hrsg.), gefördert aus Mitteln des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Fundamental Rights Agency (FRA)** (2009): Main Results Report. EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey, (Conference Edition) Wien: FRA.
- Fundamental Rights Agency (FRA)** (2010): Data in Focus Report. Rights Awareness and Equality Bodis. EU-Midis, Wien: FRA.
- Goldberg, A. & Mourinho, D.** (2000): The Occurrence of Discrimination in Germany, in: Zegers de Beijl, R. (Hrsg.): Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries, Genf: ILO, S.53-63.

- Granato, N. & Kalter, F.** (2001): *Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Diskriminierung oder Unterinvestition in Humankapital*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 53, Nr. 3, S. 497-520.
- Häußler, M., Wacker, E. &, Wetzler, R.** (1996): *Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in privaten Haushalten*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Heckmann, F.** (1992): *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Beziehungen*, Stuttgart: Enke Verlag.
- Heitmeyer, W.** (Hrsg.) (2010): *Deutsche Zustände*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Kaas, L. & Manger, Ch.** (2010): *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment* IZA Discussion Paper No. 4741, Bonn. <http://ftp.iza.org/dp4741.pdf>
- Kalter, F.** (2006): *Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile Jugendlicher türkischer Herkunft. Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“ (ZfS 5/2005)*, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, H.2, S. 144–160.
- Klumpp, G.** (2005): *Gern gesehen oder unerwünscht? Zum Umgang von Banken und Versicherungen mit älteren Kunden*, in: BAGSO-Nachrichten 4/2005, S. 29–30.
- Lechner, C.** (2010): *Ethnische Diskriminierung am Wohnungsmarkt* (unveröffentlichte Diplomarbeit).
- Liebig, T. & Widmaier, S.** (2009): *Children of Immigrants in the Labour Market of EU and OECD Countries: An Overview*, Paris: OECD.
- LSVD** (2010): *Doppelt diskriminiert oder gut integriert? Lebenssituation von Lesben und Schwulen mit Migrationshintergrund in Deutschland*, Köln: LSVD.
- Makkonen, T.** (2007): *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law.*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Mayer, A.-K & Rothermund, K.** (2009): *Altersdiskriminierung*, in: Beelmann, A. & Jonas K.J. (Hrsg.) *Diskriminierung und Toleranz – Psychologische Grundlagen und Anwendungsperspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215- 240.
- Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI)** (2010): *Integrationsagenturen in Nordrhein-Westfalen – Rahmenkonzeption des Landes*, entwickelt in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit den Verbänden, online verfügbar unter: www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/2010-03-30_Endfassung_Rahmenkonzeption_mit_Arbeitshilfen_18_12.pdf (31.05.2010).
- Nickel, R.** (2009): *Drei Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): eine Zwischenbilanz*, online verfügbar unter: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_2303.asp (31.05.2010).
- Olli, E. & Olsen B.K.** (Hrsg.) (2006): *Common Measures for Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*, Oslo: The Equality and Anti-discrimination Ombud and The Danish Institute for Human Rights.
- Pager, D. & Shepherd, H.** (2008): *The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets*, in: *Annual Review of Sociology*, H. 34 (2008), S. 181-209. http://www.princeton.edu/~pager/annualreview_discrimination.pdf
- Peucker, M.** (2009): *Ethnic discrimination in the labour market – empirical evidence on a multi-dimensional phenomenon*. efms paper Nr. 2009-3, Bamberg. http://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/efms_paper_2009-3.pdf

- Peucker, M. & Reiter, S.** (2009): National Data Collection Systems and Practices. Country Report Germany, Erstellt im Rahmen des EU-Projekts PROMINSTAT, Wien.
- Pfaff, H.** (2004): Lebenslagen behinderter Menschen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik Nr. 1 (2004), S. 1181-1194.
- Planerladen e.V.** (Hrsg.) (2009): Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse eines telefonischen „Paired Ethnic Testing“ bei regionalen Immobilienanzeigen, Ergebnisbericht 2009, Dortmund.
- Raasch, S.** (2009): Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis, Projektbericht der Universität Hamburg, online verfügbar unter: http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/AGG_Projektbericht_09-02-18.pdf (31.05.10).
- Rat & Tat e.V.** (2009): Lebendige Vielfalt – Schwule und Lesben in Bremen, Ergebnisse der Fragebogenaktion Lebendige Vielfalt. zur aktuellen Lebenssituation von Lesben, Schwulen und Bisexuellen im Land Bremen, Bremen: Rat & Tat Zentrum für Schwule und Lesben e.V..
- Reuter, N.; Makkonen, T. & Oosi, O.** (2004): Study on Data Collection to measure the extent and impact of discrimination in Europe. Final Report 7.12.2004.
- Riach, P. A. & Rich, J.** (2007): An experimental investigation of age discrimination in the English labor market (IZA-Bericht Nr. 3029). Bonn: IZA.
- Rothermund, K., & Mayer, A.-K.** (2009): Altersdiskriminierung – Erscheinungsformen, Erklärungen und Interventionsansätze. Stuttgart: Kohlhammer.
- Rubicon/Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW** (2008): Dokumentation 2008 von Beratungsfällen zu Diskriminierung, Gewalt und häuslicher Gewalt gegenüber Lesben und Schwulen in NRW, online Verfügbar unter: <http://www.vielfalt-statt-gewalt.de/download/Dokumentation2008.pdf> (31.05.2010).
- Rubinstein, R. A.** (2006): Approaching Racism: Attitudes, Action and Social Structures, in: Pinxten, R. & Preckler, E. (Hrsg.) Racism in Metropolitan Areas. New York, Oxford: Berghahn.
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales** (Hrsg.) (2003): Lebenswelten behinderter Kinder und Jugendlicher in Sachsen, online verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/download.do?id=39913> (31.05.2010).
- Sauer, M.** (2009): Türkeistämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung, Essen: ZfT.
- Schiek, D.** (2007): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive, München: Sellier. European Law Publishers.
- Seibert, H. & Solga, H.** (2006): *Die Suche geht weiter ...Kommentare zu „Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile von Jugendlichen türkischer Herkunft“ von Frank Kalter (Zfs 2/2006)*, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, H. 5, Oktober 2006, S. 413–417.
- Seibert, H. & Solga, H.** (2005): *Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen*, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, H. 5: 364–382.
- Skrobanek, J.** (2007): Wahrgenommene Diskriminierung und (Re)Ethnisierung bei jugendlichen Zuwanderern. Second Report, Halle/Saale: DJI.

- Stadt Köln** (2009): Beschlussvorlage zur Einrichtung eines Referates für Lesben, Schwule und Transgender, online verfügbar unter: http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=19238&voselect=4455 (31.05.10).
- Stahlberg D., Dickenberger, D. & Szillis, U.** (2009): Geschlechterdiskriminierung, in: Beelmann, A. & Jonas K.J. (Hrsg.) *Diskriminierung und Toleranz – Psychologische Grundlagen und Anwendungsperspektiven*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.198-201.
- Statistisches Bundesamt (DESTATIS)** (2009): Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2007. Fachserie 1 Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Steffens, M. C., & Wagner, C.** (2009): Diskriminierung von Lesben, Schwulen und Bisexuellen. In A. Beelmann & K. J. Jonas (Eds.), *Diskriminierung und Toleranz: Psychologische Grundlagen und Anwendungsperspektiven* (pp. 241-262), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trautmüller, R.** (2008): *Religion als Ressource sozialen Zusammenhalts? Eine empirische Analyse der religiösen Grundlagen sozialen Kapitals in Deutschland*, Berlin: SOEP.
- Waldrauch, H.** (2001): *Die Integration von Einwanderern: Ein Index legaler Diskriminierung*, Frankfurt/New York: Campus.
- Wrench, J.** (2005): The Measurement of Discrimination: Problems of Comparability and the Role of Research, in: Manila, S. (ed.) *Data to Promote Equality. Proceedings of the European Conference (on behalf of the Finnish Ministry of Labour and the EU Commission)*, S. 56-76.
- Wrench, J.** (2007): *Diversity Management and Discrimination. Immigrants and ethnic Minorities in the EU*, Aldershot: Ashgate.

Anhang

Fragebogen zur Analyse der Beratungs- und Dokumentationspraxis von Beratungsstellen

1. Allgemeine Informationen zur Organisation/Stelle/Abteilung

1.1 Name der Organisation/Stelle/Abteilung

1.2 Ist Ihre Organisation/Stelle ein Antidiskriminierungsverband im Sinne § 23 (1) AGG⁸⁰

ja nein weiß nicht

Anmerkungen:

1.3 Wie viele MitarbeiterInnen (haupt-/ehrenamtlich) sind ungefähr in der Beratung von Personen tätig, die wegen Diskriminierung bei Ihrer Organisation Rat suchen?

1.4 Wie ist die Beratungsarbeit ihrer Organisation/Stelle finanziert?

befristete Projektmittel langfristige Förderung durch öffentliche Gelder

Spenden, Mitgliedsbeiträge Beratungsgebühren

private Geldgeber (z. B. Stiftung) andere, und zwar: *Weitere Anmerkungen:*

1.5 Wie schätzen Sie die personellen und finanziellen Ressourcen Ihrer Organisation ein?

*** Mehrfachantworten möglich ***

Ressourcen reichen in der Regel aus, um alle Rat suchenden Personen gut zu beraten.

Wir haben oft (zeitliche, personelle oder finanzielle) Schwierigkeiten, eine kompetente Beratung für die alle Personen anzubieten, die sich an uns wenden.

Wir könnten mehr Ratsuchende beraten, wenn wir mehr personelle Ressourcen hätten.

Unsere Beratungstätigkeit ist finanzielle und personell zumindest mittelfristig (ca. die nächsten drei Jahre) gesichert.

Unsere Beratungstätigkeit ist (derzeit) nur kurzfristig gesichert.

Weitere Anmerkungen:

⁸⁰ „Antidiskriminierungsverbände sind Personenzusammenschlüsse, die nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend entsprechend ihrer Satzung die besonderen Interessen von benachteiligten Personen oder Personengruppen nach Maßgabe von § 1 wahrnehmen. Die Befugnisse nach den Absätzen 2 bis 4 stehen ihnen zu, wenn sie mindestens 75 Mitglieder haben oder einen Zusammenschluss aus mindestens sieben Verbänden bilden.“

2. Schwerpunkte der Beratungstätigkeit Ihrer Organisation/Stelle

2.1 Welchen Stellenwert nimmt die Beratung von Personen ein, die bei Ihrer Organisation/Stelle Unterstützung suchen, weil sie Diskriminierung erlebt haben?

- Beratung für Betroffene von Diskriminierung spielt bei uns keine oder eine nur sehr untergeordnete Rolle.
- Ab und zu kommen Betroffene von Diskriminierung zu uns, um sich beraten zu lassen oder um Unterstützung zu bitten.
- Antidiskriminierungsberatung und Unterstützung für Betroffene ist zwar nicht unser einziger, aber ein sehr wichtiger Arbeitsbereich unserer Organisation.
- Antidiskriminierungsberatung und Unterstützung von Betroffenen ist unser zentraler und wichtigster Arbeitsbereich.

Weitere Anmerkungen:

2.2 Welche Formen von Diskriminierung liegen diesen Beratungsanfragen bzw. Beschwerden überwiegend zugrunde? * Mehrfachantworten möglich *****

Diskriminierungsmerkmal

- ethnische Herkunft bzw. verwandte Merkmale (z. B. Hautfarbe, Sprache)
- Religion/Weltanschauung
- sexuelle Orientierung/Identität
- Behinderung und/oder chronische Krankheit
- Geschlecht
- Alter
- andere, und zwar

Art der erlebten Ungleichbehandlung

- Ungleichbehandlung
- Beleidigung und Belästigung, verbale Gewalterfahrungen
- physische Gewalterfahrungen, tätliche Übergriffe
- strukturelle Benachteiligung (z. B. gesetzliche Regelungen, Strukturen, Mechanismen)
- andere, und zwar

AGG-Relevanz

- Beschwerden fallen (fast) ausschließlich in den Geltungsbereich des AGG
- Diskriminierungsbeschwerden fallen zum Teil in den AGG-Geltungsbereich, aber viele liegen auch außerhalb des AGG
- Die meisten Diskriminierungsbeschwerden fallen nicht in den AGG-Geltungsbereich.

2.3 Wie lassen sich die Tätigkeiten ihrer Antidiskriminierungsberatung schwerpunktmäßig beschreiben?

**** Mehrfachantworten möglich ****

- Wir bieten den Betroffenen psychologische Unterstützung an.
- Wir informieren über die Rechtslage (z. B. AGG) und Möglichkeiten, wie der/die Betroffene gegen die erlebte Ungleichbehandlung vorgehen kann.
- Wir bieten eine fachliche Rechtsberatung an.
- Wenn es der/die Betroffene wünscht, versuchen wir, mit der beschuldigten Partei/Person Kontakt aufzunehmen, und/oder eine Lösung oder Einigung zwischen den Beteiligten im Konfliktfall zu erzielen.
- Wir vermitteln an andere Antidiskriminierungsstellen, Beratungsstellen oder, falls notwendig, juristische Fachleute, wie z. B.:

Weitere Anmerkungen:

2.4 Nach welchen Grundsätzen führen Sie (Antidiskriminierungs-)Beratung durch?

**** Mehrfachantworten möglich ****

- parteilich, die Perspektive der/des Betroffenen steht im Vordergrund
- horizontal, merkmalsübergreifend
- zielgruppenspezifisch
- unabhängig von staatlichen bzw. öffentlichen Stellen
- bundesweit
- regional bzw. lokal

Weitere Anmerkungen:

2.5 Werden die vorgebrachten Diskriminierungsbeschwerden bzw. diskriminierungsbezogenen Beratungsanfragen in *irgendeiner* Form registriert?

- ja → *wenn ja, weiter gleich im Anschluss mit Kapitel 3*
- nein → *wenn nein, weiter zu Kapitel 5 auf der vorletzten Seite des Fragebogens*

3. Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden

3.1 Welchen Aussagen zur ersten Registrierung einer Beschwerde/Anfrage als Diskriminierungsfall treffen auf Ihre Arbeit am ehesten zu?

*** Mehrfachantworten möglich ***

- Die beratende Person unserer Organisation entscheidet, ob eine Beschwerde als Diskriminierungsfall registriert wird.
- Sofern der/die Ratsuchende den Fall als Diskriminierung empfindet, registrieren wir das auch immer entsprechend (unabhängig von unserer eigenen Einschätzung)
- Die Einordnung als Diskriminierungsfall basiert auf einer gemeinsamen Abstimmung zwischen der/dem Ratsuchenden und der/dem Berater(in)
- Eine Registrierung als Diskriminierungsfall findet erst dann statt, wenn der/die Ratsuchende dem ausdrücklich zustimmt.
- Eine Registrierung findet nur statt, wenn im Anschluss auch eine Beratung stattfindet.
- Anfragen/Beschwerden werden erst nach Abschluss der Beratung dokumentiert.

Weitere Anmerkungen:

3.2 Wie lässt sich das konkrete Verfahren der Erfassung und Dokumentation von Diskriminierungsbeschwerden in Ihrer Organisation beschreiben?

*** Mehrfachantworten möglich ***

- Während des Beratungsgesprächs macht sich der/die Berater(in) Notizen, die später in einen Erfassungsbogen übertragen werden.
- Für das Beratungsgespräch verwenden wir einen Gesprächsleitfaden, der auch als Grundlage für die spätere Dokumentation des Falles dient.
- Der/die Berater(in) füllt bereits während des Gesprächs mit der Rat suchenden Person den Erfassungsbogen aus.
- Wir verwenden keinen einheitlichen Erfassungsbogen.
- Die Dokumentation erfolgt ausschließlich über eine Gesprächsnotiz, die wir während oder kurz nach dem Beratungsgespräch erstellen.
- Die Dokumentation erfolgt ausschließlich mit „Stift und Papier“.
- Die Dokumentation der Diskriminierungsbeschwerden erfolgt elektronisch, z. B. mittels EXCEL, aber ohne spezielle Software.
- Die Dokumentation der Diskriminierungsbeschwerden erfolgt elektronisch mittels einer speziellen Software zur Erfassung von Diskriminierungsfälle/-beschwerden, und zwar mit dem folgendem Programm:

Weitere Anmerkungen:

3.3 Welche Informationen werden für den einzelnen Diskriminierungsbeschwerdefall erfasst?

Sofern es Ihnen möglich ist, wären wir für die Bereitstellung eines Exemplars Ihres Erfassungsbogens sehr dankbar! Damit würde sich die Beantwortung der Frage 3.1.3 a-c erübrigen.

*** Mehrfachantworten ***

a) Welche persönlichen (personenbezogenen) Daten werden erfasst?

- Persönliche Kontaktdaten (Name, Adresse, Telefon o.ä.)
- Geschlecht
- konkretes Alter
- Altersgruppen (z.B. <18 Jahre; 18 – 30 Jahre etc.)
- Nationalität
- Aufenthaltsstatus
- Religionszugehörigkeit
- Behinderung (sofern für den Fall relevant)
- Sexuelle Orientierung bzw. Identität (sofern für den Fall relevant)
- Grund des Betroffenen für die Meldung/Beschwerde (z. B. Suche nach Unterstützung, Beratungsbedarf, Vorfall soll „irgendwo“ dokumentiert werden etc.)
- weitere, und zwar folgende:

b) Welche Daten zum Diskriminierungsfall bzw. Beschwerdefall werden erfasst?

- Lebensbereich und „Tatort“

wenn ja, welche sind die zentralen Kategorien:

- Grund der Diskriminierung bzw. Gründe (Mehrfachdiskriminierung);

wenn ja, welche Kategorien gibt dafür:

- ethnische Herkunft Religion/Weltanschauung
- Nationalität Sprache
- Aufenthaltsstatus äußeres Erscheinungsbild
- sexuelle Orientierung Behinderung und/oder chronische Krankheit
- Geschlecht Alter

- sonstiges, und zwar

- Form der Diskriminierung (z. B. direkte/indirekte Diskriminierung; Belästigung, Gewalterfahrungen. Strukturelle Diskriminierung),

wenn ja, welche Kategorien gibt es dafür:

- Schilderung des konkreten Falles (Textfeld)
- Zeitpunkt des Vorfalls
- Einordnung bezüglich AGG-Relevanz
- Informationen zum Täter
- Informationen zu Zeugen
- weitere, und zwar folgende:

c) Welche Daten zur Beratung und zur Intervention werden erfasst?

- Aktivitäten des/der Ratsuchenden *vor* Aufsuchen der Beratungsstelle (z. B. Meldung bei der Polizei, Anwalt etc.)
- Beginn und ggf. Ende der Beratung bzw. Dauer der Beratung
- Beschreibung der Intervention (z. B. über vorgegebenen Kategorien oder Textfeld)
- Informationen zum Abschluss der Beratung
- weitere, und zwar folgende:

3.4 Wie wird bei der Erfassung (und Auswertung) der Diskriminierungsbeschwerden/-fälle sichergestellt, dass datenschutzrechtliche Regelungen eingehalten werden?

****Mehrfachantworten möglich****

- Persönliche Daten, die einen Rückschluss auf beteiligte Personen (Täter, Ratsuchende[r]) zulassen, sind nur intern bekannt und werden nicht öffentlich bekannt gemacht.
- Der/die Ratsuchende kann auf Wunsch anonym bleiben (d. h. keine Angaben zur eigenen Person machen).
- Jeder, dessen Daten wir registrieren, muss sich mündlich damit einverstanden erklären.
- Jeder, dessen Daten wir registrieren, muss sich schriftlich damit einverstanden erklären.
- Alle persönlichen Angaben, die die/der Ratsuchende bei der Beratung macht, werden streng vertraulich behandelt.
- Alle besonders sensiblen Daten, etwa zur ethnischen Herkunft, Religion, Behinderung, sexuelle Orientierung o.ä., basieren auf der Selbsteinschätzung der/des Betroffenen.
- Über Datenschutz haben wir uns bisher keine Gedanken gemacht.

Weitere Anmerkungen:

3.5 Warum erfasst Ihre Organisation/Stelle Diskriminierungsbeschwerden?

****Mehrfachantworten möglich****

- Die Bearbeitung von Diskriminierungsbeschwerden ist Teil unserer Aufgabe. Mit der Registrierung dokumentieren wir unsere Arbeit und verdeutlichen damit gegenüber unserer eigenen Organisation und/oder gegenüber Dritten (z. B. Vorgesetzten, Geldgebern, Öffentlichkeit) die Bedeutung unserer Arbeit.
- Die Dokumentation dient der Optimierung der Beratungsarbeit selbst – im speziellen Einzelfall und für die allgemeine Weiterentwicklung der Beratungsarbeit (Instrument der Qualitätssicherung).
- Wir wollen Diskriminierungsbeschwerden dokumentieren, um das Problem der Ungleichbehandlung in unserer Gesellschaft sichtbar zu machen.
- Für viele Ratsuchende ist es ein wichtiges Anliegen, dass ihre Erlebnisse festgehalten und dokumentieren werden. Diese Möglichkeiten wollen wir ihnen bieten.
- Durch die Dokumentation wollen wir aktuelle Entwicklungen im Bereich von Diskriminierung aufdecken.
- Unsere Falldokumentation kann ein Hilfsmittel bei der Beweisführung vor Gericht sein (auch bei Verfahren, in die unsere Organisation nicht selbst involviert ist) – deshalb dokumentieren wir solche Beschwerden.
- Unsere Falldokumentationen sollen der Politik und dem Gesetzgeber helfen, Schwächen im Diskriminierungsschutz zu erkennen und darauf entsprechend zu reagieren.

Weitere Anmerkungen:

3.6 Bietet Ihre Organisation auch die Möglichkeit an, Diskriminierung anonym und/oder ohne Beratungswunsch zu melden.

Mehrfachantworten möglich

- Nein, anonyme Diskriminierungsmeldungen kann man bei uns nicht machen, ohne einige Grundangaben zur Person bieten wir auch keine Beratung an .
- Nein, anonyme Diskriminierungsmeldungen gibt es bei uns in der Regel nicht, aber wir bieten Beratungen, bei der der/die Ratsuchende keine persönlichen Angaben machen muss.
- Ja, wir nehmen telefonisch auch anonyme Diskriminierungsmeldungen (ohne Beratungswunsch) entgegen.
- Ja, wir nehmen anonyme Diskriminierungsmeldungen (ohne Beratungswunsch) auch per E-Mail entgegen.
- Ja, wir verwenden für sich Diskriminierungsmeldungen einen Online-Meldebogen, der über folgendem Link zu erreichen ist: Wir registrieren auch Meldungen von Dritten, die Diskriminierungsfälle beobachtet haben und nicht persönlich betroffen sind.

Weitere Anmerkungen:

3.7 Für den Fall, dass Möglichkeiten der anonymen Diskriminierungsbeschwerden bestehen – telefonisch, per E-Mail oder über ein Online-Meldeformular –, wie werden diese Beschwerden dokumentiert und ausgewertet?

Mehrfachantworten möglich

- Diese Beschwerden werden weder dokumentiert noch ausgewertet.
- Diese Beschwerden werden zwar dokumentiert, aber nicht weiter ausgewertet.
- Diese anonymen Beschwerden werden separat erfasst und ausgewertet, also nicht zusammen mit den Diskriminierungsbeschwerden, die im Rahmen unserer Beratungstätigkeit dokumentiert werden.
- Diese anonymen Beschwerden werden als Diskriminierungsmeldungen zusammen mit den anderen Beratungsanfragen erfasst, sind aber in der Auswertung noch explizit als solche erkennbar.
- Diese Beschwerden werden als Diskriminierungsmeldungen zusammen mit den anderen Beratungsanfragen erfasst, in unserer Dokumentation von Diskriminierungs-/Beschwerdefälle sind sie dann nicht mehr solche erkennbar.

Weitere Anmerkungen:

4. Datenauswertung und Weiterverarbeitung der Beschwerdedaten

4.1 Wie werden die registrierten Diskriminierungsbeschwerden/-fälle ausgewertet?

Mehrfachantworten möglich

- In der Dokumentation unserer Beratungsarbeit sind *Diskriminierungsbeschwerden* nicht mehr getrennt (explizit) aufgeführt.
- Wir zählen die Beschwerden, die sich auf Diskriminierungsfälle/-meldungen beziehen, explizit als solche aus.
- Diskriminierungsbeschwerden werden als solche ausgezählt und nach bestimmten Kategorien statistisch ausgewertet (bitte hier spezifizieren).

Welches sind dabei die zentralen Auswertungskategorien:

- Diskriminierungsmerkmal* *Angaben zur Person (z. B. Geschlecht, Alter)*
- Lebensbereich* *Art/Form der Diskriminierung*
- Form der Intervention* *Angaben zum Beschuldigten*
- Ausgang der Beratung* *andere, und zwar:*

- Wir erstellen für (ausgewählte oder alle) gemeldeten Diskriminierungsfälle (anonymisierte) Fallbeschreibungen.

Weitere Anmerkungen:

4.2 Für den Fall, dass Beschwerdedaten ausgezählt oder ausgewertet werden: Welche technischen Hilfsmittel werden zur Auswertung verwendet?

****Mehrfachantworten möglich****

- Wir zählen die Fälle „per Hand“ ohne weitere technische Hilfsmittel aus.
- Die Beschwerdedaten werden mit Hilfe des Computers(z. B. mit EXCEL), aber ohne spezielle Software ausgewertet.
- Wir verwenden eine spezielle Software zur Auswertung der Beschwerdedaten am Computer, und zwar

Weitere Anmerkungen:

4.3 Was geschieht mit den ausgewerteten Daten?

****Mehrfachantworten möglich****

- Die Daten werden ausschließlich intern weiter gegeben und verwendet.
- Die Daten werden auch an ausgewählt Dritte (z. B. übergeordnete Behörde, Netzwerkpartner, Geldgeber) weitergegeben.
- Daten werden auf konkrete Nachfrage an Externe weitergeben (z. B. Forschung, Medien).
- Wir erstellen einen regelmäßigen Überblick über die Beschwerden (z. B. in Form einer Jahresstatistik) und veröffentlichen diese (z. B. Website, Publikationen, etc.).
- Wir leiten die aufbereiteten Daten an eine (zentrale) Stelle/Organisation weiter, und zwar an:

4.4 Wären Sie grundsätzlich bereit, die in Ihrer Organisation dokumentierten (anonymisierte) Beschwerdedaten an eine neutrale (zentrale) Stelle weiterzugeben?

- Nein
- Im Prinzip ja, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen.
- Das kann ich so nicht beurteilen; das hängt von verschiedenen Aspekten.

Weitere Anmerkungen:

5. Kooperation mit anderen Stellen oder Organisationen

5.1. Kooperieren Sie im Rahmen ihrer Beratungsarbeit mit anderen staatlichen oder nicht-staatlichen Stellen bzw. Organisationen?

**** Mehrfachantworten möglich ****

- nein, abgesehen von gelegentlichen Kontakten gibt es keine weiteren Kooperationen.
- ja, wir tauschen uns regelmäßig mit anderen Stellen und Organisationen aus, die ebenfalls (im weitesten Sinne) in der Antidiskriminierungsarbeit aktiv sind.

Welche Stellen und Organisationen sind das?

- ja, es gibt eine Form der Zusammenarbeit durch gegenseitige Weiterleitung und Vermittlung von Ratsuchenden, sofern dies im speziellen Fall erforderlich erscheint.

Welche Stellen und Organisationen sind das?

- ja, wir verwenden zusammen mit anderen Organisationen/Stellen ein gemeinsames, einheitliches Verfahren der Erfassung/Registrierung von Beschwerden.

Welche Stellen und Organisationen sind das?

- ja, zusammen mit anderen Organisationen/Stellen verwenden wir ein einheitliches Verfahren der Datenauswertung.

Welche Stellen und Organisationen sind das?

- ja, unsere Beschwerdedaten werden an eine zentrale Stelle weitergeleitet, die diese sammelt und ggf. auswertet, und zwar an

Weitere Anmerkungen:

5.2 Wie schätzen Sie diese Kooperationen und Vernetzung ein? Was sind Vorteile, und wo gibt es besondere Schwierigkeiten?

Allgemeine Einschätzung:

Vorteile:

Schwierigkeiten/Probleme:

6. Vorschläge zur Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierungsbeschwerden

Wir wollen mit dieser Studie herausfinden, wie man die Erfassung und Sammlung von Diskriminierungsbeschwerden verbessern kann, um so mehr über Diskriminierung in Deutschland zu erfahren. Das langfristige Ziel könnte z. B. eine deutschlandweit einheitliche Erfassung und ggf. zentrale Sammlung solcher Diskriminierungsbeschwerden sein, an der sich möglichst viele Organisationen und Stellen beteiligen.

Sie sind Experte bzw. Expertin der Antidiskriminierungsberatung; daher möchten wir Sie hier um Rat fragen. Auf diese Weise wollen wir Ihnen auch die Möglichkeit geben, Ihre Vorschläge, Anregungen und eigenen Wünsche dazu einzubringen, wie man die Erfassung von Diskriminierungsfällen in Deutschland verbessern könnte

Was müsste oder könnte man Ihrer Meinung nach unternehmen, um die deutschlandweite Datenlage zu Diskriminierungsbeschwerden zu verbessern?

Sind Ihnen andere staatlichen oder nichtstaatlichen Stellen und Organisationen bekannt, die Daten zu Diskriminierungsbeschwerden registrieren? Welche sind das?

Haben Sie vielen Dank für Ihre Mithilfe!

P.S. Wenn Sie sonst noch etwas loswerden möchte oder Anmerkungen haben, dann haben Sie im Folgenden Platz dafür! Wir freuen uns über jeden Kommentar!

Diese PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Glinkastraße 24
10117 Berlin
www.antidiskriminierungsstelle.de

Autoren:

Mario Peucker
und
Claudia Lechner

europäisches forum für migrationsstudien (efms)
Institut an der Universität Bamberg
Katharinenstraße 1
D-96052 Bamberg
fon +49-951-932020-0
fax +49-951-932020-20
efms@uni-bamberg.de
<http://www.efms.de>

Kontakt:

Zentrale: 030 18 555-1855
Beratung: 030 18 555-1865 (Mo bis Fr, 9–12 Uhr und 13–15 Uhr)
Fax: 030 18 555-41865
Besuchszeiten nach Vereinbarung
E-Mail: poststelle@ads.bund.de

Gestaltung: ADS-1

Stand: Mai 2010