

Kerstin Brückweh

## Ein Akt planerischer Notwendigkeit oder »an exercise in applied racism«?

### Die Produktion von Wissen über ethnische Herkunft in britischen Volkszählungen<sup>1</sup>

»What is your ethnic group?«<sup>2</sup> – keine einfache Frage, die der britische Zensus den Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes im Jahr 2001 stellte.<sup>3</sup> Die Fragesteller waren sich der Mehrdeutigkeit des Konzeptes »ethnic group« durchaus bewusst und erläuterten deshalb, dass der »cultural background« gemeint sei. Ob dies zur Klärung beitrug, mag bezweifelt werden, aber als weitere Orientierung dienten Antwortkategorien, die der Selbstbeschreibung und Interpretation der Befragten einen festen Rahmen vorgaben, was unter »ethnic group« und »cultural background« zu verstehen sei: »White«, »Mixed«, »Asian or Asian British«, »Black or Black British«, »Chinese or other ethnic group« waren die Auswahlmöglichkeiten, die jeweils noch durch Unterkategorien wie »British«, »Irish«, »Pakistani« oder »African« konkretisiert wurden. Nach diesen Antwortmöglichkeiten zu urteilen, setzte sich die »ethnic group« im Jahr 2001 aus einer Mischung von Hautfarbe, geografischer Herkunft und Nationalität zusammen.

Der britische Zensus, der seit 1801 alle zehn Jahre durchgeführt wird<sup>4</sup>, war seit 1841, dem Jahr, in dem zum ersten Mal Einzelpersonen mit Namen im Zensusbogen aufgenommen wurden, an der Herkunft seiner Einwohner und Einwohnerinnen interessiert. Der Versuch, die Zensusfragen zu systematisieren, zeigt eine Kontinuität in den Jahren 1841 bis 1901, in denen ohne weitere Differenzierung nach dem Geburtsort gefragt wur-

1 Für Anregungen und Kritik danke ich Indra Sengupta und der AfS-Redaktion. Der Aufsatz ist Teil meines aktuellen Forschungsprojekts »People count. Britische Selbstbeobachtungen in Volkszählungen und Umfragen im 19. und 20. Jahrhundert« und deshalb als »work in progress« zu verstehen.

2 Office of National Statistics, Registrar General for England and Wales, Census 2001, England household form, URL: <[https://www.census.ac.uk/Documents/CensusForms/2001\\_England\\_Household.pdf](https://www.census.ac.uk/Documents/CensusForms/2001_England_Household.pdf)> [14.7.2010].

3 Die Zensusbögen für England und Wales waren in Hinsicht auf die hier diskutierte Frage identisch. Auch in Schottland wurde dieselbe Frage gestellt, wobei die Antwortmöglichkeiten leicht variierten (zum Beispiel »Asian, Asian Scottish or Asian British«); ebenso wird in Nordirland nach der »ethnic group« gefragt, allerdings mit anderem Wortlaut und anderen Antwortmöglichkeiten. Im Folgenden beziehen sich die Ausführungen grundsätzlich auf England und Wales; wenn Schottland und Nordirland hinzugezogen werden, wird dies gesondert gekennzeichnet. Die verschiedenen Zensusbögen für den Zeitraum von 1971 bis heute sind online abrufbar: URL: <<https://www.census.ac.uk/guides/Qf.aspx#2>> [14.7.2010]. Ältere Fragebögen sind im Bestand RG (Register General) in den National Archives (NA) in Kew, Richmond, Surrey, zu finden. Die Bögen von 1801 bis 1901 sind zudem als Faksimile im folgenden Einführungsbuch enthalten: *Edward Higgs, Making Sense of the Census Revisited. Census Records for England and Wales, 1801–1901. A Handbook for Historical Researchers*, London 2005, S. 177–188. Da Zensusdaten, die einer 100-jährigen Sperrfrist unterliegen, insbesondere für Familienforscher interessant sind, gibt es zudem mehrere kommerzielle Anbieter, deren Datenbanken zurzeit bis zum Zensus 1911 zurückreichen: URL: <<http://1901censusonline.com/>>, <<http://www.findmypast.co.uk/home.jsp>> und <<http://www.ancestry.co.uk/>> [14.7.2010].

4 Eine Ausnahme bildet das Kriegsjahr 1941, in dem keine Volkszählung durchgeführt wurde.

de<sup>5</sup> – »where born« lautete die entsprechende Spalte. Von 1911 bis 1961 wurde dann nach »birthplace« und »nationality« beziehungsweise 1961 nach »citizenship« gefragt. Innerhalb dieses Zeitraums wurden immer detailliertere Informationen verlangt, so wurde zwischen United Kingdom, dem Empire und dem Ausland unterschieden und zudem wollte man gern wissen, wie jemand die britische Staatsbürgerschaft erreicht hatte (etwa durch Geburt, Heirat oder Einbürgerung). Die Frage mit ihren verschiedenen Modifikationen war bis 1961 unproblematisch. Das änderte sich 1971.

Ab diesem Jahr gab es in jedem Zensus einen neuen Versuch, den Themenkomplex »nationality, race, ethnic group« in eine oder mehrere Fragen zu fassen. Diese Fragen wichen nicht nur geringfügig, sondern erheblich voneinander ab. Da es aber eine Grundregel der britischen Volkszählung ist, eine möglichst lange Vergleichbarkeit zu gewährleisten, ist eine wiederholte grundlegende Änderung einer Frage nicht erwünscht. Wenn trotzdem für jede der Volkszählungen ab 1971 eine andere Frage formuliert wurde, so lässt das auf ein grundsätzliches Problem unter den verschiedenen an der Volkszählung beteiligten Akteuren schließen. Im Folgenden wird es deshalb um die Frage gehen, wie in britischen Volkszählungen Wissen über ethnische Herkunft produziert wurde.<sup>6</sup> Welche Akteure äußerten sich wie und in welchem historischen Kontext zu dieser Frage? Wie und warum wurde die Frageform verändert? Gab es einen Konsens und wenn ja, wie wurde er erzeugt?

Die Bedeutung des britischen Zensus ist nicht zu unterschätzen. Von Umfrageforschern<sup>7</sup> wird er zum Beispiel als »the ultimate benchmark data source« oder als »the ›bedrock‹ upon which most other social and market research is founded« bezeichnet.<sup>8</sup> Der Zensus

5 Nur 1841 wurde weiter unterteilt in »whether born in same country« und »whether born in Scotland, Ireland or foreign parts«. Vgl. 1841 Enumerator's Return, abgedruckt in: *Higgs, Making Sense*, S. 182.

6 Dem Aufsatz liegt ein konstruktivistisches Verständnis von Wissen zugrunde, das nicht davon ausgeht, dass vorhandenes Wissen zusammengestellt wird, sondern davon, dass Wissen auf verschiedene Art produziert werden kann. Es gibt also kein richtiges oder falsches Wissen. Im Aufsatz wird Foucaults Konzept der Gouvernementalität aufgegriffen, zudem wird an die Überlegungen von Lutz Raphael zur Verwissenschaftlichung des Sozialen und weiteren, in deren Folge erschienenen Studien angeschlossen. *Michel Foucault, Die Gouvernementalität*, in: *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke* (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2000, S. 41–67; *ders.*, *Geschichte der Gouvernementalität*, hrsg. von *Michel Sennelart*, 2 Bde., Frankfurt am Main 2004; *Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts*, in: *GG 22*, 1996, S. 165–193; vgl. weiterhin zum Beispiel *Margit Szöllösi-Janze, Wissensgesellschaft in Deutschland. Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse*, in: *GG 30*, 2004, S. 275–313; *Jakob Vogel, Von der Wissenschafts- zur Wissensgeschichte. Für eine Historisierung der ›Wissensgesellschaft‹*, in: *GG 30*, 2004, S. 639–660; *Wolfgang Kaschuba, Vorbemerkung: Wissensgeschichte als Gesellschaftsgeschichte*, in: *GG 34*, 2008, S. 419–424; *Veronika Lipphardt/Kiran Klaus Patel, Neuverzauberung im Gestus der Wissenschaftlichkeit. Wissenspraktiken im 20. Jahrhundert am Beispiel menschlicher Diversität*, in: *GG 34*, 2008, S. 425–454; *Peter Becker, Formulare als ›Fließband‹ der Verwaltung? Zur Rationalisierung und Standardisierung von Kommunikationsbeziehungen*, in: *Peter Collin/Klaus-Gert Lutterbeck* (Hrsg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden 2009, S. 281–295; vgl. zudem *Peter Miller/Nikolas Rose, Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge 2008; *Kerstin Brückweh/Dirk Schumann/Richard Wetzell u. a.* (Hrsg.), *Engineering Society. The Scientization of the Social in Comparative Perspective, 1880–2000*, Basingstoke 2011 (i. V.).

7 Die Bezeichnung »Umfrageforscher« wird hier umfassend verwendet für Personen, die in der privatwirtschaftlichen Markt- und Meinungsforschung, in der staatlichen und in der universitären Sozialforschung tätig sind und denen eine ähnliche Arbeitsmethode gemein ist.

8 *Colin McDonald/Stephen King, Sampling the Universe. The Growth, Development and Influence of Market Research in Britain since 1945*, London 1996, S. 92 f. (Herv. i. O.). Im letzten Zitat

ist vor allem deshalb so wichtig, da er verpflichtend ist und die gesamte Bevölkerung zählt, wohingegen alle anderen Umfragen nur mit Stichproben arbeiten. Diese sogenannten Samples basieren zumeist auf Zensusdaten. Umfrageinstitute verschiedener Provenienz erhoffen sich deshalb eine möglichst große Informationsabfrage im Zensus. Ebenso sind beispielsweise Ministerien oder Kommunalverwaltungen an den Daten interessiert. Der Platz im Zensusbogen ist allerdings begrenzt: Vor allem aus Kostengründen, aber auch aus Sorge über fehlende Bereitschaft in der Bevölkerung für das Ausfüllen längerer Fragebögen schaffen es nur wenige der vorgeschlagenen Themen in den Zensus. Von 1931 bis 1971 stieg die Anzahl der Fragen von zwölf auf 30, wurde aber 1981 auf 20 reduziert.<sup>9</sup> Andere Länder fragten 1980/81 zwei- oder dreimal so viel; Zensusbögen in Australien enthielten 35, in Kanada 42 und in den USA sogar 60 Fragen.<sup>10</sup> Die Soziologin Catherine Hakim vermutete als Grund für den begrenzten Umfang in Großbritannien die besonders ausgeprägte Sorge über das Eindringen in die Privatsphäre in Kombination mit der Angst vor ungenügendem Datenschutz<sup>11</sup> – ein Argument, dass auch in den Diskussionen um die Frage zum Themenkomplex »nationality, race, ethnic group« eine Rolle spielte.

Generell gibt es vier Kriterien, an denen sich die Entscheidung für eine Zensusfrage orientiert. Celia Moss vom britischen Zensusbüro<sup>12</sup> formulierte dies 1999 wie folgt:<sup>13</sup> Erstens muss nachgewiesen werden, dass ein eindeutiger Bedarf für ein Thema besteht. Zweitens muss sichergestellt werden, dass die Informationen nicht bereits über andere Quellen zu beziehen sind. Drittens muss eine Frageform gefunden werden, die akkurate Daten erzeugen kann. Viertens muss das Thema für die Öffentlichkeit akzeptabel sein und keinen nachteiligen Effekt auf die gesamte Beantwortung des Fragebogens haben. Hinzu kommt noch ein fünfter Punkt, der nicht immer explizit formuliert wird, aber eindeutig Auswirkungen auf eine Umfrage hat: Die Frage zu einem bestimmten Thema muss ihr (Steuer-)Geld wert sein (»that they [...] represent value for money«<sup>14</sup>), wie auch immer das gemessen wird.

Die folgende Darstellung und Analyse orientiert sich an diesen Kriterien und verortet die Diskussionen zum Themenkomplex »nationality, race, ethnic group« in der britischen Geschichte nach 1945. Dabei lassen sich zwei Zeitabschnitte identifizieren: die 1960er bis Anfang der 1980er Jahre, da zu dieser Zeit grundsätzlich um die Relevanz einer Frage zu diesem Themenkomplex gestritten wurde (I); und die Zeit ab den frühen 1980er Jahren bis heute, in der die grundsätzliche Notwendigkeit nicht mehr angezweifelt, eine allseits

---

beziehen sich McDonald/King auf *Barry Leventhal/Corrine Moy/James Griffin* (Hrsg.), *An Introductory Guide to the 1991 Census*, Henley-on-Thames 1993.

9 *Catherine Hakim*, *Social Monitors. Population Censuses as Social Surveys*, in: *Martin Bulmer* (Hrsg.), *Essays on the History of British Sociological Research*, Cambridge 1985, S. 39–51, hier: S. 41.

10 Ebd.

11 Ebd.

12 Die Bezeichnung »Zensusbüro« wird hier – unabhängig von institutionellen Veränderungen innerhalb der staatlichen Sozialforschung – für die Abteilung verwendet, die mit der Erstellung des Zensus beauftragt war (wichtig vor allem das »General Register Office« und die »Social Survey Division«); zur Geschichte der staatlichen Sozialforschung vgl. *Muriel Nissel*, *People Count. A History of the General Register Office*, London 1987; *Louis Moss*, *The Government Social Survey. A History*, London 1991; *Edward Higgs*, *Life, Death and Statistics. Civil Registration, Censuses and the Work of the General Register Office, 1837–1952*, Hatfield 2004; *National Statistics/Her Majesty's Stationery Office*, *60 Years of Social Survey. 1941–2001*, Norwich/London 2001.

13 *Celia Moss*, *Selection of Topics and Questions for the 2001 Census*, in: *Population Trends* 97, 1999, S. 28–36, hier: S. 29, URL: <<http://www.statistics.gov.uk/census2001/pdfs/celiamos.pdf>> [15.2.2010].

14 Ebd., S. 28.

akzeptierte Frage aber nicht gefunden wurde (II). Kristallisationspunkte der Diskussionen sind jeweils die Zensusjahre 1971 und 1981 einerseits sowie 1991, 2001 und soweit möglich 2011 andererseits, in denen die zuvor unter den verschiedenen Akteuren geführten Diskussionen in die Formulierung einer Frage mündeten.

#### I. ZENSUSFRAGE ZUR ETHNISCHEN HERKUNFT: JA ODER NEIN?

Fragen zum Themenkomplex »nationality, race, ethnic group« wurden von 1841 an für die Beschreibung der britischen Gesellschaft für wichtig gehalten. Lange Zeit konnte über die Frage nach dem Geburtsort indirekt Auskunft über die Herkunft der Einwohner erhalten werden: So wurde ein russischer Geburtsort im späten 19. Jahrhundert gleichgesetzt mit jüdischen Einwanderern, die aufgrund der russischen Pogrome nach Großbritannien gekommen waren.<sup>15</sup> Ähnliche Analogien wurden nach 1945 für die Herkunft aus dem Empire und dem Commonwealth versucht: Je nach Geburtsort wurde auf die Hautfarbe geschlossen. Diese indirekte Form der Befragung funktionierte seit den 1960er Jahren nur noch bedingt, da nun bereits die Kinder der früheren Einwohner aus dem Commonwealth beziehungsweise dem Empire in Großbritannien geboren wurden.

##### *Die Volkszählung 1971: Die Frage zum Geburtsort der Eltern sorgte für Ärger*

Da die bisherige Zensusfrage für das Jahr 1971 keine zuverlässigen Ergebnisse mehr versprach, entschied sich das Zensusbüro dafür, eine Frage nach dem Geburtsort der Eltern hinzuzufügen – und die entwickelte sich aus verschiedenen Gründen zum Ärgernis. Der Vorsitzende der Liberal Democrats, Jeremy Thorpe, verkündete kurz vor dem Zensusstag, dass er einige Fragen aus Protest nicht beantworten werde, da er sie zu detailliert finde und zudem einen Missbrauch der Daten befürchte.<sup>16</sup> Genährt wurde diese Angst durch den steigenden Computergebrauch und die Sorge, dass Datenbanken nicht sicher seien beziehungsweise auch an andere Regierungsstellen weitergegeben und an privatwirtschaftliche Unternehmen verkauft werden könnten (zum Beispiel für Werbezwecke). Alle Zeitungen berichteten über Thorpes Initiative: »Controversy grew yesterday over the 1971 census to be taken on April 25. Liberal leader Mr Jeremy Thorpe again attacked it as open to abuse and said he was ready to go to jail rather than answer all the questions on the form«, so begann zum Beispiel die Daily Mail am 13. April ihren Artikel.<sup>17</sup> Der Abgeordnete der Labour Party, Leslie Huckfield, teilte Thorpes Bedenken, wollte aber einen weniger spektakulären Weg wählen und eine erneute Debatte im Unterhaus des britischen Parlaments anregen.<sup>18</sup> Weiterhin demonstrierten 400 Delegierte der Young Liberals-Konferenz in Plymouth mit Sprechchören »Burn the census«, und eine Delegierte zeigte dramatischen Einsatz: »Mrs. Sue Rogers stripped to her flesh coloured brassiere to reveal her ›census number.«<sup>19</sup> Jeremy Thorpe war durchaus nicht völlig gegen eine Volkszählung, sondern hielt sie für essenziell, zugleich wollte er aber sichergestellt wissen, dass die de-

15 Vgl. zum Beispiel *Ken Leech* (Community and Race Relations Unit, The British Council of Churches), *The Census and Race. A Discussion Paper*, March 1980, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (1 of 2); Vgl. auch *Nigel Grizzard*, *Jews, Race and 1981 Census*, in: *The Defender*, Herbst 1979.

16 Vgl. zum Beispiel *John O'Callaghan*, *Liberals Protest at ›Prying‹ by Census*, in: *The Guardian*, 12.4.1971.

17 *Richard Whitehead*, *Row Over Census Grows*, in: *Daily Mail*, 13.4.1971.

18 Auch hierüber berichteten alle großen Zeitungen; siehe zum Beispiel »Opposition to Census Grows Amid Fear of Disclosures«, in: *The Times*, 12.4.1971.

19 *Women Strips in Protest over Census*, in: *The Times*, 12.4.1971.

taillierten Fragen wirklich notwendig und die Angaben vor Missbrauch geschützt seien.<sup>20</sup> Zwar wurde von offizieller Seite eingewandt, dass die Zensusdaten ohnehin einer 100-jährigen Sperrfrist unterlägen, aber wie Bernard Levin in seiner Kolumne in der Times feststellte, galt das fundamentale Prinzip der britischen Verfassung, dass kein Parlament das folgende binden könne.<sup>21</sup> Die 100-jährige Frist könnte also schon nach der nächsten Wahl aufgehoben werden.

Die Kampagne gegen den 1971er-Zensus setzte somit nicht zuerst an der Frage nach dem Geburtsort der Eltern an, sondern war aus der Furcht vor mangelhaftem Datenschutz entstanden. Diese Sorge wurden von Immigrantengruppen aufgenommen und am 14. April lautete eine Zeitungsüberschrift: »Immigrants join chorus of complaint about questions in the census.«<sup>22</sup> Ebenfalls vor dem Hintergrund eines potenziellen Missbrauchs von Zensusdaten empfahl zum Beispiel die »Pakistani Workers' Union« ihren 8.000 Mitgliedern, die Frage nach dem eigenen Geburtsort und dem der Eltern nicht zu beantworten, und bot gleichzeitig finanzielle Hilfe für diejenigen an, die deshalb mit einer Strafe in Höhe von 50 Pfund belangt werden konnten.<sup>23</sup>

Worin genau bestand aber nun die Brisanz der Frage für die Immigranten? Eine erste Antwort darauf gibt ein Artikel aus dem Guardian vom 16. April 1971: »Many immigrants had expressed fears that a future Government could use the census information to round up and repatriate coloured people.«<sup>24</sup> Und Jerry Westall von der Newham International Community in London, deutete in einem Leserbrief auf den politischen Hintergrund hin, der für die Befürchtungen bei den Immigranten gesorgt hatte:

»It is surely a little insensitive to fail to appreciate the fears of immigrants about being asked the country of origin of their parents. This so soon after the publication of the Immigration Bill where the partial/non-partial (white/non-white) clause has been condemned by the commission itself.«<sup>25</sup>

Tatsächlich begann sich in den 1960er Jahren die Immigrationspolitik und vor allem -gesetzgebung zu wandeln. Während bis zum Jahr 1905 die Einwanderung nach Großbritannien nahezu ungehindert möglich war, wurde sie in diesem Jahr mit dem »Aliens Act« beschränkt. 1914 und 1919 folgten weitere restriktive Gesetze.<sup>26</sup> 1948 bestätigte der »British Nationality Act« allerdings zunächst das Einreiserecht für britische Staatsangehörige und Bürger aus dem Commonwealth. Erst am Ende der 1950er Jahre, als man zu befürchten begann, dass der wirtschaftliche Boom nicht ewig währen würde, änderte sich auch die Einwanderungspolitik.<sup>27</sup> Dabei lag der Fokus vor allem auf der ansteigenden Einwanderung aus den Ländern des »New Commonwealth« – eine Bezeichnung, die in den 1960er und 1970er Jahren insbesondere auf ehemalige Kolonien aus Asien, in der Karibik und

20 Dazu zum Beispiel der Bericht »Assurances on Census as Protests Increase«, in: The Times, 14.4.1971.

21 Bernard Levin, A Census without Sense, in: The Times, 15.4.1971.

22 Immigrants Join Chorus of Complaint about Questions in the Census, in: The Times, 14.4.1971.

23 Ebd. Der Zensus war verpflichtend für alle Einwohner, deshalb war das Nichtausfüllen mit einer Geldstrafe belegt.

24 Asian Leader Derides Census Fears, in: The Guardian, 16.4.1971.

25 Letters to the Editor. Incensed about the Census, in: The Guardian, 17.4.1971.

26 Signifikanterweise war dies genau nach dem Zensus von 1911, als die alte Frage nach dem Geburtsort zum ersten Mal erweitert gefragt wurde.

27 Zur Bewertung der 1950er Jahre in der britischen Geschichte vgl. zum Beispiel Peter Hennessy, Having it so Good. Britain in the Fifties, London 2007; Dominic Sandbrook, Never Had it so Good. A History of Britain from Suez to the Beatles, London 2005; Lawrence Black/Hugh Pemberton (Hrsg.), An Affluent Society? Britain's Post-war »Golden Age« Revisited, Aldershot 2004; Jim Tomlinson, The Politics of Decline. Understanding Post-war Britain, London 2000; Franz-Josef Brüggemeier, Geschichte Großbritanniens im 20. Jahrhundert, München 2010, hier: S. 249–251.

Afrika angewandt wurde und die somit eine Fokussierung auf die Hautfarbe intendierte.<sup>28</sup> Dies bedeutete allerdings nicht, dass die meisten Einwanderer aus diesen Ländern kamen: Die größten Gruppen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts reisten aus Irland, aus dem sogenannten »White or Old Commonwealth« (das heißt Kanada, Australien, Neuseeland)<sup>29</sup>, aus den USA und zum Ende des Jahrhunderts aus den anderen europäischen Nationen ein.<sup>30</sup> Dennoch zielte die Gesetzgebung auf die Einwanderung aus dem »New Commonwealth«, die gegen Ende der 1950er Jahre weniger als ein halbes Prozent der gesamten Bevölkerung in Großbritannien darstellte. Zu dieser Zeit lebten ca. 107.000 »West Indians«, 50.000 Inder und Pakistani, 5.000 Nigerianer und 30.000 weitere Einwanderer mit »nicht-weißer« Hautfarbe in Großbritannien.<sup>31</sup> Die Differenzierung in »New versus Old/White Commonwealth« zeigte sich auch in der Gesetzgebung: Ein Dorn im Auge war nicht die Einwanderung per se – viele Immigranten aus dem Empire waren zuvor durchaus als Arbeitskräfte in Großbritannien oder als Soldaten im Krieg willkommen gewesen –, vielmehr wandte sich die Gesetzgebung gegen Einwanderer mit »nicht-weißer« Hautfarbe. »Their presence caused disproportionate alarm when the economy began to flag in the later 1950's«, fasste die Historikerin Pat Thane die Situation zusammen.<sup>32</sup> Dies zeigte sich zum Beispiel 1958 in Rassenunruhen in Nottingham und im Londoner Stadtteil Notting Hill. 1962 wurde dann mit dem »Commonwealth Immigration Act« zum ersten Mal Einwanderungskontrollen eingeführt.<sup>33</sup> Alle Inhaber eines Commonwealth Passes (nicht zu verwechseln mit einem UK Passport) verloren das unbeschränkte Recht, nach Großbritannien einzureisen, und mussten nun an Arbeitsplätze oder besondere Fähigkeiten gebundene Berechtigungsscheine erwerben. Nachdem 1967 Asiaten mit britischem Pass aus den früheren britischen Kolonien Kenia und Uganda, auf die der erste »Com-

28 Teilweise wird auch die Bezeichnung »New Commonwealth and Pakistan« (NCWP) verwendet, da Pakistan 1972 das Commonwealth verließ und erst 1989 wieder beitrug (Bangladesh trat dem Commonwealth nach der Trennung von Pakistan bereits 1972 bei).

29 Für Definitionen der verschiedenen Herkunftsgebiete, darunter »New Commonwealth« und »Old Commonwealth«, vgl. zum Beispiel Immigrant Statistics Unit (OPCS), Country of Birth and Colour 1971–1974, in: Population Trends 2, 1975, S. 2–8.

30 Pat Thane, Cassell's Companion to Twentieth-century Britain, London 2001, s. v. »immigration«; für Überblicksdarstellungen zur Geschichte der Immigration nach 1945 vgl. zum Beispiel Panikos Panayi, Immigration, Multiculturalism and Racism, in: Francesca Carnevali/Julie-Marie Strange (Hrsg.), Twentieth-Century Britain. Economic, Cultural and Social Change, 2. Aufl., with a Foreword by Paul Johnson, Harlow/New York 2007 (zuerst 1994), S. 247–261; Wendy Webster, Immigration and Racism, in: Paul Addison/Harriet Jones, (Hrsg.), A Companion to Contemporary Britain, 1939–2000, Malden/Oxford 2007, S. 93–109; Tony Kushner, Immigration and »Race Relations« in Postwar British Society, in: Paul Johnson (Hrsg.), Twentieth-century Britain. Economic, Social and Cultural Change, Harlow 1994, S. 411–426; vgl. weiterhin: Colin Holme, John Bull's Island. Immigration and British Society, 1871–1971, Basingstoke 1988; ders., A Tolerant Country? Immigrants, Refugees and Minorities in Britain, London 1991; Kathleen Paul, Whitewashing Britain. Race and Citizenship in the Postwar Era, Ithaca/London 1997; Tony Kushner/Katherine Knox, Refugees in an Age of Genocide. Global, National and Local Perspectives during the Twentieth Century, London 1999; Zig Layton-Henry, The Politics of Immigration. Immigration, »Race« and »Race« Relations in Post-war Britain, Oxford 1992; John Solomos, Race and Racism in Contemporary Britain, Basingstoke 2003; Randall Hansen, Citizenship and Immigration in Post-war Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation, Oxford 2000; Paul Gilroy, There ain't no Black in the Union Jack. The Cultural Politics of Race and Nation, London/New York 2002.

31 Thane, Immigration.

32 Ebd.

33 Einreisen durften Immigranten nur, wenn sie über eine Arbeitsberechtigung verfügten, die sich auf die Bereiche beschränkte, in denen Großbritannien einen Arbeitskräftemangel hatte. Vgl. Panayi, Immigration, S. 249.

monwealth Immigration Act« keine Anwendung hatte, aufgrund von Diskriminierung in den beiden afrikanischen Ländern nach Großbritannien eingereist waren, wurde 1968 ein zweiter »Commonwealth Immigration Act« erlassen, der die Einschränkungen aus dem Jahr 1962 noch verschärfte. Demnach wurde die Zuwanderung auf Personen begrenzt, deren Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren waren. Vor diesem Hintergrund war die Aufregung über die Zensusfrage nach dem Geburtsort der Eltern durchaus verständlich – selbst wenn man noch nicht wusste, dass später im Zensusjahr 1971 ein weiterer »Immigration Act« die Einreise zusätzlich erschweren sollte.

Hinzu kam ein aufgeheiztes politisches Klima. So fand sich in den Zeitungsberichten und Leserbriefen zum 1971er-Zensus zum Beispiel folgende Aussage: »Such [census] answers could provide a ›Powellite‹ government with everything it needed for a round-up of immigrants.«<sup>34</sup> Das war ein Bezug auf die lautstark vorgebrachte Meinung des konservativen Politikers John Enoch Powell, der 1968 seine Aufsehen erregende »Rivers of Blood«-Rede gehalten hatte. Am emotional angereicherten Beispiel einer alten Frau, die als letzte ›Weiße‹ in ihrer Straße von Immigranten drangsaliert worden sei, zeichnete Powell ein Schreckensszenario: Wenn nichts gegen die Massenimmigration getan werde, würde die öffentliche Ordnung zusammenbrechen. Der Altphilologe Enoch Powell bezog sich in seiner Rede auf Vergil: »Like the Roman, I seem to see the River Tiber foaming with much blood.«<sup>35</sup> Die Rede rief Protest hervor, aber auch Zustimmung: Das öffentliche Klima war also bereits angeheizt, bevor im Zensus 1971 nach dem Geburtsort der Eltern gefragt werden sollte.<sup>36</sup>

Einfache (partei-)politische Meinungszuschreibungen sind allerdings mit Vorsicht zu genießen: Edward Heath entließ (den Rivalen) Enoch Powell sogleich aus dem Schattenkabinett und bezeichnenderweise wurde der erste »Commonwealth Immigration Act« zwar unter der konservativen Regierung von Harold Macmillan erlassen, der zweite jedoch unter der Labour-Regierung von Harold Wilson. Daneben gab es seit den 1950er Jahren auch Bestrebungen für bessere Bedingungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, was 1965 unter der Labour-Regierung zum ersten »Race Relations Act« führte. Dieses Gesetz wandte sich gegen Rassendiskriminierung an öffentlichen Orten und richtete das »Race Relations Board« ein, das als Beschwerdestelle dienen und die notwendigen Untersuchungen durchführen sollte. Der »Race Relations Act« wurde 1968 und 1976 erweitert und galt jetzt nicht nur für öffentliche Orte, sondern auch im Wohnungswesen, im Öffentlichen Dienst, am Arbeitsplatz, im Bildungswesen sowie für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen. Zudem wurde das Anschüren von Rassenhass als Straftat definiert.<sup>37</sup>

Die britische Immigrationspolitik beinhaltete neben den beiden bisher genannten Gesetzgebungen zur Immigrationsbeschränkung einerseits und gegen Rassendiskriminierung andererseits auch die Idee, dass die besonderen Bedingungen von Immigranten und ethnischen Minderheiten durch gezielte Programme verbessert werden sollten. Diese Rich-

34 *O'Callaghan*, Liberals Protest; Women Strips in Protest over Census, in: *The Times*, 12.4.1971; bei der Bezeichnung »Powellite« handelt es sich offenbar um ein Zitat von Jeremy Thorpe.

35 *John Enoch Powell*, *Freedom and Reality*, hrsg. von *John Wood*, London 1969, hier: S. 213–219.

36 Zur Bewertung der 1960er Jahre vgl. zum Beispiel *Dominic Sandbrook*, *White Heat. A History of Britain in the Swinging Sixties*, London 2006; für die britische Geschichte ab 1945 vgl. zum Beispiel allgemein *Kenneth O. Morgan*, *Britain since 1945. The People's Peace*, Oxford 2001; *Arthur Marwick*, *British Society since 1945*, London 2003; auf die 1970er Jahre bezogen vgl. *Andy Beckett*, *When the Lights Went Out. Britain in the Seventies*, London 2009; zudem zum Beispiel *Mark Garnett*, *From Anger to Apathy. The British Experience since 1975*, London 2007.

37 *Thane*, *Immigration*.

tung zeigte sich zuerst 1966 im »Local Government Act«, der in seiner »Section 11« Kommunen mit hohem Migrantenanteil finanzielle Unterstützung versprach.<sup>38</sup>

Diese drei Stränge (Immigrationsbeschränkung, Gesetze gegen Rassendiskriminierung und Programme zur Verbesserung der Situationen von Immigranten und ethnischen Minderheiten) waren bezeichnend für die britische Politik und Gesetzgebung nach 1945. John Bloomfield und Tyrrell Burgess, Wissenschaftler an der »North East London Polytechnic«, fassten die Politik 1979 wie folgt zusammen:

»This moved from apathy to worry about numbers of immigrants; from concern about immigrants to concern about race relations; from these concerns to the belief in provision to meet special needs. The present policy contains all three elements, with laws against discrimination, tight immigration control and special provision for minorities.«<sup>39</sup>

Alle drei Stränge bedurften der statistischen Fundierung, womit sich der Kreis zum Zensus schloss:

»It seemed important to be certain of the facts about the numbers of people entering the country and staying. It was felt important to quantify the extent of discrimination. Finally it was held necessary to use statistics about people as a basis for distributing resources. The development of a question on race and ethnic group has been largely a response to these pressures.«<sup>40</sup>

Der Bedarf an statistischen Daten über Immigranten war somit deutlich definiert. In den öffentlichen Diskussionen um die Zensusfrage nach dem Geburtsort der Eltern 1971 zeigte sich, dass zumindest bei der Mehrzahl der Immigrantengruppen die Sorge über Datenmissbrauch und Diskriminierung größer war als der erwartete Nutzen der Daten. Die Zensusfrage wurde also eher als Bedrohung wahrgenommen denn als sinnvoller Akt planerischer Notwendigkeit. Allerdings zeigte sich bereits 1971 innerhalb einzelner Immigrantengruppen die Tendenz, dass die Erfassung im Zensus durchaus auch in ihrem Interesse sei. So zitierte der Guardian zum Beispiel Praful Patel, den Vorsitzenden der »East African Asians«:

»Anyway, electoral rolls, telephone directories, National Insurance records, income tax, schools and Land Registry could already provide a list of 90 per cent of all immigrants in Britain. The census will provide facts, and facts are what we want.«<sup>41</sup>

Der Glaube an die »Objektivität« der Volkszählung als legitimer Datenquelle im Vergleich zu anderen (additiven) Informationsquellen wurde hier sehr deutlich – eine Ansicht, die in den Diskussionen um die erneute Frage nach dem ethnischen Hintergrund im Zensus 1981 noch öfter zu finden war.

#### *Die Volkszählung 1981: Die Suche nach einer geeigneten Frage zur ethnischen Herkunft*

Der Zensus sei die wichtigste Quelle für demografische, soziale, wirtschaftliche und geografische Informationen über ethnische Gruppen in Großbritannien, konstatierte David Lane im Jahr 1979. Im Namen der »Commission for Racial Equality«, die im Rahmen des dritten »Race Relations Act« von 1976 gebildet worden war, führte er weiterhin aus:

»If advantage is not taken of this opportunity, it will be impossible for many years ahead – perhaps throughout the 1980s and into the 1990s – to pursue really well conceived programmes for dealing with the needs of ethnic minorities and others.«<sup>42</sup>

38 Vgl. Her Majesty's Stationery Office, Local Government Act 1966, Section 11 (1).

39 Tyrrell Burgess/John Bloomfield, The Ethnic Question. The Origin, Development, Validity and Use of a Proposed Question on »racial or ethnic origins« in the 1981 Census of Population (Working Papers on Institutions 1), Preliminary Draft for Criticism, August 1979, Runnymede Collection at Middlesex University, Books and Pamphlets.

40 Ebd., S. 17.

41 Asian Leader Derides Census Fears, in: The Guardian, 16.4.1971.

42 David Lane, Letter to the Editor. Ethnic Question in the 1981 Census, in: The Times, 31.12.1979.



Nach der Auffassung der »Commission for Racial Equality« war die öffentlich geäußerte Sorge über eine Frage zur ethnischen Herkunft vor allem durch das mangelhafte Format der Frage bedingt und durch die Furcht vor möglichem Datenmissbrauch. Die »Commission« sah in den öffentlichen Protesten jedoch keine grundsätzliche Ablehnung einer solchen Datenerhebung.

Zur Hauptaufgabe entwickelte sich im Anschluss an den 1971er-Zensus deshalb die Suche nach einer geeigneten Form, um im Zensus von 1981 Auskunft über die ethnische Herkunft zu erhalten. Denn die Frage nach dem Geburtsort der Eltern war nicht nur politisch brisant gewesen, auch methodisch hatte sie nicht zum erhofften Ergebnis geführt. In seiner Zusammenfassung der Suche nach einer geeigneten Frage für den Zensus 1981 schilderte Ken Sillitoe von der staatlichen »Social Survey Division« die beiden Hauptprobleme aus der Perspektive der Umfrageforscher.<sup>43</sup> Zum einen sei die Frage nach dem eigenen Geburtsort und dem der Eltern kein zuverlässiger Indikator für die ethnische Herkunft der Person. Als Beispiel nannte Sillitoe Personen, deren Eltern beide in Indien geboren wurden, die aber im Sinne des Zensus als englisch, walisisch oder schottisch klassifiziert werden müssten, da ihre Eltern aus diesen Gebieten stammten, dann aber als Verwaltungsbeamte, Armeeangehörige oder Kaufleute in Indien lebten.<sup>44</sup> Unklar bleibt bei dieser Einschätzung von Sillitoe, welche Definition seinem Konzept von Ethnie zugrunde lag, oder anders formuliert: Nach wie vielen Generationen in Indien war jemand nicht mehr Engländer, Waliser oder Schotte, sondern Inder? War der Pass maßgeblich? An dieser Stelle sind dies alles unbeantwortete Fragen. Zwar könnte nach Sillitoe der Name ein starker Indikator für eine asiatische Herkunft sein, dies gelte jedoch nicht für den karibischen Raum, wo europäische Namen üblich seien. Als zweites Problem nannte Sillitoe die im Vergleich zu anderen Zensusfragen geringere Antwortquote zum Geburtsland der Eltern – auch dies vermindere die Genauigkeit der Statistik. Hinzu kam, wie bereits erwähnt, dass die Frage nach dem Geburtsort der Eltern mit fortschreitender Zeit und mehreren in Großbritannien geborenen Einwanderergenerationen mit jedem Zensus unzuverlässiger werden würde. Aus diesen Gründen begann das »Office of Population Censuses and Surveys« (OPCS) 1974 verschiedene Fragemöglichkeiten auszutesten. Zunächst orientierte man sich an internationalen Empfehlungen<sup>45</sup> und an anderen Ländern, die ähnliche Fragen in ihren Volkszählungen stellten. Danach wurden erste Frageformen in Stichprobenumfragen 1975, 1976 und 1977 getestet. Interessant war beim ersten Test, dass auch die Interviewer mit in den Datenerhebungsprozess eingebunden wurden. Sie sollten die Ethnizität der Befragten selbst einschätzen: »If this was inconsistent with the answers given on the form she checked again with the respondent.«<sup>46</sup> Auch hier ist aufgrund fehlender Definitionen zu vermuten, dass es in erster Linie um eine Feststellung der Hautfarbe ging.

Der Blick auf die methodischen Probleme der Frage und die Suche nach dem geeigneten Format, die das Zensusbüro in den 1970er Jahren beschäftigte, soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei Weitem keine Einigkeit über die Notwendigkeit der Frage an sich bestand. Beispielsweise gab die »British Society for Social Responsibility in Science«<sup>47</sup> am 17. Oktober 1979 eine Presseerklärung mit der Überschrift heraus: »Scientists say no to race question on Census.«<sup>48</sup> Darin wurde kritisiert, dass die bisherige Diskussion sich

43 Ken Sillitoe, *Ethnic Origin. The Search for a Question*, in: *Population Trends* 13, 1978, S. 25–30.

44 Ebd., S. 25.

45 United Nations, *Principles and Recommendations for the 1970 Population Censuses* (Statistical Papers, Series M, Nr. 44), New York 1969.

46 Sillitoe, *Ethnic Origin*, S. 27.

47 Dabei handelte es sich um einen 1969 gegründeten Zusammenschluss von Wissenschaftlern, der das Ziel hatte, auf die soziale Bedeutung von Wissenschaft aufmerksam zu machen.

48 British Society for Social Responsibility in Science, *Press Release. Scientists Say no to Race Question on Census*, 17.10.1979, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (2 of 2).

zu stark auf die methodische Problematik einer möglichen Frage zur ethnischen Herkunft bezogen habe, darüber sei vernachlässigt worden, dass die Frage an sich zweifelhaft sei, denn die gewonnenen Informationen seien nur begrenzt nutzbar und die Motive bedenklich, diese Herangehensweise an die Frage sei zudem politisch gefährlich:

»It is politically dangerous to consider the race question as merely a technical issue. The question in the census makes the assumption that it is black people rather than institutional racism which is the problem. The question must therefore be opposed. [...] It should be recognised that it is not any lack of information that is holding back policy developments for the benefits of black people. Rather it is a lack of political will. If the Government were committed to fighting racism, more information might be needed; but let's get the Government committed to fighting racism first.«<sup>49</sup>

Stellungnahmen für oder gegen die Frage ließen sich nahezu beliebig ergänzen.<sup>50</sup>

Einen weiteren Höhepunkt erreichte die Debatte im Jahr 1979 mit dem vom Zensusbüro geplanten Testzensus im Londoner Stadtteil Haringey, der aufgrund seines hohen Anteils an verschiedenen Migrantengruppen ausgewählt worden war. In Haringey wurden zwei unterschiedliche Bögen an die Einwohner verteilt: Einer fragte wie im Zensus von 1971 nach dem Geburtsort des Befragten und dem der Eltern; der andere fragte nach der »racial or ethnic group«. Unter dieser Überschrift hieß es: »Please tick the appropriate box to show the racial or ethnic group to which the person belongs. If the person was born in the United Kingdom of West Indian, African, Asian, Chinese or ›Other European‹ descent, please tick one of the boxes numbered 2 to 10 to show the group from which the person was descended.«<sup>51</sup> Die dazugehörigen Antwortmöglichkeiten waren wie folgt unterteilt: »1. English, Welsh, Scottish or Irish; 2. Other European; 3. West Indian or Guyanese; 4. African; 5. Indian; 6. Pakistani; 7. Bangladeshi; 8. Arab; 9. Chinese; 10. Any *other* racial or ethnic group or if of *mixed* racial or ethnic descent (please describe below).«<sup>52</sup>

Der Rücklauf des Testzensus war auffällig gering (nur 56 % der Haushalte antworteten, während die Rücklaufquote bei vergleichbaren Testumfragen bei 70 % lag), was der Soziologe Martin Bulmer in seiner Analyse nicht zuletzt auf die Kampagnen gegen den Testzensus zurückführte.<sup>53</sup> »Say no to racist Census!«, lautete eine Flugblattaktion gegen den Haringey-Zensus, die von der »Asian Action Group«, dem »Haringey Labour Movement against Racism and Fascism«, den »Tottenham and Hornsey Anti-Nazi Leagues« und der »United Black Women's Action Group« unterstützt wurde.<sup>54</sup> Dass diese Sorge nicht unbegründet war und dass die Frage nach der ethnischen Herkunft aus verschiedenen politischen Absichten gestellt werden sollte, hatte im Dezember 1978 ein Artikel im »Spearhead«, dem Sprachrohr der National Front, gezeigt:

»The 1981 Census MUST ask the vital question ›What is your ethnic origin?‹ Only then can we get an idea of the true size of the coloured population. [...] Our repatriation policy demands that we have accurate figures of the number of people who, sooner or later, are going home.«<sup>55</sup>

49 Ebd.

50 Vgl. zum Beispiel *Pat Healy*, Census Question on Race Backed by Researchers, in: *The Times*, 17.12.1979; *Peter Evans*, Trust Regards Census Race Question as Discriminatory, in: *The Times*, 23.6.1978; Questions on Race Supported, in: *The Guardian*, 17.12.1979; *Lindsay Mackie*, Census Question on Race Attacked, in: *The Guardian*, 18.12.1979.

51 1979 Test Census, H1 Form for Households, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (2 of 2).

52 Ebd. (Herv. i. O.).

53 *Martin Bulmer*, A Controversial Census Topic. Race and Ethnicity in the British Census, in: *Journal of Official Statistics* 2, 1986, S. 471–480, hier: S. 474.

54 Say No to Racist Census! Asian Action Group, Haringey Labour Movement against Racism and Fascism, Tottenham and Hornsey Anti-Nazi Leagues, United Black Women's Action Group, Haringey 1979, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (2 of 2).

55 Spearhead, December 1978, zit. nach: *Leech*, *The Census and Race*, S. 10 (Herv. i. O.).

Der anglikanische Bischof Ken Leech legte im Namen des »British Council of Churches« im März 1980 ein Diskussionspapier »The Census and Race« vor, darin bewertete er die National Front als wenig bedeutend im Vergleich zum wachsenden Rassismus innerhalb der konservativen Partei.<sup>56</sup> Hier zeigte sich einmal mehr innerhalb der verschiedenen politischen Richtungen und Interessenvertretungen die Ambivalenz gegenüber der Frage zur ethnischen Herkunft: Denn es war schließlich Margaret Thatcher, die in letzter Minute die Frage aus dem Zensus kippte, und das, obwohl sie zuvor im »White Paper« von 1978 eindeutig gefordert worden war.<sup>57</sup>

Ein Vergleich der Diskussionen um den Zensus von 1971 mit denen der Folgejahre zeigt, dass viele Argumente nach wie vor vorgebracht wurden: Sie changierten zwischen der Sorge über mangelnden Datenschutz und dem Zweifel an der ernsthaften Absicht der Regierung, die Daten wirklich für Programme im Interesse der Minderheiten einzusetzen. Zwar nicht vollständig neu, aber in den Diskussionen um den 1981er-Zensus deutlicher vertreten, war die Kritik an der Terminologie. »Criteria of colour, ancestral connexion, citizenship and religion are oddly mixed«, schrieb zum Beispiel Robin M. White von der Rechtsfakultät der University of Dundee und führte weiter aus:

»The problems thus created are not simply ones of bad drafting, and assertions that difficulties arise because of a confusion between ›race‹ and ›colour‹ beg the question of what we mean by ›race‹ (or for that matter ›ethnic origin‹).«<sup>58</sup>

Grundsätzlich schien kein Problem mit dem Begriff »race« an sich zu bestehen, wobei »ethnic group« langfristig bevorzugt wurde, vielmehr wurde die mangelnde Klarheit der Definitionen und deren Abgrenzungen zu anderen Konzepten wie »ethnicity« oder »nationality« kritisiert. In einem Bericht der Zensus-Arbeitsgruppe des »Haringey Community Relations Council« von 1979 hieß es zum Beispiel unter dem Stichwort »terminology«:

»It was unanimously agreed that there was obvious confusion, if not contradiction, on racial terminology – colour, race, ethnic or national origins – and it was strongly felt that the authors and users of these terms should be requested to give clear definitions of each term.«<sup>59</sup>

In diesem Kontext wurde nun auch eine Einbeziehung von Betroffenenengruppen in die internen Entscheidungsfindungsprozesse im Zensusbüro gefordert:

»The Office of Population Censuses and Surveys should be forced to have discussions with representative minority leaders outside Haringey and with those with some experience of race relations research.«<sup>60</sup>

Am 20. März 1980 verkündete Patrick Jenkin, Secretary of State for Social Services, in einer Pressekonferenz, dass eine Frage zur ethnischen Herkunft im Zensus 1981 nicht gestellt werde. Er begründete dies mit den schlechten Erfahrungen in Haringey und der Sorge, dass eine Frage zur »ethnic group« den gesamten Zensus gefährden könnte. An anderer Stelle wurde auf mangelnde finanzielle Mittel für einen langen Zensusfragebogen

56 Leech, *The Census and Race*, S. 10.

57 1981 Census of Population, 1977–78, Cmnd. 7146, hier Paragraf 23 und 24, House of Commons, Parliamentary Papers.

58 Robin M. White, Letter to the Editor. Ethnic Question in the 1981 Census, in: *The Times*, 14.1.1980. Ähnliche Ausführungen finden sich zum Beispiel bei Pat Healy, *Census Question*.

59 Haringey Community Relations Council, *The 1981 Census of Population. Our Response to the Haringey Test Census (April 1979) and Comments on the Proposed 1981 Questionnaire*, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (1 of 2). Die abschließende Empfehlung geht dahin, in Anbetracht der politischen Situation und der Unklarheit über zukünftige Einwanderungspolitik keine Frage nach der »ethnic group« zu stellen.

60 John Rex, Letters to the Editor. Race in the 1981 Census, in: *The Times*, 29.1.1980.

hingewiesen<sup>61</sup> und darauf, dass man Daten zur »ethnic group« auch über andere Quellen, wie zum Beispiel die seit 1973 durchgeführte »Labour Force Survey«, erhalten könne.<sup>62</sup>

»Blacks' revolt ends race quiz« lautete die Überschrift zur zurückgezogenen Zensusfrage im Daily Mirror.<sup>63</sup> Der Begriff »revolt« ist in diesem Zusammenhang sicherlich überzogen, deutet aber auf die Stimmung hin, die 1980 in Bristol und 1981 in London, Liverpool und Manchester zu Rassenunruhen führten. Letztlich wurde im Zensus von 1981 nur nach dem Geburtsort gefragt, mögliche Antworten waren »England, Wales, Scotland, Northern Ireland, Irish Republic and Elsewhere«. Falls die letzte Möglichkeit zutraf, folgte die Aufforderung »Please write the present name of the country«. Am Beispiel dieser Entscheidung zeigt sich, dass die Zensusfrage nicht einfach von staatlicher Seite vorgegeben werden konnte, vielmehr handelte es sich um einen Kommunikations- und Aushandlungsprozess, der mit dem Zensus von 1981 nicht abgeschlossen war.

## II. DAS FRAGEFORMAT IST ENTSCHEIDEND: FRAGEN ZUR »ETHNIC GROUP« IN DEN VOLKZÄHLUNGEN DER JAHRE 1991, 2001 UND 2011

Die Suche nach einer geeigneten Frage wurde in den 1980er Jahren auf eine wesentlich breitere Basis gestellt: Betroffenengruppen, Kommunen, Wissenschaftler und weitere Interessengruppen wurden in den Entscheidungsprozess einbezogen. Es ist zu vermuten, dass dieses Vorgehen zur grundsätzlichen Akzeptanz der jeweils für den Zensus von 1991, 2001 und 2011 gefundenen Frage beitrug – denn alle Stimmen wurden nun vorab gehört. Signifikant war, dass in der Diskussion um die 1991er-Volkszählungsfrage und die folgenden Jahrzehnte ein Konsens darüber bestand, dass die Frage gestellt werden sollte.<sup>64</sup> Zur Debatte stand allein das Format der Frage. Zwar gab es, wie zu erwarten, auch Stimmen gegen eine Frage zur »ethnic group«, so zum Beispiel die des Aberdeener Soziologen Robert Moore, der von einer »exercise in applied racism« sprach<sup>65</sup>, aber diese Stimmen waren in der Minderheit. Mark Bonham Carter, einer der Begründer des 1968 entstandenen »Runnymede Trust«, der sich gegen Rassendiskriminierung und für ein multiethnisches Großbritannien engagierte, setzte in einem Leserbrief an die Times vom 3. Januar 1980 den Wendepunkt bereits zum Ende der 1970er Jahre an: »By 1977 it seemed that

61 Martin Bulmer gab später in einer Analyse auch an, dass finanzielle Überlegungen hinter der Entscheidung gestanden haben könnten. *Bulmer, A Controversial Census Topic*, S. 475. Ähnlich argumentierte die Zeitschrift »Economist«, nach der die Frage »partly on the grounds of expense, but really on the grounds of funk« fallen gelassen wurde: *Census. Black is Secret*, in: *The Economist*, 22.3.1980. Dass der Sparzwang in den 1980er Jahren präsent war, zeigt auch der folgende Artikel: *David Hencke, Thatcher is Urged to Cut Surveys*, in: *The Guardian*, 10.3.1981.

62 Die »Labour Force Survey« enthielt seit 1979 eine Frage zur »ethnic origin«; vgl. *Frances Sly, Estimating Britain's Ethnic Minority Populations using the Labour Force Survey*, in: *Employment Gazette*, September 1993, S. 429–431. Häufig genannt wurde zudem die »National Dwelling and Housing Survey«; vgl. zum Beispiel *Trades Union Congress, The Census and Ethnic Origin*, Juli 1982, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (1 of 2).

63 *Roger Todd, Blacks' Revolt Ends Race Quiz*, in: *Daily Mirror*, 21.3.1980.

64 »If social inequality is not a matter of great concern, lack of accurate information which would allow an objective assessment of whether or not the minorities are getting a fair share of scarce resources, matters little. In the absence of basic statistics, every argument becomes equally plausible, and all discussion soon drifts off into vacuous speculation«, fasste der Anthropologe Roger Ballard prägnant den Glauben an die »Objektivität« und die Gründe für eine Datenerhebung im Zensus zusammen; *Roger Ballard, Race and the Census. What an »Ethnic Question« Would Show*, in: *New Society*, 12.5.1983, S. 212–214, hier: S. 212.

65 *Robert Moore, Letter to the Editor. When Ethnicity shouldn't Count for Anything*, in: *The Guardian*, 30.12.1987.

most of the leaders of minority groups were convinced that it was in their interest to support the keeping of ethnic records.«<sup>66</sup> Diese Einschätzung stimmte offensichtlich nicht für das Jahr 1981, in dem die Zensusfrage zur »ethnic group« aus dem Fragebogen genommen wurde, aber mit der neuen Strategie, verschiedene Akteure und Interessengruppen vorab einzubeziehen, kann ein Wendepunkt ab den frühen 1980ern gesehen werden.

#### *Die Volkszählung 1991: Fehleranalyse und neuer Vorschlag*

Als maßgeblichen Grund für die Entscheidung gegen eine Frage zur ethnischen Herkunft 1981 wurde der Testzensus in Haringey angesehen. Als »Flop« bezeichnete ihn der Bericht des »Home Affairs Committee«, das Anfang der 1980er Jahre vom Unterhaus eingesetzt worden war, um sowohl eine Fehleranalyse dieser Testvolkszählung durchzuführen als auch Vorschläge für eine Frage zur »ethnic group« für den Zensus von 1991 zu formulieren.<sup>67</sup> Das »Home Affairs Committee«, das entscheidenden Anteil an einer Vermittlung zwischen den verschiedenen Akteuren hatte, basierte seinen Bericht von 1983 auf einer Vielzahl von mündlichen Stellungnahmen, darunter Wissenschaftler und Vertreter von Kommunen, die »Commission for Racial Equality«, verschiedene Regierungsabteilungen (zum Beispiel das »Department of Education and Science« und das »Department of Employment and Manpower Services Commission«) sowie Abgesandte von Interessenvertretungen (wie dem »Board of Deputies of British Jews«, der »West Indian Standing Conference« und der »Association of Jamaicans (UK) Trust«). Zudem wurden 86 schriftliche Memoranden von Gemeinden, Gesundheitsbehörden, Sozialwissenschaftlern sowie von Organisationen und Einzelpersonen berücksichtigt (darunter die »Union of Muslim Families«, das »Britain Turkish Committee«, der »Trades Union Congress«, die »Labour Party Race Action Group« und der »Runnymede Trust«). Unter den Verfassern von Stellungnahmen fanden sich auch eine Marktforschungsfirma und verschiedene Ministerien der US-amerikanischen Regierung.<sup>68</sup>

Die Erfolglosigkeit der Testvolkszählung in Haringey führte das »Home Affairs Committee« in seinem abschließenden Bericht auf die fehlerhafte Frageformulierung und die mangelhafte Präsentation des Tests in der Öffentlichkeit zurück: So sei zum Beispiel nichts unternommen worden, um die Relevanz der Frage für ethnische Minderheiten und den Zweck der Daten für Regierungsstellen deutlich zu machen – nämlich die Beseitigung von Diskriminierung; die Minderheiten selbst seien somit die größten Nutznießer dieser Frage, lautete die Argumentation.<sup>69</sup> Die Befragten waren vor allem dadurch verunsichert, dass unklar blieb, ob ihre persönlichen Daten eventuell an die Einwanderungsbehörden weitergegeben würden.<sup>70</sup> In dem Abschlußbericht hieß es:

»First, they [ethnic minority organisations] presented to us the fears they argued existed amongst ethnic minority groups over confidentiality of Census data and of potential abuse by Government or extremist groups of the data. It was clear from our evidence that these fears are widespread and must be addressed by OPCS if questions are to be successfully asked. Second, their support for a

66 Mark Bonham Carter, *Ethnic Question in the 1981 Census*, in: *The Times*, 3.1.1980.

67 Second Report from the Home Affairs Committee, Session 1982–83. *Ethnic and Racial Questions in the Census*, vol. I: Report together with the Proceedings of the Committee, hier: S. vi, HC33-I, House of Commons, Parliamentary Papers.

68 Second Report from the Home Affairs Committee, Session 1982–83. *Ethnic and Racial Questions in the Census*, vol. II: Minutes of Evidence, and vol. III: Appendices, HC33-II, House of Commons, Parliamentary Papers.

69 Die ganzseitige Anzeige im Haringey Advertiser ging zum Beispiel gar nicht auf den Nutzen der Daten für Minderheiten ein, dafür aber auf die Frage des Datenschutzes; Office of Population Censuses and Surveys, *Why the Haringey Test Census?*, in: *Haringey Advertiser*, 15.3.1979.

70 Second Report, vol. I, S. vi-vii.

question in principle was subject to the question's stated objective being the purposes we have outlined, rather than for immigration and nationality purposes, and that the form should enable them to identify their ethnic origin in a way acceptable to them.«<sup>71</sup>

Die Verunsicherung in Haringey war vor dem Hintergrund der bisher geschilderten britischen Politik und Gesetzgebung der 1970er Jahre nicht unberechtigt. In den 1980er Jahren verfolgte die britische Regierung noch stärker eine Politik, die eine verschärfte Reglementierung der Einwanderung von bestimmten ethnischen Gruppen vorsah. So wurde 1981 ein »Nationality Act« erlassen, der das Aufenthaltsrecht zunächst nur Personen mit britischen Großeltern zugestand und zudem drei britische Staatsbürgerschaften mit gestuften Rechten einführte. 1988 wurde ein weiterer »Immigration Act« erlassen, der die Kontrollmechanismen verschärfte und die Ausweisung erleichterte, und 1989 versagte die britische Regierung 3,25 Millionen Hong Kong-Chinesen einen Aufenthalt in Großbritannien, obwohl diese einen britischen Pass besaßen.

Um im Vorfeld der Volkszählung von 1991 nicht dieselben Fehler wie im Testzensus zu machen, bereiste eine Delegation des »Home Affairs Committee« unter anderem die USA und Kanada, um von Nationen mit vielen Einwanderern und deren Volkszählungen zu lernen. Daraus und aus den Untersuchungen in Haringey ging hervor, dass keine Verbindung zwischen »ethnic group« und »nationality« hergestellt werden sollte. Dafür sollte eine andere Verbindung fokussiert werden und zwar die von ethnischer Herkunft und Religion – allerdings nur für Personen asiatischer Herkunft. Die Begründung dafür lautete, dass Religion ein wichtiges Merkmal dieser Gruppe sowohl für ihr Selbstverständnis als auch für ihre Benachteiligung sei.<sup>72</sup> Interessanterweise wurde genau umgekehrt für sogenannte »Blacks« argumentiert: Bei ihnen spiele Religion eine geringe Rolle sowohl für ihre Identitätsbildung als auch für ihre Benachteiligung.

Eineinhalb Jahre später veröffentlichte die Regierung ihre Antwort auf den Bericht des »Home Affairs Committee«.<sup>73</sup> Grundsätzlich stimmte sie den Vorschlägen zu und beauftragte den »Registrar General«, den Leiter der Zensusstelle, Pilottests zu diesem Thema durchzuführen, um für das Jahr 1991 eine geeignete, akzeptierte Frage formulieren zu können.<sup>74</sup> Damit begann die praktische Arbeit im Zensusbüro. In den internen Diskussionen wurden verschiedene Fragebogendesigns vorgestellt, wobei die Schwierigkeit deutlich wurde, Kategorien und Bezeichnungen zu finden, die ausreichend für die verschiedenen Anwendungsbereiche differenzierten – dafür wurden verschiedene Ministerien gefragt, welche Daten sie benötigten – und die zugleich nicht den Gefühlen und dem Selbstverständnis der Befragten widersprachen.<sup>75</sup> Diskutiert wurden beispielsweise die Bezeichnungen »Black British« und »British Asian«. Als wichtiges Kriterium für Diskriminierung beziehungsweise Schwierigkeiten der Eingliederung wurde weiterhin die Kompetenz der englischen Sprache angesehen. Deshalb sollte auch diese – und zwar nach dem Vorbild des US-Zensus – abgefragt werden. Die Formulierung dieser Frage schien einfach,

71 Ebd., S. xxv.

72 Ebd., S. xxxii: »Religion is an important feature both of their identity and their disadvantage.«; die Bedeutung von Religion wurde auch von anderen Interessengruppen geäußert; vgl. zum Beispiel Labour Party Race Action Group, Evidence to Home Affairs Committee on an Ethnic Question in the Census, October 1982, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/B (1 of 2).

73 The Government Reply to the Second Report from the Home Affairs Committee. Ethnic and Racial Questions in the Census, November 1984, Session 1982–83, HC 33-1, NA, RG 40/397 Social Survey Division, Office of Population Censuses and Surveys, Questions Wording Tests for the 1991 Census.

74 Ebd., S. 1 f.

75 Vgl. die weiteren Diskussionen in: NA, RG 40/397 Social Survey Division, Questions Wording Tests for the 1991 Census.

lediglich bei der Auflistung der verschiedenen Sprachen in alphabetischer Reihenfolge wurde vermutet, dass walisische Gefühle getroffen werden könnten, wenn »Welsh« an letzter Stelle nach »Urdu« erschien.<sup>76</sup> Auch hier war also wieder die implizite Trennung nach britischem Mutterland und ehemaliger Kolonie erkenntlich. Letztendlich stellte der Zensusbogen von 1991 erstmalig in der Geschichte des britischen Zensus eine Frage zur »ethnic group«, wobei in der kurzen Erläuterung zur Frage »ethnic« und »racial« synonym verwandt wurden (»If the person is descended from more than one ethnic or racial group«).

**10 Country of birth**  
Please tick the appropriate box.

If the 'Elsewhere' box is ticked, please write in the present name of the country in which the birthplace is now situated.

**11 Ethnic group**  
Please tick the appropriate box.

If the person is descended from more than one ethnic or racial group, please tick the group to which the person considers he/she belongs, or tick the 'Any other ethnic group' box and describe the person's ancestry in the space provided.

England <input type="checkbox"/> 1 Scotland <input type="checkbox"/> 2 Wales <input type="checkbox"/> 3 Northern Ireland <input type="checkbox"/> 4 Irish Republic <input type="checkbox"/> 5 Elsewhere <input type="checkbox"/> If elsewhere, please write in the present name of the country <input type="text"/> <input type="text"/>	England <input type="checkbox"/> 1 Scotland <input type="checkbox"/> 2 Wales <input type="checkbox"/> 3 Northern Ireland <input type="checkbox"/> 4 Irish Republic <input type="checkbox"/> 5 Elsewhere <input type="checkbox"/> If elsewhere, please write in the present name of the country <input type="text"/> <input type="text"/>
White <input type="checkbox"/> 0 Black-Caribbean <input type="checkbox"/> 1 Black-African <input type="checkbox"/> 2 Black-Other <input type="checkbox"/> please describe <input type="text"/> <input type="text"/>	White <input type="checkbox"/> 0 Black-Caribbean <input type="checkbox"/> 1 Black-African <input type="checkbox"/> 2 Black-Other <input type="checkbox"/> please describe <input type="text"/> <input type="text"/>
Indian <input type="checkbox"/> 3 Pakistani <input type="checkbox"/> 4 Bangladeshi <input type="checkbox"/> 5 Chinese <input type="checkbox"/> 6 Any other group <input type="checkbox"/> please describe <input type="text"/> <input type="text"/>	Indian <input type="checkbox"/> 3 Pakistani <input type="checkbox"/> 4 Bangladeshi <input type="checkbox"/> 5 Chinese <input type="checkbox"/> 6 Any other ethnic group <input type="checkbox"/> please describe <input type="text"/> <input type="text"/>

Abbildung 1: Der Zensusfragebogen aus dem Jahr 1991<sup>77</sup>

Durchsetzen für den Zensusfragebogen von 1991 konnte sich also weder die Religionsfrage, die zudem einer Veränderung des »Census Act« von 1920 bedurft hätte, noch die Frage nach der Sprachkompetenz. Und auch die diskutierten Bezeichnungen »Black British« und »British Asian« sind im Fragebogen von 1991 noch nicht zu finden, dafür aber – wie im Eingangsbeispiel erwähnt – im Zensus von 2001.

### Die Volkszählungen 2001 und 2011: Ein Ausblick

»The point is that ethnicity is a multi-faceted phenomenon based on physical appearance, subjective identification, cultural and religious affiliation, stereotyping and social exclusion. The key distin-

76 Ken Sillitoe, Notes on Alternative Designs for Questions on Ethnicity, Religion and Languages, for the 1991 Census, 29 May 1985, NA, RG 40/397 Social Survey Division, Questions Wording Tests for the 1991 Census.

77 Office of Population Censuses and Surveys, 1991 Census England, Private Households, URL: <[https://www.census.ac.uk/Documents/CensusForms/1991\\_England\\_Household.pdf](https://www.census.ac.uk/Documents/CensusForms/1991_England_Household.pdf)> [20.7.2010].

guishing characteristics will vary from place to place. [...] In Britain, as in a number of other countries, the primary line of cleavage is based on colour.«<sup>78</sup>

Hautfarbe ist demnach das vorherrschende Merkmal, das Richard Berthoud, Professor an der University of Essex, für Großbritannien im Jahr 1997 feststellte. So zu denken, setzt voraus, dass es wichtig ist, eine Grenze zwischen »us« und »them« zu ziehen.<sup>79</sup> Die Frage nach der ethnischen Herkunft ist dann keine Integrationsfrage, sondern eine Abgrenzungsfrage, und diese bestimmte auch weiterhin das Format der Zensusfrage zur »ethnic group«. Zunehmend wurde nun aber auch die Religion als maßgeblich zur Bestimmung der ethnischen Gruppe angenommen. Im Jahr 2001 wurde erstmals seit 1851 eine Frage zur Religion gestellt, die allerdings nicht verpflichtend, sondern freiwillig war.<sup>80</sup> Vor allem Labour-Innenminister Jack Straw setzte sich für diese Frage mit der Annahme ein, dass »it will help reveal a far more accurate picture of Britain's ethnic communities than the current outdated classes of white, black or Asian.«<sup>81</sup> Die Frage wurde unter anderem damit begründet, dass Religion eine immer wichtigere Rolle für die Identität spielen würde, teilweise wichtiger als die Hautfarbe. Auch an dieser Frage entwickelte sich eine Diskussion, die der um die »ethnic group« in ihrer Argumentation zwischen Missbrauch der Daten und Schutz von Minderheiten sehr ähnlich war.<sup>82</sup>

Basierend auf Hautfarbe und Religion geht die Tendenz für 2011 zudem dahin, immer mehr Fragen zu diesem Themenkomplex zu erheben. So sind derzeit nicht weniger als zehn Fragen geplant: »What is your country of birth?«, »If you were not born in the United Kingdom, when did you most recently arrive to live here?«, »Including the time you have already spent here, how long do you intend to stay in the United Kingdom?«, »How would you describe your national identity?«, »What is your ethnic group?«, »What is your main language?«, »How well can you speak English?«, »What is your religion?«, »One year ago, what was your usual address?« und »What passport do you hold?«<sup>83</sup> Der Fragebogen durchlief den üblichen Prozess von Testumfragen und Modifikationen. Omar Khan vom »Runnymede Trust«, dem heute führenden »Race Equality«-Thinktank, sprach von 600 Antworten, die die Regierung auf ihre Anfrage erhielt.<sup>84</sup> Öffentlichen Protest gab es bisher nicht.

78 Richard Berthoud, *Defining Ethnic Groups. Origin or Identity?*, 1997, S. 2, Runnymede Collection at Middlesex University, 19/01/D.

79 Genau das tat Berthoud auch; vgl. ebd.

80 Nach Religion wurde 1851 in einem gesonderten Zensus gefragt, mit dem »Census Act« von 1920 wurde einer Frage nach der Religion grundlegend widersprochen. Abweichend davon ist die Lage in (Nord-)Irland, wo die Frage eine lange Tradition hat.

81 So die Darstellung im Guardian: *Alain Travis*, 2001 Census Will Put Faith in Religious Beliefs, in: *The Guardian*, 4.1.1999.

82 Vgl. zum Beispiel *Hans Kundnani*, A Fair Question. Hans Kundnani on the Implications for Muslims of Census Data on Religious Belief, in: *The Guardian*, 10.2.1999; *Barry Kosmin*, Divine and Divide. Plans to Include Religion in a UK Census for 2001 Are Already in Trouble as the Government Faces Accusations of Bias, in: *The Guardian*, 4.8.1999; *David Coleman*, Letter to the Editor. Census Plan to »pry« into Religion, in: *The Times*, 12.1.1999; *Paul Fisher*, Census 2001. Sit Down and Be Counted. The Things Politicians Feel They Have to Know About Us Constantly Escalate – the Next Head-count Will Include More Personal Questions than Ever Before, Plus More Draconian Penalties for Failing to Answer, in: *The Daily Telegraph*, 28.1.1999.

83 Office of National Statistics, *Census 2011. Household Questionnaire England*, URL: <<http://www.ons.gov.uk/census/2011-census/2011-census-questionnaire-content/index.html>> [17.7.2010].

84 *Omar Khan*, *Ethnicity and Nationality. Review of ONS Census Proposals*, in: *Runnymede's Quarterly Bulletin*, Juni 2008, S. 19–21, hier: S. 19, URL: <<http://www.runnymedetrust.org/uploads/publications/pdfs/354BulletinJune08.pdf>> [19.7.2010].



**16 What is your ethnic group?**  
 Choose **one** section from A to E, then tick **one** box to best describe your ethnic group or background

**A White**

- English/Welsh/Scottish/Northern Irish/British
- Irish
- Gypsy or Irish Traveller
- Any other White background, write in

**B Mixed/multiple ethnic groups**

- White and Black Caribbean
- White and Black African
- White and Asian
- Any other Mixed/multiple ethnic background, write in

**C Asian/Asian British**

- Indian
- Pakistani
- Bangladeshi
- Chinese
- Any other Asian background, write in

**D Black/African/Caribbean/Black British**

- African
- Caribbean
- Any other Black/African/Caribbean background, write in

**E Other ethnic group**

- Arab
- Any other ethnic group, write in

Abbildung 2: Zensusfragebogen für 2011<sup>85</sup>

### III. DER ZENSUSFRAGEBOGEN ALS TEIL EINES KOMMUNIKATIONSPROZESSES

Die Antwortmöglichkeiten für die Frage zur »ethnic group« für das Jahr 2011 zeigen noch immer eine Mischung aus Hautfarbe, geografischer Herkunft und Nationalität. Hat sich also nichts geändert? Orientiert man sich an den eingangs genannten Kriterien für eine gute Frage (öffentliche Akzeptanz, Bedarfsfeststellung der Daten, die methodische Möglichkeit einer geeigneten Frage), so kann zunächst festgestellt werden, dass sich die öffentliche Akzeptanz im Untersuchungszeitraum erheblich verändert hat. Während im Kontext der Volkszählungen von 1971 und 1981 von verschiedener Seite Sorge über mangelnden Datenschutz geäußert wurde, stand dieser Aspekt später weniger im Zentrum. Dazu beigetragen haben die in den 1970er Jahren eingesetzten Ausschüsse, zum Beispiel das »Younger Committee on Privacy« und das »Lindop Committee on Data Protection«, die zu Daten-

85 Office of National Statistics, Census 2011, Household questionnaire England, URL: <<http://www.ons.gov.uk/census/2011-census/2011-census-questionnaire-content/index.html>> [17.7.2010].

schutzgesetzen, wie dem »Data Protection Act« im Jahr 1984 führten.<sup>86</sup> Allerdings war die Sorge durchaus nicht unberechtigt. So wurde 1970 die »Social Survey Division« mit dem »General Register Office« zusammengeführt, daraus entstand das »Office of Population Censuses and Surveys«.<sup>87</sup> Alle Daten die zuvor in den beiden Abteilungen getrennt gesammelt worden waren, kamen somit unter einem neuen Dach zusammen. Als Paradebeispiel für zweifelhaften Datenfluss galt die Weitergabe von Informationen über Personen mit Krankenpflegeausbildungen aus dem Zensus von 1971 an die »Social Survey Division« für eine Folgeuntersuchung; da beide Abteilungen nun zusammengefasst waren, war dieses Vorgehen legal, entsprach aber nicht den öffentlichen Vorstellungen vom Schutz persönlicher Zensusdaten.<sup>88</sup> Auch der Verkauf von Zensusdaten an privatwirtschaftliche Einrichtungen entwickelte sich zur alltäglichen Praxis. Zwar sind die Daten anonymisiert, denn die 100-jährige Sperrfrist wurde nicht geändert, sie können von den Firmen aber über das Wahregister und ein auf wenige Häuser oder Straßen begrenztes Postleitzahlensystem entschlüsselt werden.<sup>89</sup>

Der Glaube an die verwissenschaftlichte Form der persönlichen Daten und deren Nutzen schien ab den 1980er Jahren ungebrochen. Nicht mehr Rassismus wurde dahinter vermutet, sondern eine notwendige, »objektive« Datenerhebung, die den Minderheiten selbst zugutekomme. Die Zensusfragen zur »ethnic group« wurden zunehmend nicht nur im Zensus und in anderen staatlichen Umfragen verwendet, sondern fanden auch Eingang in die privatwirtschaftliche Markt- und Meinungsforschung.<sup>90</sup> Zudem wurden sie in der jeweiligen Zensusform seit 1991 zum Beispiel im Monitoring für Chancengleichheit verwendet: »Census categories are therefore important not only for government policy, but also impact the labour market and educational institutions.«<sup>91</sup> Die Anwendung von Zensusdaten und die Orientierung an Zensusfragen und -konzepten sind also in ganz verschiedenen Bereichen zu finden.

Methodisch gesehen, ist die Frage nach der ethnischen Herkunft allerdings bis heute unbefriedigend, da sie gegen grundlegende Regeln eines Fragebogens, die in jedem Handbuch der angewandten Sozialforschung zu finden sind, verstößt: das Gebot der Einfachheit und der Eindeutigkeit. Forschungen in Großbritannien haben zum Beispiel in den 1960er Jahren gezeigt, dass Wörter wie »paradox« und »chronological« nur von etwa einem Fünftel der britischen Bevölkerung verstanden wurden und Konzepte wie etwa »Region« vielen Befragten völlig unklar waren.<sup>92</sup> Somit ist zu vermuten, dass das Wort »ethnic« nicht von allen Zensussteilnehmern verstanden wurde und zudem auch unter den Umfrageforschern kein einheitliches Konzept vorherrschte. Das war unter anderem daran zu erkennen, dass zum Verständnis der Frage in den Fragebögen häufig nähere Erläuterungen gegeben wurden. Im Zensus 2001 hieß es zum Beispiel in einer Zwischenunterschrift,

86 Vgl. *Edward Higgs*, *The Information State in England. The Central Collection of Information on Citizens, 1500–2000*, Basingstoke 2003, S. 188–193. Higgs weist zudem auf europäische Abkommen hin, die zur nationalen Datenschutzgesetzgebung hinzukamen.

87 Vgl. *Moss*, *The Government Social Survey*, S. 73 f.

88 *Nissel*, *People Count*, S. 94.

89 Vgl. dazu mein Forschungsprojekt zu britischen Selbstbeobachtungen in Volkszählungen und Umfragen im 19. und 20. Jahrhundert, das sich unter anderem mit verschiedenen Möglichkeiten der Klassifizierung von Gesellschaft beschäftigt.

90 Vgl. zum Beispiel die Umfrage, die das privatwirtschaftliche Meinungsforschungsinstitut »Ipsos MORI« im Auftrag des nationalen Gesundheitssystems (NHS) 2009 durchführte; *The GP Patient Survey 2009*, Fragebogen im privaten Besitz der Verfasserin.

91 *Khan*, *Ethnicity and Nationality*, S. 19.

92 *William A. Belson*, *The Impact of Television. Methods and Findings in Program Research*, London 1967, zitiert in: *Jean Morton-Williams*, *Questionnaire Design*, in: *Robert M. Worcester/John Downham* (Hrsg.), *Consumer Market Research Handbook*, Amsterdam 1986, S. 111–146, hier: S. 115.

dass es sich um den »cultural background« handele. Kurzum: Aus methodischer Perspektive war die Frage nicht fragbar und wurde trotzdem gefragt. Die Ambivalenz der Moderne, um die Worte von Zygmunt Baumann zu verwenden<sup>93</sup>, wurde hier sichtbar, aber der Glaube an den Zensus war so groß, dass über diese methodischen Probleme hinweggesehen wurde. Es ist also durchaus zu vermuten, dass auch im Jahr 2021 wiederum neue Fragen zum Themenkomplex »nationality, race, ethnic group« formuliert werden.

Großer Widerstand gegen eine solche Frage ist weder 2011 noch 2021 zu erwarten, denn die explizite Einbeziehung von verschiedenen Akteuren seit den 1980er Jahren, darunter nicht zuletzt die Betroffenengruppen selbst, hat zu einer Form der gefühlten Mitbestimmung geführt. Ein Konsens über die Notwendigkeit der Daten ist erzielt worden; ein Konsens über das Frageformat jedoch nicht. Umfrageforscher, Auftraggeber, potenzielle Anwender, Interviewer und Interviewerinnen (es handelt sich um eine Aufgabe, die vor allem von Frauen ausgeführt wird) sowie die Befragten selbst bringen ihre Ideen ein<sup>94</sup>, wie am Beispiel des Themenkomplexes »nationality, race, ethnic group« dargestellt wurde. Wichtiges Ergebnis der Analyse ist, dass eine Volkszählungsfrage nicht einfach von übergeordneter Stelle diktiert werden kann, vielmehr handelt es sich um einen in öffentliche Diskurse eingebetteten Kommunikationsprozess, in den verschiedene historische Akteure involviert sind.

---

93 Zygmunt Baumann, *Moderne und Ambivalenz. Das Ende der Eindeutigkeit*, Frankfurt am Main 1995 (zuerst engl. 1991).

94 Ideen werden hier als »gedachte Ordnungen« verstanden, die als intellektuelle Leistungen, aber auch als »Allerweltswissen« (Berger/Luckmann) in der konkreten Lebenswelt von Menschen entstehen können. Vgl. Peter L. Berger/Thomas Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt am Main 1969 (zuerst engl. 1966). Damit lehnt sich der Aufsatz an das DFG-Schwerpunktprogramm »Ideen als gesellschaftliche Gestaltungskraft im Europa der Neuzeit. Ansätze zu einer neuen ›Geistesgeschichte‹« an. Vgl. den Ausschreibungstext des Programms in: Lutz Raphael/Heinz-Elmar Tenorth (Hrsg.), *Ideen als gesellschaftliche Gestaltungskraft im Europa der Neuzeit*, München 2006, S. 525–531, hier: S. 526.

