

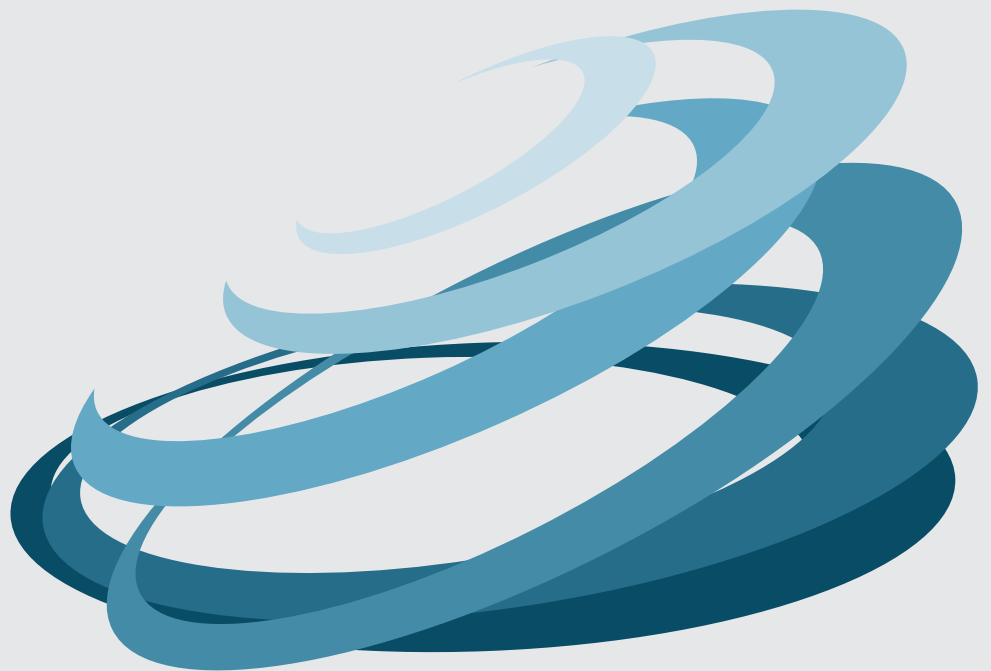


Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Dokumentation des Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung !?“

**Diskussion über die Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie
am Dienstag, 28. September 2010**

im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes
von Dr. Andreas Hieronymus – Wissenschaftsjournalist, iMiR-Institut für
Migrations- und Rassismusforschung



Dokumentation des Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung !?“

Diskussion über die Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie am Dienstag, 28. September 2010

im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes
von Dr. Andreas Hieronymus – Wissenschaftsjournalist, iMiR-Institut für
Migrations- und Rassismuskforschung

Kernpunkte für den Aufbau einer Antidiskriminierungsstruktur, die eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung, eine standardisierte Datenerhebung und einen barrierefreien Zugang zur Antidiskriminierungsberatung ermöglicht – eine kommentierte Tagungsbeobachtung

Der Inhalt der Dokumentation sowie der Anlagen gibt jeweils Einschätzungen und Meinungen der Verfasser bzw. Verfasserinnen wieder. Diese macht sich die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nicht notwendigerweise zu eigen.

Die Verantwortung für den Inhalt obliegt den jeweiligen Autorinnen und Autoren.

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen der Dokumentation oder von Teilen daraus bedürfen der vorherigen Zustimmung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Inhalt

I. Einleitung	4
II. Tagungsbeobachtung	6
2.1 Ablauf.....	6
2.2 Kernthemen der Tagungsbeobachtung: Archäologie des Bestehenden und die Wünsche nach Neuem gestalten.....	7
2.3 „Etablierte und Außenseiter“ müssen in einer Infrastruktur für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung zusammengebracht werden!	7
2.4 Transparenter Netzwerkaufbau muss erfolgen!	8
2.5 Eine Vermittlung zwischen der subjektiven, kontextabhängigen und vertrauensvollen Antidiskriminierungsberatung und der Erzeugung „objektiverer Fakten“ für eine allgemeine Öffentlichkeit ist notwendig!	9
III. Dokumentation der Tagung	11
3.1 Veranstaltungsprogramm.....	11
3.2 Grußwort	15
3.3 Vorstellung ausgewählter Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!?“	17
3.3.1 Allgemeine quantitative Datenlage zu Diskriminierung	18
3.3.2 Rechtsprechungsdaten	19
3.3.3 Dokumentation von Beschwerdedaten durch Beratungsstellen.....	20
3.3.3.1 Beratungslandschaft.....	21
3.3.3.2 Fehlende, unsystematische oder uneinheitliche Dokumentation.....	22
3.3.3.3 Inanspruchnahme der Beratung	22
3.4 Forum 1: Verbesserung der Datenlage durch Etablierung einer flächen- deckenden Antidiskriminierungsberatungsstruktur und einer zentralen Stelle zur Sammlung und Auswertung von Beschwerdedaten.....	27
3.5 Forum 2: Verbesserung der Datenlage durch Qualitätsverbesserung in Beratungspraxis und Falldokumentation	30
3.6 Forum 3: Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten durch Betroffene.....	31
3.7 Abschluss: die nächsten Schritte.....	33

I.

Einleitung

Im November 2009 führte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) erstmals ein Fachgespräch zum Thema „Standardisierte Datenerfassung zum Nachweis von Diskriminierung“ durch.¹

Im Anschluss an das Fachgespräch wurde im Auftrag der ADS eine Machbarkeitsstudie² zum Thema erstellt, in deren Rahmen eine Bestandsaufnahme zu Möglichkeiten und Risiken standardisierter Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierungen vorgenommen sowie Handlungsempfehlungen entwickelt wurden.

Die vorliegende Publikation dokumentiert das zweite Fachgespräch „**Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Diskussion über die Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie**“, das am 28. September 2010 in der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) stattfand.

Sie setzt sich aus folgenden Teilen zusammen:

- I Tagungsbeobachtung
- I Dokumentation der inhaltlichen Inputs sowie Ergebnisse der Forenarbeit

Die **Tagungsbeobachtung** reflektiert die Kernpunkte des Tagungsverlaufs aus der Sicht des Tagungsbeobachters. Diese baut auf die Tagungsbeobachtung des ersten Fachgesprächs von 2009 auf, in der der Tagungsbeobachter Kernpunkte für eine Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung zusammengestellt hat, die vier Aspekte umfassten:

1. Ein ganzheitlicher Ansatz erscheint notwendig!
2. Beziehungen zwischen Institutionen der deutschen Gesellschaft und der Lebenswelt der Betroffenen herstellen!
3. Sichtbarmachung von Diskriminierung durch die Erhebung von Daten!
4. Methodologische Klarheit schaffen!

1 Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2009): Standardisierte Datenerfassung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick. Dokumentation des Fachgesprächs der Antidiskriminierungsstelle des Bundes am 26.11.2009 in Berlin. Online: www.antidiskriminierungsstelle.de.

2 Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2009): Machbarkeitsstudie: „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick.“ Erstellt von Mario Peucker und Claudia Lechner. Online: www.antidiskriminierungsstelle.de.

Die **Dokumentation** umfasst das Grußwort der Leiterin der ADS, Frau Lüders, die Darstellung der Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie (Herr Peucker, efms) sowie die Ergebnisse der Diskussionen in den drei Foren aus der Sicht der jeweiligen Moderatorin bzw. des jeweiligen Moderators.

II.

Tagungsbeobachtung

2.1 Ablauf

Am Fachgespräch „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Diskussion über die Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie“, das am 28. September 2010 in der ADS in Berlin stattfand, nahmen insgesamt 22 Personen aus den Bereichen Antidiskriminierungsberatungspraxis, Verwaltung und Wissenschaft teil.

Ziel war es, die Ergebnisse und Empfehlungen der o. g. Machbarkeitsstudie zu diskutieren und gemeinsam festzulegen, wie die Arbeit an einer Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierung fortgesetzt werden soll.

Die Ergebnisse des ersten Fachgesprächs waren eindeutig und Frau Lüders, die Leiterin der ADS, formulierte sie in ihrem Grußwort zum zweiten Fachgespräch folgendermaßen:

- | Es ist für viele Beteiligte in der Antidiskriminierungsarbeit noch nicht möglich, statistische Daten nachhaltig zu erfassen.
- | Wir brauchen diese Daten trotzdem dringend.
- | Wenn wir diese Daten erheben wollen, müssen wir uns vorher genau überlegen, wie wir welche Daten erheben wollen – Statistik darf kein Selbstzweck sein, der sich jenseits der Lebenswelt der Betroffenen abspielt.
- | Bevor wir über Wege der Datenerfassung reden, müssen wir zuerst den Iststand untersuchen.

Nach Erläuterung des Tagesablaufs durch die Moderatorin des Fachgesprächs (Ferda Ataman, ADS) stellte Mario Peucker (efms) die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie vor. Ausgehend von den Kernergebnissen und Handlungsempfehlungen der Studie diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer anschließend in drei moderierten Foren spezifische Aspekte (vgl. Veranstaltungsprogramm):

- | **Forum 1:** Verbesserung der Datenlage durch Etablierung einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatungsstruktur und einer zentralen Stelle zur Sammlung und Auswertung von Beschwerdedaten
- | **Forum 2:** Verbesserung der Datenlage durch Qualitätsverbesserung in Beratungspraxis und Falldokumentation
- | **Forum 3:** Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten durch Betroffene

Im Anschluss an die Arbeit in den Foren fand ein Austausch im Plenum über die Ergebnisse der Foren sowie über mögliche nächste Arbeitsschritte statt. Zum Abschluss des Fachgesprächs fasste der Tagungsbeobachter die Arbeitsergebnisse zusammen.

2.2 Kernthemen der Tagungsbeobachtung: Archäologie des Bestehenden und die Wünsche nach Neuem gestalten

Die Beobachtungen der Tagung können mit dem Motto „Archäologie des Bestehenden und die Wünsche nach Neuem gestalten“ zusammengefasst werden. Im Folgenden werden aus der Perspektive des Tagungsbeobachters drei Aspekte, die im Zentrum der Fachtagung standen, fokussiert.

1. „Etablierte und Außenseiter“ müssen in einer Infrastruktur für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung zusammengebracht werden!
2. Transparenter Netzwerkaufbau muss erfolgen!
3. Eine Vermittlung zwischen der subjektiven, kontextabhängigen und vertrauensvollen Antidiskriminierungsberatung und der Erzeugung „objektiverer Fakten“ für eine allgemeine Öffentlichkeit wie auch für Beratungsstellen ist notwendig (z. B. zwecks der Verbesserung der eigenen Arbeit, Fundraising etc.)!

2.3 „Etablierte und Außenseiter“ müssen in einer Infrastruktur für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung zusammengebracht werden!

Mario Peucker hat in seinem Vortrag zum Ausdruck gebracht, dass die Beratungslandschaft sehr groß und vielfältig ist und in der zukünftigen Arbeit ein wichtiges Element sein wird. In der Diskussion wurde die Einbeziehung von Beratungsstellen, die bisher keine oder kaum Erfahrung mit der Antidiskriminierungsberatung haben, in die aufzubauende Beratungslandschaft kontrovers diskutiert.

So wies die Machbarkeitsstudie etwa darauf hin, dass, während die spezialisierten Antidiskriminierungsberatungsstellen sich der Stärkung (Empowerment) der von Diskriminierung Betroffenen verpflichtet fühlen, zum Beispiel die Fürsorge bei Wohlfahrtsverbänden eine wichtige Rolle spielt. Es wurde festgestellt, dass eine breite Sensibilisierung der Praktikerinnen und Praktiker in solchen Beratungsstellen stattfinden müsse, die in ihrer (Beratungs-) Praxis zwar schon mit Diskriminierungserfahrungen konfrontiert sind, aber kein Wissen darüber haben, welche Möglichkeiten des Umgangs mit Diskriminierungserfahrungen bestehen. Ein Grund hierfür ist, dass Diskriminierung in der Sozialpolitik bisher nicht sehr breit diskutiert wurde, wie auch sonst ein allgemeiner politischer Diskurs über das Ausmaß von Diskriminierung und ein Konsens über den Umgang mit den Folgen von Diskriminierungen fehlen.

Deutlich wurde in der Diskussion auch, dass bei den vorhandenen spezialisierten Antidiskriminierungsberatungsstellen eine gewisse Skepsis gegenüber den etablierten Wohlfahrtsverbänden besteht, da befürchtet wird, dass es bei der Überschneidung von Antidiskriminie-

rungsberatung und bspw. Migrationsberatung zu Interessenkollisionen in der Beratung kommen könnte.

Deswegen bestehe, so die spezialisierten Antidiskriminierungsstellen weiter, eine hohe Notwendigkeit für die Sensibilisierung bezüglich der Probleme in der Antidiskriminierungsarbeit, die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses und die Etablierung gemeinsamer Standards in der Antidiskriminierungsberatung unter allen Beteiligten.

2.4 Transparenter Netzwerkaufbau muss erfolgen!

Die Definition von Diskriminierung darf nicht nur auf das AGG verengt sein, denn Diskriminierung ist umfassender und existiert in allen Lebensbereichen. Sie geschieht bspw. auch durch Verwaltung und innerfamiliär. Deswegen bedarf es einer differenzierten Struktur der Beratungslandschaft: d. h. einer Basisberatung (mit entsprechender Schulung von Praktikerrinnen und Praktikern, unterstützt durch Handbücher zum Aufbau dieser Basisberatung) sowie einer – mit der Basisberatung vernetzten – qualifizierten Antidiskriminierungsberatung. Innerhalb dieser Struktur muss der Aufbau von Netzwerken erfolgen.

Der Zugang zur Antidiskriminierungsberatung muss effizient gestaltet sein. Es muss beachtet werden, dass es bei einem hierarchischen Modell, wie es in der Expertise vorgeschlagen wurde, erhebliche „Übersetzungsprobleme“ geben kann. Die Netzwerkstruktur muss in jedes Bundesland passen und die unterschiedliche Situation von Stadtstaaten und Flächenstaaten muss dabei berücksichtigt werden. Deswegen müssen die bestehenden Kanäle, in denen Diskriminierungserfahrungen transportiert werden, durch die lokalen Netzwerke erkundet und eingebunden werden. Stellen, an die sich die Menschen wenden, müssen in die Lage versetzt werden, in einer Basisberatung an kompetente Netzwerkpartner, die eine qualifizierte, spezialisierte Antidiskriminierungsberatung anbieten, weiterzuvermitteln. So wenden sich zum Beispiel viele an die Polizei, weil sie für Beleidigungstatbestände zuständig ist. Diese muss in die Lage versetzt werden, an kompetente Beratungsstellen weiterzuvermitteln. Diese qualifizierten, spezialisierten Antidiskriminierungsstellen müssen durch ausreichende Ressourcenausstattung auch in die Lage versetzt werden, den Mehrbedarf an Beratung zu decken.

2.5 Eine Vermittlung zwischen der subjektiven, kontextabhängigen und vertrauensvollen Antidiskriminierungsberatung und der Erzeugung „objektiverer Fakten“ für eine allgemeine Öffentlichkeit ist notwendig!

In der Gegenüberstellung von Forum 1 und Forum 2 wurde deutlich, dass es sich beim Prozess der Erzeugung von quantifizierbaren Daten zur Diskriminierung um einen methodischen Abstraktionsprozess handelt. Dieser sollte aber nicht als verabsolutierte Gegenüberstellung verstanden werden, sondern eher als Ausprägung von zwei Seiten einer Medaille.

In diesem Prozess erzeugen auf der einen Seite Antidiskriminierungsberatungsstellen aus der alltäglichen Diskriminierungserfahrung zunächst qualitative Daten, wie etwa Fallbeschreibungen, Beratungsprotokolle etc. Diese enthalten einzelfallbezogene Informationen und zielen auf die Aufdeckung der Phänomene und Muster/Strukturen von Diskriminierungshandlungen. Über eine Standardisierung der Beratung und der Datenerhebung wird es dann durch den Abstrahierungsprozess möglich, das Ausmaß von Diskriminierung zu messen, d. h. zu ermitteln, wie oft die aufgedeckten Phänomene und Muster/Strukturen innerhalb der Beratungsnetzwerke vorkommen beziehungsweise dort gemeldet werden.

Aus Daten beider Phasen der Datenerhebung lassen sich dann evidenzbasierte Handlungsempfehlungen entwickeln, die wiederum Rückwirkungen auf das Alltagshandeln haben sollen.

Forum 1		Forum 2
Netzwerkmodell/Knotenpunkte	<p>Das Diagramm zeigt einen Prozess der Abstraktion. Ein breiter Pfeil oben zeigt von links nach rechts von 'Konkret' zu 'Abstrakt'. Darunter sind drei vertikale Spalten: 'Alltags-erfahrungen', 'Qualitative Daten' und 'Quantitative Daten'. Ein breiter Pfeil unten zeigt von rechts nach links von 'Quantitative Daten' zu 'Interventionen'. Die Spalten sind durch vertikale Linien verbunden, was den Übergang von den Erfahrungen über qualitative zu quantitativen Daten und schließlich zu Interventionen darstellt.</p>	Zentrale Auswertung
Kontextinformation		„Blanke“ Zahlen
Betroffene: Subjektivität, Einzelfall, konkret		Auswertungsstelle: Objektivität, Ausmaß, abstrakt
Nähe zu Betroffenen/Vertrauen (Mobile, ansprechende Formate – Telefon, Internet)		Normierung der Beratung, um Statistik zu erzeugen, welche für Gerichte notwendig ist und gleichzeitig die Statistikgläubig- keit der Öffentlichkeit bedient.
Landgerichte		Bundesgerichte
Hohe Subjektivität		Hohe Objektivität
Niedrige Selektivität		Hohe Selektivität

Frau Lüders hat darauf hingewiesen, dass es wenige Daten und kaum aussagekräftige Studien und Zahlenmaterial zur Diskriminierung gibt. Solche statistischen Belege werden jedoch für Institutionen und Gerichtsprozesse sowie zur Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit über Medien benötigt. Sie betonte, dass bei den Überlegungen, wie und welche Datenerhebung stattfinden soll, darauf geachtet werden muss, dass diese die Diskriminierungserfahrung der Betroffenen möglichst lebensnah widerspiegelt. Sie formulierte die Vision einer jährlichen Statistik, in der konkrete Probleme des Diskriminierungsschutzes benannt und Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung formuliert werden.

„Blanke“ Zahlen zu Diskriminierungsfällen können zwar hilfreich sein zur Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit („Journalisten wollen Zahlen“), aber Zahlen sagen für sich nichts aus, d. h. sie müssen immer interpretiert werden. In den verschiedenen Diskussionen

des Fachtages wurde immer auch vor „Zahlenmystik“ und der „Politik der Zahlen“ gewarnt. Zahlen wirken im politischen Raum und es gibt eine politische Lesart der Zahlen. Diese Lesart ist verbunden mit der Vorstellung von „Repräsentativität“. Die am Fachtag Beteiligten waren sich aber darin einig, dass man weg muss von der Vorstellung, nur repräsentative Zahlen über Diskriminierungsfälle seien aussagefähig, dass sichergestellt werden muss, dass die Zahlen nicht so verwendet werden, dass die Beratungspraxis Schaden nimmt (z. B. durch Kürzung von Fördermitteln). Deswegen muss es eine einheitliche Falldokumentation, eine anonymisierte Form der Weitergabe und eine Mitsprache an der Interpretation der daraus erzeugten Zahlen geben, um sich dem Problem der „Definitionsmacht“ – also der Frage, wer die Kategorien im Datenerhebungsprozess definiert und wer über die Zuordnung zu Kategorien entscheidet – zu stellen. Diese Interpretationen der Zahlen müssten dann auch diskutiert werden. Zu klären wäre hier, in welcher Form (öffentlich, fachöffentlich) mit welchen Akteuren (wissenschaftlicher Beirat, Expert_innen) dies geschehen soll. Neben der Entwicklung und Erprobung von Fragebögen und Datenmasken muss auch ein Leitfaden/ein Konzept für die Interpretation der erhobenen Daten entwickelt werden.

In Forum 1 wurde die Frage intensiv diskutiert, wie mit den erhobenen Daten weiterverfahren werden soll, für den Fall, dass diese von den Beratungsstellen aus der Hand gegeben werden. In der Diskussion wurde der Aspekt eingebracht, dass die Möglichkeit bestehen sollte, bestimmte Daten, z. B. personenbezogene, nicht herauszugeben.

Um Handlungsempfehlungen für einen erweiterten Diskriminierungsschutz zu entwickeln, sind Zahlen nicht die wichtigsten Daten, sondern eher Phänomene und Muster, die es lohnt weiterzugeben. In der Expertise wird darauf hingewiesen, dass einiges über die Struktur und die Phänomene von Diskriminierung bekannt ist, dass dieses Wissen durch den Datenerhebungsprozess erweitert wird und mehr Informationen über das Ausmaß von Diskriminierung zur Verfügung stehen. Deswegen sollten zwei Aspekte nicht aus den Augen verloren werden, nämlich einerseits zu zeigen, dass Diskriminierungserfahrungen keine bedauerlichen Einzelfälle sind, und andererseits, dass die Einzelfälle aber notwendig sind, um im explorativen Sinn mehr über das Wesen der Diskriminierung zu erfahren.

III.

Dokumentation der Tagung

3.1 Veranstaltungsprogramm

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Erfassung von Beratungsfällen basiert derzeit nicht auf einem standardisierten Verfahren, sondern wird von den Akteurinnen und Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit in Deutschland unterschiedlich gehandhabt. Dadurch ist es schwierig, aussagekräftige Erkenntnisse über Diskriminierung zu erhalten. Vor allem Statistiken gelten als notwendige Grundlage, um Diskriminierungen aufzudecken und Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierung zu entwickeln und zu ergreifen. Damit würden sie zu einem wichtigen Instrument der Antidiskriminierungspolitik und könnten u. a. einen Beitrag dazu leisten, Betroffene bei der rechtlichen Durchsetzung von Ansprüchen zu unterstützen.

Diese Thematik wurde bereits im November 2009 bei einem Fachgespräch der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgegriffen und mit Teilnehmenden von städtischen und freien Antidiskriminierungsbüros, Interessenvertretungen von Betroffenen, staatlichen Institutionen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern diskutiert. Die Ergebnisse sind in die Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!“ eingeflossen, die im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) vom „europäischen forum für migrationsstudien“ (efms, Mario Peucker und Claudia Lechner) erstellt wurde. Die Studie analysiert den Status quo der quantitativen Erfassung von Diskriminierungsfällen und enthält praktische Empfehlungen zur Realisierung einer systematischen, bundesweit einheitlich und zentral ausgewerteten Dokumentation von Diskriminierungsfällen.

Über die Studie und ihre Handlungsempfehlungen, die wir dieser Einladung beifügen, möchten wir uns am 28.09.2010 in drei moderierten Diskussionsforen mit Ihnen austauschen und nächste Schritte für unsere Arbeit festlegen.

Wir laden Sie herzlich zu unserem Fachgespräch ein. Um Anmeldung, unter Angabe, an welchem Forum Sie teilnehmen möchten, wird gebeten.

Christine Lüders
Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Programm

- 10.45 – 11.00 Uhr **Registrierung der Teilnehmenden**
- 11.00 – 11.20 Uhr **Begrüßung**
Christine Lüders
Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)
- 11.20 – 11.30 Uhr **Erläuterung des Tagesablaufes durch die Tagungsmoderatorin**
Ferda Ataman
Leiterin des Referates für Presse und Öffentlichkeitsarbeit der ADS
- 11.30 – 12.30 Uhr **Vorstellung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!“**
Mario Peucker
europäisches forum für migrationsstudien (efms)
- 12.30 – 13.00 Uhr **Fragen und Diskussion**
- 13.00 – 14.00 Uhr **Mittagspause**
- 14.00 – 15.30 Uhr **Foren zu ausgewählten Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie**
Forum 1
**Verbesserung der Datenlage durch Etablierung einer flächen-
deckenden Antidiskriminierungsberatungsstruktur und einer
zentralen Stelle zur Sammlung und Auswertung von Beschwerde-
daten**
Moderiert von: Almut Dietrich
**Landeskoordination Anti-Gewalt-Arbeit
für Lesben und Schwule in NRW/RUBICON**

Forum 2

Verbesserung der Datenlage durch Qualitätsverbesserung in Beratungspraxis und Falldokumentation

Moderiert von: Mario Peucker

europäisches forum für migrationsstudien (efms)

Forum 3

Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten durch Betroffene

Moderiert von: Florencio Chicote

Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd)

15.30 – 16.00 Uhr Kaffeepause

16.00 – 16.50 Uhr Vorstellung der Ergebnisse der Foren
Diskussion und Festlegung von „next steps“

16.50 – 17.00 Uhr **Abschlussstatement**
Präsentiert von den Tagungsbeobachtern:
Dr. Andreas Hieronymus
Institut für Migrations- und Rassismuskforschung (iMiR)
Tarek Naguib
Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

17.00 Uhr Ende der Veranstaltung

Übersicht über die Inhalte der Foren

Forum 1

Verbesserung der Datenlage durch Etablierung einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatungsstruktur und einer zentralen Stelle zur Sammlung und Auswertung von Beschwerdedaten

Die Beratungsstrukturen für Betroffene von Diskriminierung müssen einerseits möglichst wohnortnah und niedrigschwellig sein und andererseits eine kompetente Antidiskriminierung sicherstellen. Bei der Etablierung einer solchen Beratungslandschaft bietet es sich an, die Kompetenzen bestehender spezialisierter Antidiskriminierungsstellen und die existierende Infrastruktur von (allgemeinen) Anlauf- und Beratungsstellen zu nutzen. Neben einer solchen Beratungslandschaft ist auch eine zentrale Stelle notwendig, die die registrierten Beschwerdedaten systematisch sammelt und auswertet.

In Forum 1 soll darüber diskutiert werden, wie ein flächendeckendes Beratungsangebot für Betroffene von Diskriminierung unter effizienter Nutzung bestehender Kompetenzen und Ressourcen sichergestellt werden kann, und wie die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Datenauswertung zu organisieren ist.

Forum 2

Verbesserung der Datenlage durch Qualitätsverbesserung in der Beratungspraxis und Falldokumentation

Eine zentrale Auswertung von registrierten Diskriminierungsbeschwerden setzt eine einheitliche Erfassung in den Beratungsstellen voraus. Dafür ist eine klare Verständigung auf den Diskriminierungsbegriff ebenso unabdingbar wie ein Grundkonsens über die Beratungsstandards, über Form und Verfahren der Fallregistrierung und der Datenweitergabe sowie über datenschutzrechtliche Fragen. Auch die konkreten Inhalte der Beschwerdedokumentation (z. B. in Form eines einheitlichen Erfassungsbogens) müssen zwischen allen beteiligten Stellen und Organisationen abgestimmt werden.

Wie diese Einigung auf methodische und inhaltliche Fragen der Beratung und Datenerfassung herbeigeführt werden kann, steht im Mittelpunkt von Forum 2. Dabei können auch erste Überlegungen zum zugrunde gelegten Diskriminierungsbegriff und zum Umfang der Beschwerderegistrierung angestellt werden.

Forum 3

Steigerung der Inanspruchnahme der Beratungsangebote durch Betroffene von Diskriminierung

Die kompetentesten Antidiskriminierungsberatungsstellen mit dem besten standardisierten Beschwerdeerfassungssystem nutzen wenig, wenn die Betroffenen diese Stellen nicht aufsuchen. Die Ursachen dafür, dass sich Menschen mit Diskriminierungserfahrungen oft nicht an entsprechende Stellen wenden, sind vielfältig: Viele kennen ihre Gleichbehandlungsrechte nicht oder wissen nicht, welche Organisationen im Diskriminierungsfall kompetente Unterstützung anbieten; andere sind der Meinung, dass eine Meldung ohnehin nichts ändern wird, etwa weil die Beratungsstellen nicht über die nötigen Interventionsmöglichkeiten verfügen; teilweise scheint es auch am notwendigen Vertrauen zu den Beratungsstellen zu mangeln.

In Forum 3 soll diskutiert werden, wie diese und andere Barrieren der Inanspruchnahme abgebaut werden können, sodass sich zukünftig mehr Betroffene von Diskriminierung an Beratungsstellen wenden.

3.2 Grußwort

von Christine Lüders, Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes
(Es gilt das gesprochene Wort.)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich heiße Sie herzlich willkommen hier im Haus der ADS und freue mich, dass Sie so zahlreich unserer Einladung gefolgt sind. Wie Sie vermutlich wissen, war ich bei der ersten Sitzung zum Thema Datenerfassung im vergangenen November nicht dabei, weil ich mein Amt erst dieses Jahr im Februar angetreten habe. Umso wichtiger ist es mir, zu betonen, dass mir eine fundierte Datenerfassung von Beschwerdefällen und Gerichtsprozessen mit Bezug zum AGG überaus wichtig ist. Denn: Ein aussagekräftiges Zahlenmaterial über Diskriminierungsfälle ist eine grundlegende Voraussetzung für eine gute Antidiskriminierungsarbeit. Leider sind wir von gesicherten Angaben über Art und Ausmaß von Diskriminierungen noch weit entfernt.

Als ich in der ADS anfang, fiel es mir schwer zu glauben, dass es in Deutschland bisher keine aussagekräftigen Statistiken über Diskriminierungsfälle gibt. Daten werden – wenn überhaupt – unterschiedlich und nicht standardisiert erfasst. Dieser Umstand erschwert es einerseits, sich einen genauen Überblick über das Ausmaß von Diskriminierung aufgrund der einzelnen Merkmale zu verschaffen. Andererseits ist es dadurch unmöglich, statistische Belege für die Ungleichbehandlung von Personen heranzuziehen – etwa in der politischen Diskussion oder gar in Gerichtsprozessen.

Wie hilfreich Statistiken sein können, hat zuletzt ein spektakulärer Fall bewiesen, den einige von Ihnen kennen werden: Die Mitarbeiterin einer großen Berliner Musikrechte-Verwertungsgesellschaft (GEMA) hatte vor einiger Zeit gegen ihren Arbeitgeber geklagt. Der Grund: Ein höherer Posten im Unternehmen wurde ohne Ausschreibung mit einem Mann besetzt. Das Arbeitsgericht Berlin entschied zu ihren Gunsten, dass hier offensichtlich eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt, und verurteilte den Arbeitgeber zu 20.000 Euro Entschädigung. Als Grundlage für sein Urteil nahm das Gericht eine Wahrscheinlichkeitsrechnung – ein völliges Novum in Deutschland. Die Rechnung lautete: 85 Prozent der Mitarbeiter im Unternehmen sind Frauen, aber null Prozent von ihnen schaffen es auf die Chefebene. Konkret: Alle 27 Führungspositionen waren – und sind vermutlich noch immer – mit Männern besetzt, obwohl zwei Drittel der Belegschaft weiblich sind. Diese Statistik wertete das Gericht als Beweis dafür, dass mit fast hundertprozentiger Wahrscheinlichkeit Diskriminierung vorliegt.

Das Bundesarbeitsgericht hat erst kürzlich am 22. Juli in der mündlichen Entscheidung die Verwertung von statistischen Daten dem Grund nach bejaht, auch wenn im konkreten Fall die statistischen Daten für sich alleine noch nicht ausreichten, um eine Diskriminierung zu belegen.

Statistische Daten können also dazu beitragen, Diskriminierungen zu belegen und somit auf Missstände hinzuweisen. Damit werden sie zu einem wichtigen Instrument von Antidiskriminierungspolitik, wie es im Übrigen die EU-Kommission auch fordert. Leider fehlt uns dieses Instrument in Deutschland bisher.

Im letzten Jahr im November hat die Antidiskriminierungsstelle Sie daher in diesem Kreis eingeladen, um über das Thema „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!“ zu diskutieren. Ziel war, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Datenerfassungsmethoden vorzunehmen und gemeinsam auszuloten, wie es weitergehen soll. Die Ergebnisse unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren ziemlich eindeutig:

1. Es ist für viele Beteiligte in der Antidiskriminierungsarbeit noch nicht möglich, statistische Daten nachhaltig zu erfassen.
2. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: sei es, weil es im Arbeitsalltag an Zeit oder Arbeitskraft fehlt oder weil es an logistischen Dingen mangelt, wie etwa einem Erhebungsbogen.
3. Wir brauchen diese Daten trotzdem dringend.
4. Wenn wir diese Daten erheben wollen, müssen wir uns vorher genau überlegen, wie wir welche Daten erheben wollen – Statistik darf kein Selbstzweck sein, der sich jenseits der Lebenswelt der Betroffenen abspielt.
5. Bevor wir über Wege der Datenerfassung reden, müssen wir zuerst den Iststand untersuchen.

Den letzten Punkt haben wir schnell umgesetzt und eine Studie beim „europäischen forum für migrationsstudien“ an der Universität Bamberg in Auftrag gegeben. Darin wurde untersucht, ob und wie eine einheitliche und standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung möglich ist.

Die Machbarkeitsstudie liegt inzwischen vor und trägt den Titel „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!? Bestandsaufnahme und Ausblick“. Wir hatten sie Ihnen als Vorbereitung auf heute ja zugeschickt. Die Ergebnisse des letzten Fachgesprächs sind in die von Herrn Peucker und Frau Lechner erstellte Machbarkeitsstudie eingeflossen. An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich beim Autor und bei der Autorin für die hervorragende Arbeit bedanken. Die Inhalte der Studie wird Herr Peucker gleich in seinem Vortrag vorstellen.

Sie enthält viele interessante Empfehlungen für verschiedene Bereiche.

Bei unserem Fachgespräch heute geht es allerdings nicht um Gerichtsurteile und auch nicht um Forschung. Wir möchten heute den Teil der Beratungsfälle mit Ihnen diskutieren. Dabei finde ich, die zentralen Aussagen der Studie lauten, dass wir zunächst einmal eine flächendeckende Beratungsstruktur brauchen, damit wir überhaupt genug zum Auswerten haben. Und dass wir mehr Menschen über ihre Rechte aufklären müssen, damit Betroffene die Anlaufstellen auch nutzen. Gleichzeitig müssen wir daran arbeiten, dass wir mit einer nachhaltigen Erfassung von Beschwerdedaten wichtige Erkenntnisse über Diskriminierung liefern können. Ihre Einschätzungen zu den spannenden Ergebnissen der Studie sind für das Ziel unserer heutigen Expertenrunde sehr wichtig! Denn nur, wenn wir zusammen an diesem Thema arbeiten und zu gemeinsamen Ergebnissen kommen, haben wir die Chance, auch eine tragfähige praktische Lösung zu finden.

Das Ziel unserer Veranstaltung sollte daher sein, Möglichkeiten für eine einheitliche Erfassung solcher Daten durch die Beratungsstellen aufzuzeigen. Und wir wollen darüber sprechen, welche Daten wir konkret brauchen und wie wir sie durch eine zentrale Stelle deutschlandweit zusammenführen können.

Nur mit Ihren Expertisen können eine effektive Fallfassung und -dokumentation ausgearbeitet werden. Ich bin mir sicher, dass wir bereits heute Nachmittag in den drei Foren gute und praxisnahe Ideen erarbeiten, die uns in dieser Frage, wie so eine statistische Datenerhebung erfolgen kann, weiterbringen. Hierzu werden wir gemeinsam die Ergebnisse der einzelnen Foren diskutieren und „next steps“ festlegen.

Langfristig wünsche ich mir, dass wir flächendeckend einheitliche Standards für die Datenerfassung über die Diskriminierungsrealität gewinnen können. Unser Ziel sollte aus meiner Sicht eine zentrale Datenerfassungsstelle sein. Und ich wünsche mir, dass wir in ein paar Jahren den ersten Datenreport zu Diskriminierungsfällen in Deutschland vorlegen können, der dann jährlich erscheint.

Mir ist bewusst: Die Vision ist ambitioniert. Doch gemeinsam, so hoffe ich, sind wir auf einem guten Weg dahin. Insoweit hoffe ich auf eine spannende Diskussion und einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch am heutigen Tag.

Vielen Dank!

3.3 Vorstellung ausgewählter Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen der Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!?“

Mario Peucker – europäisches forum für migrationsstudien (efms)
(Es gilt das gesprochene Wort.)

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kollegen und Kolleginnen,

ich freue mich, Ihnen heute einige Ergebnisse der Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerhebung zum Nachweis von Diskriminierung!?“ vorstellen zu dürfen, die meine Kollegin, Claudia Lechner, und ich im Auftrag der ADS erstellt haben. Wir haben mit dieser Studie versucht, einen Überblick über die derzeit vorliegenden quantitativen Daten zu Diskriminierung zu geben; besonderes Interesse galt dabei Daten zu konkreten Diskriminierungsfällen, die oft mit dem Begriff der Beschwerdedaten beschrieben werden. Innerhalb dieser Beschwerdedaten haben wir uns speziell auf die Beschwerdestatistiken von spezialisierten Beratungsstellen konzentriert; zusätzlich haben wir uns aber auch Quellen aus dem Bereich der Rechtsprechung angeschaut. Aufbauend auf dieser Bestandsaufnahme und vielen Gesprächen mit Experten und Expertinnen haben wir dann nach Wegen gesucht, wie man diese Datenlage weiter verbessern kann, um so der Politik und den Gerichten, aber auch der Zivilgesellschaft und der Verwaltung und allen, die sich für Gleichbehandlung und Antidiskriminierung einsetzen, eine bessere Grundlage für ihr jeweiliges Handeln zu geben.

Diese Machbarkeitsstudie mit ihren Empfehlungen ist nicht einfach aus dem Nichts aufgetaucht und soll – so hoffe ich – auch nicht ergebnislos verschwinden. Vielmehr ist die Studie in einen längeren Prozess eingebettet, ein Prozess, der mittelfristig zu einer flächendeckenden professionellen Beratungsstruktur und einer verbesserten Datenlage führen und langfristig zu einer Kultur der Chancengleichheit und Fairness beitragen soll. Konkret greift diese Studie die Ergebnisse der ADS-Fachtagung Ende letzten Jahres auf und bezieht viele der

Diskussionen, die dort und seitdem geführt wurden, mit ein; diese Diskussionen sollen nun weitergeführt werden und möglichst bald in konkrete Maßnahmen münden. Dafür sind wir heute hier und dafür soll die Machbarkeitsstudie als Grundlage dienen.

Ich möchte Ihnen im Folgenden einige wichtige Kernergebnisse und zentrale Empfehlungen zu drei Bereichen präsentieren:

1. Allgemeine Hinweise auf die quantitative Datenlage zum Nachweis von Diskriminierung
2. Rechtsprechungsdatenbanken und Gerichtsverfahrensstatistiken
3. Infrastruktur der Antidiskriminierungsberatung und die mittel- bis langfristigen Möglichkeiten einer standardisierten Dokumentation von Beschwerden im Rahmen dieser Beratungsarbeit; dabei geht es insbesondere um die Beratungsstellen selbst, die Inanspruchnahme dieser Beratungsangebote und um die Dokumentation von Beschwerden

Die ersten beiden Punkte werde ich nur sehr oberflächlich behandeln; diese können wir anschließend in der Diskussion weiter diskutieren, sofern dafür Bedarf besteht; Ähnliches gilt für Fragen zum methodischen Vorgehen bei der Erstellung der Studie.

Zentral ist Punkt 3: Wer berät Betroffene von Diskriminierung, wer dokumentiert diese Diskriminierungsbeschwerden, und wie? Wie lässt sich die Beratungslandschaft ausbauen? Wie können wir so mittel- und langfristig zu standardisierten Wegen der Beschwerdedatenerfassung gelangen?

Dazu möchte ich zunächst kurz die aktuelle Situation grob skizzieren – mit ihren noch bestehenden Defiziten, aber auch ihren Potenzialen – und dann die Empfehlungen der Machbarkeitsstudie als Diskussionsgrundlage – auch für die anschließenden Foren – darlegen. Dabei möchte ich von Anfang an eines betonen: Beratungsstellen sind nicht primär zum Datensammeln da, sondern als Unterstützungsangebote für Betroffene von Diskriminierung. Dennoch können diese Organisationen zusätzlich auch zu einer verbesserten Datenlage und zu einem besseren Verständnis von Diskriminierung beitragen. Diese Möglichkeiten auszuloten und dabei zugleich die Beratungslandschaft zu stärken – darauf zielt diese Machbarkeitsstudie u. a. ab.

3.3.1 Allgemeine quantitative Datenlage zu Diskriminierung

Diskriminierung ist grundsätzlich schwer zu messen. Man könnte die aktuelle Situation – etwas verallgemeinert – mit den Worten zusammenfassen: Wir kennen das Ausmaß der Benachteiligung verschiedener Gruppen nicht, aber wir wissen, dass es sie gibt. Wir kennen sowohl Strukturen der Ungleichheit und verschiedene Mechanismen der Ausgrenzung, aber wir können bislang nur relativ selten repräsentative Beweise vorlegen, die auch die Skeptiker_innen in Politik und Gesellschaft davon überzeugen, dass Diskriminierung ein systematisch auftretendes Problem ist. Das ein wenig zu verändern, ist auch ein Ziel dieser Studie.

Es gibt unterschiedlichste quantitative und qualitative Forschungsansätze und Datenquellen, die Aufschluss über Formen und Ausmaß von Ungleichbehandlung bieten. Die Tatsache, dass wir uns ausschließlich auf quantitative Daten konzentriert haben, soll nicht bedeuten, dass qualitative Forschung nicht ebenso wichtig ist in der Ergründung von Diskriminierungsformen und -mechanismen.

In aller Kürze: Es gibt Bevölkerungsstatistiken auf der Basis umfassender Befragungen, wie dem SOEP oder dem Mikrozensus, die uns viel – auch Repräsentatives – über Strukturen der Ungleichheit und Disparitäten zwischen bestimmten Gruppen sagen. Dabei ist die Datenlage nicht für alle Personengruppen gleich. Man denke nur an die Situation von religiösen Minderheiten oder von Schwulen und Lesben oder Transgender, über die auch der „allwissende“ Mikrozensus nichts bzw. nichts Verlässliches bereithält.

Es gibt statistische Verfahren, mit denen man solche Statistiken daraufhin untersuchen kann, welche Faktoren die Ungleichheiten statistisch erklären. Solche Herangehensweisen führen zwar zu repräsentativen Ergebnissen, die wichtig in der Ungleichheitsforschung sind, aber überzeugende Belege für Diskriminierung lassen sich daraus nicht gewinnen. Bestenfalls kommt man zu dem Ergebnis, dass sich die Ungleichheiten statistisch nicht allein mit Faktoren wie Bildungsstand oder Einkommen oder ähnlichen „diskriminierungsfreien“ Faktoren erklären lassen; dann kann man daraus schließen: Diskriminierung kann – wahrscheinlich – eine Rolle spielen, bewiesen ist damit aber nicht viel.

Anders sieht es mit sog. Testing-Verfahren aus – quasi einem der Königswege der Diskriminierungsforschung. Mit diesem methodisch aufwendigen Verfahren lassen sich sehr zuverlässige Beweise für Diskriminierung generieren, die sogar teilweise einen relativ hohen Grad an Repräsentativität aufweisen können. Aber was wir damit nicht erfahren, sind die Motive und Gründe der Ungleichbehandlung – dafür sind qualitative Zugänge, z. B. Befragungen von Gatekeepern oder Analysen von Gerichtsakten, besser geeignet und notwendig.

Welchen Forschungsansatz – und es gibt natürlich noch mehr als die hier erwähnten – man auch wählt, man bekommt entweder repräsentative Daten, die sehr weit von dem Phänomen der Ungleichbehandlung entfernt sind und diese auch nicht verlässlich beweisen, oder aber qualitative Einblicke, die zwar sehr präzise aufdecken, wie Diskriminierung abläuft, aber eben nicht repräsentativ sind, und deshalb leicht – aber fälschlicherweise – nur als Hinweis auf bedauerliche Einzelfälle abgetan werden können.

Hier kommen die Beschwerdedaten als zusätzliche Datenquelle ins Spiel. Diese Daten sind „nahe am Menschen und an den konkreten Fällen dran“ und sind doch meist mehr als „nur“ subjektive Aussagen über Diskriminierungserfahrungen; sie können – wenn sie systematisch erhoben werden – eine zentrale Quelle für unterschiedlichste Fragen der (Anti-)Diskriminierung sein, wenngleich man sich von der Vorstellung lösen sollte, dass Beschwerdedaten ein exaktes Abbild von der Wirklichkeit der Diskriminierung liefern können. Zwei Arten von Beschwerdedaten haben wir uns genauer angeschaut, die in Deutschland als die zentralen Quellen aus diesem Bereich gelten: Beratungsstatistiken und Rechtsprechungsdaten.

3.3.2 Rechtsprechungsdaten

Wir haben verschiedene Datenquellen aus dem Bereich der Rechtsprechung analysiert; konkret waren das einerseits Rechtsprechungsdatenbanken und andererseits Verfahrensstatistiken der (Arbeits-)Gerichte. Beide Datenquellen haben inhärente Schwächen, aber auch Potenziale als zusätzliche Datenquelle zum Nachweis von Diskriminierung.

Die allgemeinen Rechtsprechungsdatenbanken bieten schon heute eine Datengrundlage, die Tendenzaussagen, z. B. über besonders betroffene Diskriminierungsbereiche und -merkmale, ermöglicht – zumindest hinsichtlich der Fälle, die vor Gericht gebracht werden. Allerdings ist selbst die größte Rechtsprechungsdatenbank Deutschland, JURIS, mit ihren über eine Million Urteilen unvollständig, d. h. sie umfasst nicht alle Urteile. Dies und andere technische Faktoren führen dazu, dass die rein quantitative Suche in diesen Datenbanken nur zu begrenzt verlässlichen Ergebnissen führt. Präzise Aussagen scheinen insbesondere auf der Basis einer *qualitativen* Analyse aller einzelnen Urteilstexte nach einem spezifischen Schema möglich – das empfehlen wir auch, wenngleich solche Analysen recht arbeitsintensiv sind; noch wäre das bei den rund 500 Urteilen zum AGG in JURIS leistbar.

Wie die 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 der allgemeine Streitgegenstandskatalog, der den Arbeitsgerichten die Kategorien zur statistischen Einordnung der Verfahren vorgibt, keine separate Kategorie für solche AGG-Verfahren enthält. 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) und die explizite Erfassung über spezielle Aktenvermerke in der Arbeitsgerichtsbarkeit Berlin-Brandenburg, sondern auch Erfahrungen aus dem Ausland. 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.

3.3.3 Dokumentation von Beschwerdedaten durch Beratungsstellen

Nach einer Bestandsaufnahme der Landschaft von Beratungsangeboten für Menschen, die – aufgrund welcher Merkmale oder Zuschreibungen auch immer – mit Diskriminierung konfrontiert sein können, wurde eines schnell deutlich: Es gibt zumindest im städtischen Raum ein enges, teils flächendeckendes Netz von staatlichen und nicht staatlichen Anlauf- und Beratungsstellen, an die sich *im Prinzip* auch Betroffene von Diskriminierung wenden können: Vielerorts gibt es etwa Landes- oder kommunale Beauftragte und Beiräte für Senior_innen und Behinderte, Integrationsbeauftragte und Ausländerbeiräte, Gleichstellungsbeauftragte, die allgemeinen Sozialdienste und die Spezialdienste der Wohlfahrtsverbände, die Rechtsschutzbüros der Gewerkschaften; innerhalb der Verwaltungen und Betriebe finden wir die Betriebs- und Personalräte und die „§ 13 AGG“-Beschwerdestellen – und es gibt natürlich die spezialisierten Antidiskriminierungsstellen auf kommunaler oder regionaler Ebene und staatliche Stellen wie die ADS selbst, die Bundesbeauftragten für Menschen mit Behinderung oder für Migration und Integration oder auch ähnliche Anlaufstellen auf Landesebene.

Diese Beratungslandschaft ist von einer unglaublichen Vielfalt geprägt; doch ist die Mehrzahl dieser Organisationen derzeit nicht hinreichend in der Lage, bei Fällen von Diskriminierung angemessen und professionell zu beraten, wenngleich es natürlich Ausnahmen gibt – allen voran die speziellen Antidiskriminierungsstellen, die eine zwar quantitativ geringe, aber qualitativ zentrale Rolle in der Beratung von Betroffenen spielen.

In dieser insgesamt noch unzureichend auf Antidiskriminierung eingestellten, aber sehr breiten Beratungslandschaft liegt – gerade in Kombination mit den spezialisierten Antidiskriminierungsstellen – die größte Ressource nicht nur für eine zukünftige flächendeckende Antidiskriminierungsberatung, sondern auch für eine bundesweit einheitliche Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden.

Eine effiziente Nutzung dieser Ressourcen ist jedoch an mindestens drei Voraussetzungen geknüpft, die derzeit noch nicht als erfüllt gelten können:

1. Sensibilität für (Anti-)Diskriminierung der Beratungsangebote und professionelle Antidiskriminierungsberatung
2. Vereinheitlichte Dokumentation der Beschwerden und Bereitschaft zur Datenweitergabe
3. Inanspruchnahme durch Betroffene und Zugänglichkeit

Zu diesen drei Punkten möchte ich kurz einige Ergebnisse unserer Studie vorstellen, die die aktuelle Situation grob skizzieren sollen. Daran anschließend werde ich unsere konkreten Empfehlungen präsentieren.

3.3.3.1 Beratungslandschaft

Der Mehrzahl der Anlauf- und Beratungsstellen fehlt derzeit sowohl die Sensibilität für Diskriminierungsthemen wie auch die Kompetenz einer professionellen Antidiskriminierungsberatung. Es besteht daher die Gefahr, dass Diskriminierungsfälle nicht als solche erkannt, erfasst und bearbeitet werden – insbesondere dann, wenn der/die Ratsuchende nicht selbst explizit auf den diskriminierenden Tatbestand hinweist. Aber selbst dann, wenn der/die Ratsuchende erlebte Diskriminierung explizit nennt, erscheinen viele Stellen nur unzureichend dazu in der Lage, kompetente Antidiskriminierungsberatung anzubieten und die Beschwerde entsprechend als Diskriminierungsfall zu registrieren.

Unterstützungsangebote der Anlauf- und Beratungsstellen sind nicht in gleichem Maße für die verschiedenen, potenziell von Diskriminierung betroffenen Personengruppen verfügbar. Während etwa Beratungsangebote für Ältere, Menschen mit Behinderung und auch für Frauen und teils auch für Migrant_innen traditionell gut ausgebaut sind, erweist sich das spezielle Angebot für Schwule und Lesben oder Transgender oder auch für religiöse Minderheiten als deutlich schwächer ausgebaut. Andererseits besteht gerade bei vielen der „traditionellen“ Anlauf- und Beratungsstellen für Behinderte, Senior_innen, Migrant_innen und teilweise auch bei den Gleichstellungsbeauftragten oft ein geringeres Bewusstsein für Diskriminierungsproblematiken oder rechtliche Interventionsmöglichkeiten, die etwa das AGG bietet; demgegenüber zeigen die meist zivilgesellschaftlichen Einrichtungen der Schwulen- und Lesbenberatung eine höhere Sensibilität für Ausgrenzungs- und Gewalterfahrungen der Ratsuchenden.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Antidiskriminierungsberatung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Sowohl die Zahl als auch der Professionalisierungsgrad der spezialisierten Antidiskriminierungsstellen steigen langsam, aber kontinuierlich. Besonders wichtig sind hier auch die zunehmenden Vernetzungen und Kooperationen zwischen diesen Stellen, die sich auf die Beratungspraxis, aber auch auf die Dokumentation der Beschwerden positiv auswirken. Solche regional oder gar bundesweit einheitlichen Beschwerdedatenerfassungen

finden sich am ehesten bei Beratungseinrichtungen für Betroffene von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung (z. B. Broken Rainbow) und von ethnischer Diskriminierung (z. B. advd). Das bislang einzige Beratungsnetzwerk, das *alle* Diskriminierungsmerkmale abzudecken versucht, existiert, wie Sie wissen, hier in Berlin, koordiniert von der LADS.

Auch in einigen weniger auf Antidiskriminierung spezialisierten Beratungsstellen (z. B. in Integrations-/Ausländerbeiräten) entwickelt sich allmählich ein stärkeres **Bewusstsein** für das Thema Diskriminierung – auch hinsichtlich der eigenen Beratungsarbeit. Diese zunehmende Sensibilität geht 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 zu verbessern.

3.3.3.2 Fehlende, unsystematische oder uneinheitliche Dokumentation

Unsere Befragung von Beratungsstellen hat gezeigt, wie weit man derzeit noch von einer systematischen, einheitlichen Dokumentation diskriminierungsbezogener Beschwerdefälle entfernt ist. Von den vielen Beratungsstellen führt derzeit nur eine Minderheit eine **systematische Dokumentation** der Beratungsanfragen durch, und längst nicht alle werten diskriminierungsbezogene Beschwerden separat als eigene Kategorie aus – mit der Folge, dass Diskriminierungsfälle oft in der Beratungsstatistik „verschwinden“. Oft werden Beratungsanfragen nur sehr allgemein, lediglich als eine Form des Arbeitsnachweises für die übergeordnete Behörde oder den Geldgeber, dokumentiert.

Eine weitere zentrale Schwierigkeit auf dem Weg zu einer einheitlichen Datenerfassung liegt in den **Unterschieden der Beratungs- und Registrierungspraxis** der einzelnen Stellen. Dies beginnt bei dem unterschiedlichen Verständnis von Diskriminierung und reicht bis zum konkreten Verfahren und zu den inhaltlichen Aspekten der Registrierung (z. B. Einordnung der Beschwerde durch wen?).

Allerdings fanden wir auch im Bereich der Datenerfassung und -weitergabe positive Ansätze, die eine zukünftig standardisierte Datenerfassung möglich erscheinen lassen: Zunächst besteht bei den meisten Organisationen **grundsätzliche Bereitschaft** zur Kooperation und anonymisierten Datenweitergabe. Nur eine kleine Minderheit der von uns befragten Stellen, die Beschwerden registrieren, gab an, eine solche Datenweiterleitung generell abzulehnen. Dass eine einheitliche Datenerfassung innerhalb einer vernetzten Antidiskriminierungsberatung möglich ist, zeigt auch die bereits bestehende Praxis der koordinierten und vernetzten Falldatenerfassung und -auswertung auf Landes- und teilweise bundesweiter Ebene. Wenn es auch noch einige Hürden auf dem Weg zu einer einheitlichen Erfassung zu überwinden gilt, erscheint dies machbar, setzt jedoch eine gemeinsame Abstimmung der beteiligten Beratungsstellen über grundlegende Aspekte der Erfassung und Dokumentation voraus.

3.3.3.3 Inanspruchnahme der Beratung

Die allererste Voraussetzung dafür, sich an eine Beratungsstelle zu wenden, besteht darin, dass Diskriminierung überhaupt von der betroffenen Person wahrgenommen wird – sei es explizit als Diskriminierung oder auch allgemein als Gefühl, falsch oder unfair behandelt

worden zu sein. Der zweite Schritt besteht in der Bereitschaft, etwas dagegen zu unternehmen, und der dritte, zu wissen, an wen man sich wenden kann.

Studien, wie EU-MIDIS, haben gezeigt, dass viele Menschen Diskriminierungsvorfälle u. a. deshalb nicht melden, weil sie nicht wissen, an welche Stellen sie sich im Falle von Diskriminierung wenden sollen, oder weil sie den Stellen nicht zutrauen, „irgendetwas ändern zu können“. Außerdem scheinen sich Betroffene nicht notwendigerweise an die Stelle zu wenden, die ihnen am kompetentesten Unterstützung bieten könnte: Laut den Ergebnissen einer Eurobarometer-Befragung würde in Deutschland die Mehrzahl der Befragten einen Diskriminierungsfall der Polizei melden – obwohl die Polizei bei solchen Fällen nicht gerade der beste Ansprechpartner ist. Wie die Inanspruchnahme der Beratungsangebote gesteigert werden kann, damit wird sich Forum 3 im Anschluss näher auseinandersetzen.

Auf der Grundlage dieser Situationsbeschreibung und unzähliger Gespräche mit Experten und Expertinnen haben wir Empfehlungen entwickelt, die ich Ihnen – in etwas verkürzter Form – vorstellen möchte. Auch unsere Betrachtung verschiedener Beratungsnetzwerke in NRW und Berlin und von Datensammelmechanismen im europäischen Ausland ist hier mit eingeflossen.

Empfehlungen

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

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

Im Folgenden werden Vorschläge unterbreitet, wie diese Defizite jeweils überwunden bzw. verringert werden können. Dies ist dann auch Thema der einzelnen Foren, die im Anschluss stattfinden.

Stichwort „Beratungslandschaft“

Die Qualität und Aussagekraft von Statistiken zu diskriminierungsbezogenen Beschwerdefällen stehen und fallen mit der Infrastruktur von Anlauf- und Beratungsstellen. Ohne ein flächendeckendes Netz von niedrigschwelligen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Betroffene von Diskriminierung lässt sich das angestrebte Ziel nicht erreichen.

Es gibt verschiedene Wege zu diesem Ziel, zwei Aspekte erscheinen mir dabei jedoch alternativlos: Zum einen gilt es, die Potenziale der bereits existierenden Beratungsinfrastrukturen zu nutzen und für die Antidiskriminierungsarbeit weiterzuentwickeln. Zum anderen müssen bestehende spezialisierte Antidiskriminierungsstellen und -netzwerke in den Prozess der Etablierung einer solchen Beratungslandschaft für Betroffene von Diskriminierung aktiv eingebunden werden.

Eine deutschlandweit flächendeckende Beratungsstruktur muss einerseits ein im umfassenden Sinne niedrigschwelliges und wohnortnahes Angebot bereithalten und andererseits die Versorgung mit qualifizierter Antidiskriminierungsberatung gewährleisten. Zur Etablierung einer Beratungsinfrastruktur, die diese beiden Anforderungen erfüllt, schlagen wir den Auf- und Ausbau einer Beratungslandschaft auf drei Ebenen vor, bestehend aus

- | einem engmaschigen Netz aus lokalen, niedrigschwelligen Anlaufstellen, die über Basiskompetenzen der Antidiskriminierungsarbeit verfügen,
- | regionalen Kompetenzzentren der Antidiskriminierungsarbeit, die 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.

Die Umsetzbarkeit – auch aus finanzieller Sicht – dieses Drei-Ebenen-Konzepts bzw. Alternativen dazu sollen in **Forum 1** diskutiert werden.

Stichwort „Inanspruchnahme“

Die besten Beratungsstrukturen 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. Einige Aspekte, die die Leute offenbar davon abhalten, ihre Erlebnisse zu berichten bzw. um spezialisierte Unterstützung nachzufragen, sind folgende:

- | 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.
- | Viele Menschen kennen ihre Gleichbehandlungsrechte nicht und wissen nicht darüber Bescheid, an wen sie sich im Falle einer erlebten Diskriminierung wenden sollen.
- | Das Vertrauen in die Beratungsstellen ist teilweise gering ausgeprägt; dies betrifft einerseits den fehlenden Glauben daran, dass die Stelle 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, indem sie sich z. B. an die Polizei wenden.

Was konkret getan werden kann, um die Inanspruchnahme von Beratungsangeboten zu stärken, soll in **Forum 3** diskutiert werden.

Stichwort „Beratungskompetenz“

Alle beteiligten Anlauf- und Beratungsstellen müssen in die Lage versetzt werden, die jeweils an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich der Antidiskriminierungsberatung zu erfüllen. Die vielen lokalen Anlaufstellen brauchen dabei nicht unbedingt die Kompetenz für eine umfassende Antidiskriminierungsberatung, aber sie müssen Diskriminierung erkennen können, eine erste Basisberatung anbieten und an spezialisierte Stellen weitervermitteln, die professionell qualifizierte Antidiskriminierungsberatung anbieten.

Dabei ist ein Grundkonsens über das Diskriminierungsverständnis, Beratungsstandards und die Art der Beschwerdeerfassung eine wichtige Voraussetzung für eine standardisierte Datenerhebung. Dieser Konsens kann nicht „von außen“ vorgegeben werden, sondern muss in einem Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Organisationen erfolgen.

Konkrete Schritte zur Umsetzung dieser Ziele sollen in **Forum 2** anschließend diskutiert werden.

Stichwort „Einheitliche Dokumentation“

Von zentraler Bedeutung für eine standardisierte Datenerfassung sind natürlich die Etablierung und systematische Anwendung eines einheitlichen Datendokumentationssystems, das auch datenschutzrechtlichen Erfordernissen gerecht wird. Es ist dabei für die Qualität und Aussagekraft der angestrebten bundesweiten Statistiken zu Diskriminierungsfällen von zentraler Bedeutung, dass die Einordnung und Registrierung der Fälle immer auf der fundierten und weitgehend harmonisierten Bewertung durch spezialisierte und kompetente Beratungsstellen beruhen. Drei Fragen sind bei der Entwicklung eines einheitlichen Dokumentationssystems zu klären:

- Welche Stellen und Organisationen sollen sich an der Erfassung der Beschwerdedaten beteiligen und sind entsprechend zu schulen?
- Wie funktionieren die statistische Erfassung der Fälle unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben und die Datenweiterleitung (methodische Implementierung)?
- Welche inhaltlichen Aspekte der Diskriminierungsfälle sollen erfasst und als aggregierte Daten weitergeleitet werden?

Diese und ähnliche Fragen werden anschließend in **Forum 2** weiter diskutiert.

Stichwort „Zentrale Sammel- und Auswertungsstelle“

Wie Sie wissen, gibt es in Deutschland derzeit keine zentrale Stelle, bei der diskriminierungsbezogene Beschwerden oder Beratungsfälle systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Eine solche Stelle ist für die geplante einheitliche Datenauswertung natürlich unabdingbar. Grundsätzlich müssen 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 effektive Kooperation notwendige Vertrauen von staatlichen und besonders zivilgesellschaftlichen Akteuren der Antidiskriminierungsarbeit genießen.

Grundsätzlich kann diese Funktion, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, von der nationalen Gleichbehandlungsstelle, also der ADS selbst, wahrgenommen werden. Alternativ dazu wäre zu überlegen, 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.

Zu den Minimal- oder Kernfunktionen der zentralen Stelle sollten, so empfehlen wir, folgende Aufgaben zählen:

- Aktive Beteiligung an der Entwicklung und Bereitstellung der Software zur Erfassung von Diskriminierungsbeschwerden und -fällen
- Zentrale Sammlung und Auswertung aggregierter Daten zu Diskriminierungsbeschwerden
- Anbieten fachlicher Unterstützung (z. B. über eine spezielle Servicehotline) bei Fragen zur technischen Anwendung des Registrierungssystems

Zusätzlich empfehlen wir, dass die Stelle weitere Aufgaben übernimmt oder aktiv daran mitwirkt:

- Entwicklung und kostenlose Bereitstellung von Schulungs- und Informationsmaterial für die am Beratungsnetzwerk beteiligten Organisationen
 - Durchführung oder Organisation von Multiplikator_innenschulungen
 - Bereitstellung juristischer oder anderweitig fachlicher Unterstützung für die Beratungsstellen, etwa in Form einer Servicehotline, die bei (rechtlich) komplexen Beratungsfragen kontaktiert werden kann
 - Organisation regelmäßiger Vernetzungstreffen der beteiligten Beratungsstellen zum Austausch über technische und inhaltliche Schwierigkeiten bei der Beratungsarbeit und der Dokumentation
 - Einrichtung einer zentralen, kostenfreien Telefonhotline, an die sich Betroffene von Diskriminierung wenden können, um sich zu beschweren und/oder kompetent beraten zu lassen
- Fragen zur Einrichtung, Ausgestaltung und zu den Aufgabenbereichen einer solchen Zentralstelle werden im Anschluss in Forum 1 weiter diskutiert.

Abschließende Bemerkung

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass auch die „Leistungsfähigkeit“ dieser Datenquelle nicht überschätzt werden sollte. Denn auch damit können wir das genaue Ausmaß von Diskriminierung nicht exakt ermitteln. Um die Erscheinungsformen und Wirkmechanismen von Diskriminierung immer besser zu verstehen, bedarf es einer kombinierten Nutzung unterschiedlichster Datenquellen aus Forschung, Rechtsprechung und der Beratungsarbeit. Das Ziel, ein tieferes Verständnis von Diskriminierung zu entwickeln, muss kontinuierlich verfolgt werden – dabei darf Datensammlung aber nicht zum Selbstzweck verkommen, sondern muss zur Etablierung einer umfassenden Antidiskriminierungskultur in Deutschland und zur Stärkung der Rechte derer beitragen, die von Diskriminierung und Ausgrenzung betroffen sind. Das ist das eigentliche Ziel!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf Ihre Fragen und Anregungen und auf unsere gemeinsamen Diskussionen jetzt und in den anschließenden Foren.

3.4 Forum 1: Verbesserung der Datenlage durch Etablierung einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatungsstruktur und einer zentralen Stelle zur Sammlung und Auswertung von Beschwerdedaten

Moderiert von: Almut Dietrich (Landeskoordination Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW/RUBICON). Die Dokumentation dieses Forums wurde von Almut Dietrich erstellt und von Andreas Hieronymus (Tagungsbeobachter) ergänzt.³

Die Beratungsstrukturen für Betroffene von Diskriminierung müssen einerseits möglichst wohnortnah und niedrigschwellig sein und andererseits eine kompetente Antidiskriminierungsberatung sicherstellen. Bei der Etablierung einer solchen Beratungslandschaft bietet es sich an, die Kompetenzen bestehender spezialisierter Antidiskriminierungsstellen und die existierende Infrastruktur von (allgemeinen) Anlauf- und Beratungsstellen zu nutzen.

Neben einer solchen Beratungslandschaft ist auch eine zentrale Stelle notwendig, die die registrierten Beschwerdedaten systematisch sammelt und auswertet. In Forum 1 wurde darüber diskutiert, wie ein flächendeckendes Beratungsangebot für Betroffene von Diskriminierung unter Nutzung bestehender Kompetenzen und Ressourcen sichergestellt werden kann, und wie die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Datenauswertung zu organisieren ist.

Im Forum 1 vertretene Bundesländer, Organisationen und Merkmale:

- Neben der Schweiz und dem Bund (ADS) sind Vertreter_innen aus Berlin-Brandenburg, Hamburg und NRW anwesend.
- Die vertretenen Organisationen sind überwiegend koordinierend oder in der Durchführung von Projekten zum Thema Diskriminierung tätig.
- Vier der vertretenen Organisationen leisten außerdem konkrete Antidiskriminierungsberatung.
- Zwei der vertretenen Organisationen arbeiten ausschließlich horizontal, ansonsten liegt der Schwerpunkt der meisten Institutionen auf rassistischer Diskriminierung unter Berücksichtigung horizontaler Aspekte. Einmal vertreten ist der Aspekt sexuelle Orientierung unter Berücksichtigung mehrdimensionaler Diskriminierung.

Rückmeldung zur Etablierung einer deutschlandweiten Dokumentation von Beratungsfällen:

- Die Teilnehmer_innen begrüßen grundsätzlich die Etablierung einer deutschlandweiten Dokumentation von Beschwerdedaten.

Bewertung der in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Struktur zur Etablierung einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung

- Diskutiert wurde anhand der in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Struktur einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung (Zeichnung siehe Peucker/Lechner Seite 112) und der in der Studie vorgeschlagenen Aufgabenteilung der drei Ebenen: lokale Anlaufstellen, regionale Kompetenzzentren und zentrale Vernetzungsstelle (ebd. S. 112–116, S. 129–131).

³ Die Dokumentation dieses Forums spiegelt die Präsentation der Ergebnisse im Plenum aus der Perspektive der Autor_innen wider. Es wurde darauf verzichtet, die Wortbeiträge einzeln zuzuordnen.

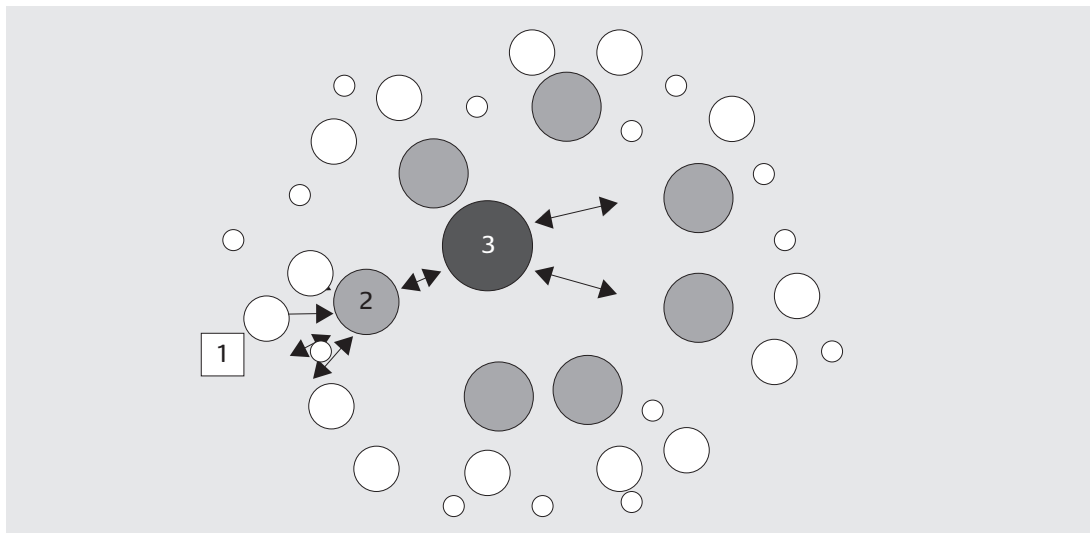
In der Diskussion setzten sich die Teilnehmer_innen des Forums 1 sowohl kritisch mit der vorgeschlagenen Struktur als auch mit den den einzelnen Ebenen zugewiesenen Aufgaben auseinander.

Kritik am Modell einer flächendeckenden Beratungsstruktur:

Am in der Machbarkeitsstudie dargestellten Modell wurde kritisiert, dass

- es im Aufbau eine Hierarchisierung nahelege und der Netzwerkcharakter zu wenig im Vordergrund stehe,
- geklärt werden müsse, welche Informationen weitergegeben werden sollen (reine Daten oder auch Phänomene, die sich aus komplexen Falldarstellungen ergeben),
- der Austausch von Informationen, anders als es die Pfeile darstellen, nicht einseitig sein soll,
- sich bei der Weitergabe von Daten über mehrere Ebenen Übersetzungsprobleme ergeben könnten.

Im Resultat ergab sich daraus ein verändertes Modell für eine flächendeckende Beratungsstruktur:



1= erste Anlaufstelle

2= regionale Kompetenzzentren

3= zentrale Vernetzungsstelle

Die Teilnehmer_innen des Forums skizzierten und diskutierten die einzelnen Profile überwiegend durch die Herstellung eines Konsens. Es wurde jedoch kein gemeinsames abschließendes Modell der jeweiligen Profile erstellt. Vielmehr sind die genannten Aspekte als Ergänzung und Präzisierung der in der Machbarkeitsstudie beschriebenen Ebenen der Beratung und Datenerfassung zu verstehen.

Profil der ersten Anlaufstellen (1):

- Problematisiert wurde der Name „lokale Anlaufstellen“. Sinnvoller schien der Begriff „zielgruppenspezifische, nicht spezialisierte Beratungsstellen“ in Abgrenzung zu den regionalen Kompetenzzentren (2).
- Erweitert werden sollten diese um weitere Anlaufstellen mit spezifischer Kompetenz (z. B. Schuldnerberatungsstellen) und um Multiplikator_innen, kurz: alle Anlaufstellen, an die sich die unterschiedlichen Zielgruppen möglicherweise wenden.

- | Im Profil sollten diese Stellen in der Lage sein, Basisberatung zu leisten und kompetent weiterzuvermitteln (Ideal von maximal einer Weiterverweisung).
- | Sinnvoll schien, dass die Kompetenzzentren dieses Netzwerk von Erstanlaufstellen erarbeiten und pflegen.
- | Uneinigkeit herrschte darüber, ob das Angebot der Erstberatung durch die Anlaufstellen (wie in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagen) veröffentlicht werden soll. Dagegen spricht, dass diese Stellen keine Spezialisierung für eine Antidiskriminierungsberatung besitzen (Verwirrung gegenüber der Funktion der Kompetenzzentren). Als Gegenargument wurde genannt, dass ohne Veröffentlichung Diskriminierungserfahrungen eventuell gar nicht benannt werden, weil diese Stellen als nicht ansprechbar für dieses Thema wahrgenommen werden.

Profil der regionalen Kompetenzzentren (2):

- | Es sollte mehrere regionale Kompetenzzentren pro Bundesland geben.
- | Diese sollten überwiegend horizontal arbeiten.
- | Das genaue Aufgabenprofil muss noch erarbeitet werden.
- | Offen ist, welche finanziellen und personellen Ressourcen die regionalen Kompetenzzentren benötigen, um ihre Aufgabe leisten zu können.

Profil der zentralen Vernetzungsstelle (3):

- | Die zentrale Vernetzungsstelle sollte idealerweise unabhängig und nicht an Legislaturperioden gebunden sein.
- | Die Finanzierung sollte sichergestellt sein.
- | Eine Kontrolle ihrer Tätigkeit sollte sichergestellt sein.
- | Von den Teilnehmer_innen eingebracht wurde die Idee der Schaffung einer neuen Institution in Trägerschaft eines Vereins, der von mehreren NGOs/Verbänden gegründet werden könnte (Vermeidung von Konkurrenz unter den NGOs).
- | Aufgaben wie die technische Entwicklung und Betreuung der Datenerfassung könnten z. B. bei der ADS verbleiben.

Umsetzung: next steps aus Sicht der Teilnehmenden

Am wichtigsten sind aus Sicht der Teilnehmenden folgende nächste Schritte:

- | Erarbeitung des Profils/der Kriterien für die regionalen Kompetenzzentren
- | Erarbeitung des Profils/der Kriterien für die zentrale Vernetzungsstelle
- | Definition der Beratungsstandards für die Erstanlaufstellen und die regionalen Kompetenzzentren

Beachtet werden sollte dabei:

- | (Mehr) Transparenz darüber herzustellen, wer im Prozess der Etablierung einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur diskutiert/seine Expertise einbringt/die Ziele definiert: Idealerweise würde die Diskussion in einer Arbeitsgruppe fortgesetzt.
- | Idealerweise Trennung des Aufbaus einer Infrastruktur für die Beratung und für die Dokumentation von Beschwerdedaten (unterschiedliche Ziele). Im Rahmen des ersten Fachgesprächs wurde jedoch der Aufbau einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur als eine Voraussetzung für eine landesweite Datenerfassung benannt.

3.5 Forum 2: Verbesserung der Datenlage durch Qualitätsverbesserung in Beratungspraxis und Falldokumentation

Moderiert von: Mario Peucker – europäisches forum für migrationsstudien (efms).

Die Dokumentation dieses Forums wurde von Alexander Klose – Büro für Recht und Wissenschaft erstellt.⁴

Eine zentrale Auswertung von registrierten Diskriminierungsbeschwerden setzt deren einheitliche Erfassung in den Beratungsstellen voraus. Dafür ist eine Verständigung auf einen Diskriminierungsbegriff ebenso unabdingbar wie ein Grundkonsens über die Beratungsstandards, über Form und Verfahren der Fallregistrierung und der Datenweitergabe sowie über datenschutzrechtliche Fragen. Auch die konkreten Inhalte der Beschwerdedokumentation (z. B. in Form eines einheitlichen Erfassungsbogens) müssen zwischen den beteiligten Stellen und Organisationen abgestimmt werden. Wie diese Einigung über methodische und inhaltliche Fragen der Beratung und Datenerfassung herbeigeführt werden kann, stand im Mittelpunkt von Forum 2. Dabei wurden auch kritisch mit der Datenerhebung verbundene Gefahren für die Beratungsarbeit diskutiert.

Fragen:

- | Ist eine zentrale und einheitliche Auswertung gewünscht? („ob“)
- | Welches sind zentrale methodische Fragen? („wie“)
- | Welche inhaltlichen Fragen sind zu klären?

Nach kurzer allgemeiner Aussprache kamen die Teilnehmer_innen überein, dass zur Beantwortung der genannten sowie weiterer Fragen eine **Arbeitsgruppe** gebildet werden sollte. Dieser sollten insbesondere folgende Personen bzw. Mitarbeiter_innen folgender Organisationen angehören, wobei die Gruppe, um arbeitsfähig zu sein, nicht mehr als **5–6 Mitglieder** haben sollte:

- | ADVD und ARIC-NRW (Erfahrungen mit Datenerhebung im Bereich ethnische Herkunft)
- | Rubicon/Broken Rainbow (Erfahrungen mit Datenerhebung im Bereich sexuelle Identität)
- | LADS Berlin (Erfahrungen mit Datenerhebung mit horizontalem Ansatz)
- | Mario Peucker als Autor der Machbarkeitsstudie

Im Rahmen eines **transparenten Konsultationsprozesses** sollten u. a. einbezogen werden:

- | die mit der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Bereich Datenerhebung befasste Stelle (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- | der Deutsche Gewerkschaftsbund (zur Einbindung der von dem DGB Rechtsschutz geleisteten Beratungstätigkeit),
- | Mitarbeiter_innen des Forschungsprojektes „Realität der Diskriminierung“ an der Freien Universität, die sich ebenfalls mit der „Messung“ von Diskriminierung befasst haben,
- | Vertreter_innen für die Merkmale Alter, Behinderung, Geschlecht und Religion/Weltanschauung evtl. über den Beirat der ADS-Bund.

⁴ Die Dokumentation dieses Forums spiegelt die Ergebnisse aus Perspektive des Autors wider. Es wurde darauf verzichtet, die Wortbeiträge einzeln zuzuordnen.

Aufgaben der Arbeitsgruppe sollten u. a. sein:

- I Definition des **Zwecks der Datenerhebung**, wobei bereits terminologisch bestehende Akzeptanzprobleme berücksichtigt werden sollten (z. B. Vermeidung des Begriffs „Registrierung“).
- I Diskussion und Entwurf eines **Grundlagenpapiers**, das auf der Machbarkeitsstudie aufbaut und neben einem Konzept für die Erhebung der Daten auch einen Ausblick auf deren mögliche Verwendung enthält. Insbesondere sollten darin **folgende Fragen** beantwortet werden:
 - I Wie kann die Datenerhebung in den Beratungsprozess integriert werden, d. h. wer erhebt die Daten zu welchem Zeitpunkt auf welche Weise?
 - I Welche Daten werden erhoben? Einigkeit bestand darüber, dass dies zumindest die „Form der Diskriminierung“, der „Lebensbereich“ und das „Merkmal“ sein sollten.
 - I Welche Stellen sollen von der ADS aufgefordert werden Daten zu erheben?
 - I Wie kann den Anforderungen des Datenschutzrechts entsprochen werden (u. a. durch Einverständniserklärungen und die Weitergabe nur aggregierter Daten)?

Dabei sollte die Arbeitsgruppe die **strukturierenden und normierenden Effekte** reflektieren, die eine begleitende oder nachträgliche Datenerhebung auf die Beratung selbst ausübt. Dies ist im Hinblick auf Mehrfachdiskriminierungen insbesondere bei der Gestaltung des „Fragebogens“ zu berücksichtigen. Technisch sollte eine Trennung zwischen der (eigenen) Dokumentation des Beratungsfalls und der Erhebung der (weiterzuleitenden) Daten erwogen werden.

Für die Einführung der Datenerhebung wird folgender **mehrstufiger Ablaufplan** vorgeschlagen:

- I Durchführung einer (verbindlichen) **Erprobungsphase**, an deren Beginn ein „Beschwerdetag“ zur Stärkung der Beschwerdekultur stehen könnte, mit anschließender Auswertung.
- I **Überarbeitung** der Erhebungsinstrumente auf Grundlage der Erfahrungen in der Erprobungsphase durch die Arbeitsgruppe.
- I Schrittweise Einbeziehung **weiterer Beratungsstellen**, zu denen u. a. auch die Wohlfahrtsverbände, die Mietervereine, die Verbraucherzentralen, die Schuldnerberatungsstellen und die gewerkschaftliche Rechtsberatung zählen sollten.

3.6 Forum 3: Steigerung der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten durch Betroffene

Moderiert von: Florencio Chicote – Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd). Die Dokumentation dieses Forums wurde von Andreas Hieronymus (Tagungsbeobachter) erstellt und von Florencio Chicote ergänzt⁵.

5 Die Dokumentation spiegelt die Ergebnisse der Tafelbilder des Forums sowie die Präsentation der Ergebnisse im Plenum aus der Perspektive der Autoren wider. Es wurde auch hier darauf verzichtet, die Wortbeiträge einzeln zuzuordnen.

Bundesweite Informationskampagne über Rechte und Unterstützungsangebote

In einem ersten Schritt analysierten die Teilnehmenden die kritischen und positiven Faktoren einer breiten Öffentlichkeitsarbeit zur Aktivierung von Betroffenen. Die Teilnehmenden verständigten sich darauf, dass der Bedarf besteht und insbesondere die Vorteile überwiegen.

Positive Faktoren	Kritische Faktoren
Kampagne	
Breite Öffentlichkeit wird erreicht	
Wissenszuwachs	
Verschiedene Zielgruppen werden erreicht	→ „Plakativ“, zu wenig Substanz
4 Jahre nach AGG	→ In welcher Breite wird informiert? Selektiv
Klare inhaltliche Ausrichtung	→ „Info“ - Nachhaltigkeit gewährleisten
Guter Zeitpunkt wegen Kontext und Stimmung	
Sensibilisierung	

Mögliche Maßnahmen, Strategien und Gelingensfaktoren

In einem zweiten Schritt wurden Maßnahmen vorgeschlagen und zu diesen auch Strategien definiert. Ferner wurden Kriterien im Sinne von Gelingensfaktoren festgehalten, die bei einer Umsetzung zu beachten sind.

Maßnahmen	Strategien	Gelingensfaktoren
Öffentlichkeits-, Info-, Sensibilisierungskampagnen	Botschafter_innen aus den Communities	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transparente Prozesse ■ Eigene Evaluation und Monitoring ■ Ressourcen (finanziell und personell) ■ Politischer Wille ■ Allianzen mit Communities ■ Schlüsselpersonen und Leitungspersonen ■ Ständige Kommunikation
Externe Kampagnen durch die Zivilgesellschaft	Angebote & Rechte → Botschaften	
	Mehrsprachig	
	Kurzfilme	
	„Barrierefrei“	
	Zivilgesellschaft als Partnerin	
Aufbau eines wohnortnahen, niedrigschwelligen Netzwerks	Qualifizierte und professionelle Antidiskriminierungsberatungsstellen als Knotenpunkte	
Mobile, aufsuchende Beratung – kontextabhängig	Antidiskriminierungsstellen mit Netzwerkpartner_innen mit Selbstverpflichtung zum horizontalen Ansatz	
Novellierung AGG: Fristen und Verbandsklage	Politische Forderungen/Empfehlungen → ADS: klare und präzise strategische Prozessführung, Länder aktivieren: Bundesratsinitiativen, Presse und Lobbyarbeit, Erfahrungen aus anderen Ländern, europäischer Austausch	
Telefonische Gleichbehandlungshotline	Starke Partner_innen finden auch Medienpartner_innen.	
Internetangebote (soziale Netzwerke) – Zielgruppen		

Stärkung niedrigschwelliger und qualifizierter Antidiskriminierungsberatung

Die kompetentesten Antidiskriminierungsberatungsstellen mit dem besten standardisierten Beschwerdeerfassungssystem nutzen wenig, wenn die Betroffenen diese Stellen nicht aufsuchen. Die Ursachen dafür, dass sich Menschen mit Diskriminierungserfahrungen oft nicht an entsprechende Stellen wenden, sind vielfältig: Viele kennen ihre Gleichbehandlungsrechte nicht oder wissen nicht, welche Organisationen im Diskriminierungsfall kompetente Unterstützung anbieten; andere sind der Meinung, dass eine Meldung ohnehin nichts ändern wird, etwa weil die Beratungsstellen nicht über die nötigen Interventionsmöglichkeiten verfügen; teilweise scheint es auch am notwendigen Vertrauen zu den Beratungsstellen zu mangeln.

In Forum 3 wurde deshalb auch diskutiert, wie diese und andere Barrieren der Inanspruchnahme abgebaut werden können, sodass sich zukünftig mehr Betroffene von Diskriminierung an Beratungsstellen wenden.

Positive Faktoren	Kritische Faktoren
Antidiskriminierungsberatungsstellen	
Bekanntmachung der Rechte	→ Wahrnehmung der „Stelle“ (Fremdbild)
Empowerment/Stärkung	→ Gefahr der Überlastung im Zusammenhang mit der Kampagne
„Behördenangst“ → Zugang!	
Synergien: rechtliche Beratung, niedrigschwellige Beratung, qualifizierte Beratung → Verzahnung	→ Konkurrenzsituation der Anbieter → Verhältnis zwischen den Träger_innen („Aufstellung“)
Antidiskriminierungsverbände nach AGG → Strategische Prozessführung → Weiterentwicklung der Rechtsprechung	

Nach dem Ende der Foren trafen sich alle Teilnehmenden wieder im Plenum. Dort wurden die Ergebnisse der Foren von den Moderatorinnen und Moderatoren vorgestellt und nochmals ein gemeinsames Verständnis hergestellt, ohne aber in die intensiven Diskussionen der Foren einzusteigen.

3.7 Abschluss: die nächsten Schritte

Während des Fachtages wurden in den Diskussionen im Plenum sowie in den Foren immer wieder Vorschläge für die Fortsetzung der begonnenen Arbeit an einer Verbesserung der Datenlage gemacht, die der Tagungsbeobachter an dieser Stelle zusammenfasst. Sie spiegeln die Wahrnehmung des Tagungsbeobachters von dem wider, was die Teilnehmenden und die ADS sich für die Zukunft vorgenommen haben, und welche Erwartungen sie haben, ohne aber einen abschließenden Konsensus aller Beteiligten darzustellen.

Zur Verbesserung der Beratungsstruktur (**Beratungslandschaft**), welches Thema des Forums 1 gewesen ist, hat die ADS auf das geplante Bundesnetzwerk und die Akteursdatenbank verwiesen. Die Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft wird mit der Veröffentlichung von Förderkriterien und der Aufforderung zur Interessenbekundung zum Netzwerkaufbau gestartet.

Im Zusammenhang mit dem Forum 2, welches Fragen der **Datenerhebung** behandelte, ergaben sich folgende nächste Schritte: Wie oben im Forum 2 beschrieben, werden die Stellen, die bereits aktiv Daten zu Diskriminierungsfällen erheben, sowie weitere Akteure erneut von der ADS an einen Tisch gebracht, um die begonnene gemeinsame Arbeit zur Datenerhebung fortzusetzen. Diese Arbeitsgruppe erarbeitet ein Konzeptpapier zur Erstellung und Erprobung einer vorläufigen Datenmaske bzw. zur Erhebung und stimmt sich dann mit den am Fachtag Beteiligten ab.

Die **Öffentlichkeitsarbeit**, Gegenstand des Forums 3, wird durch Informationskampagnen der ADS verstärkt, indem vermehrt Diskriminierungsfälle in die Öffentlichkeit transportiert werden, welche die Öffentlichkeit sensibilisieren und aufrütteln sollen. Der Relaunch der Website der ADS ist inzwischen erfolgt und sorgt für eine bessere öffentliche Präsenz.

Den Abschluss des Fachtages bildete die Präsentation der Tagungsbeobachtung, in der die Kernthemen aus der Perspektive des Tagungsbeobachters zusammengefasst und den Teilnehmenden widergespiegelt wurden. Danach verabschiedete die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Frau Christine Lüders, die Teilnehmenden und wünschte allen viel Erfolg für die weitere Arbeit.

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

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) erstellt. Der Inhalt des Dokuments wird vollständig von den Autoren verantwortet und spiegelt nicht notwendigerweise die Position der ADS wider.

Herausgeber:

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

Kontakt:

Zentrale: 030 18555-1855
Beratung: 030 18555-1865 (Mo. bis Fr., 9–12 Uhr und 13–15 Uhr)
Fax: 030 18555-41865
Besuchszeiten nach Vereinbarung
E-Mail: poststelle@ads.bund.de

Gestaltung:

www.avitamin.de

Stand:

Dezember 2010