

Herkunftsbasierte
Personenprofile
in der
Europäischen Union:
allgegenwärtig, ineffizient
und diskriminierend

Zusammenfassender Bericht
und
Empfehlungen

Embargo 26 May 2009 1130 CET

Copyright © 2009 – Open Society Institute. Alle Rechte vorbehalten.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without the prior permission of the publisher.

Published by
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

For more information contact:
Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.justiceinitiative.org

Zusammenfassender Bericht und Empfehlungen

A. Zusammenfassender Bericht

Seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 berichtet ein Drittel aller britischen Muslime, bei Kontrollen auf Flughäfen Opfer diskriminierender Behandlung geworden zu sein. In Deutschland haben mit Maschinengewehren bewaffnete Polizeibeamte Elfjährige vor Moscheen auf Ihre Identität hin überprüft. Marokkanische Einwanderer sind von spanischen Polizeibeamten als „*moro de mierda*“ („Scheiß-Araber“) bezeichnet worden. In einer in Deutschland durchgeführten, groß angelegten Datenauswertungsmaßnahme sind die personenbezogenen Daten von 8,3 Millionen Personen überprüft worden, die sich gezielt auf Personen mit muslimischer Religionszugehörigkeit bezog. Diese Maßnahme identifizierte nicht einen einzigen Terroristen. Dies sind Beispiele für polizeiliche Ermittlungen mittels Personenprofilen, die an die ethnische Herkunft von Personen anknüpfen – eine seit langem gängige Praxis, die in den letzten Jahren noch zugenommen hat. Belegmaterial aus verschiedenen Ländern der Europäischen Union beweist, dass die Polizeibehörden verallgemeinernde Kategorien wie ethnische Herkunft, Religionszugehörigkeit, Rasse oder Staatsangehörigkeit heranziehen, um darüber zu entscheiden, wer kontrolliert und wessen Identität überprüft wird. Den zunehmenden Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile liegt die gegenwärtig verbreitete Furcht vor terroristischen Anschlägen zugrunde, und viele halten ein

entsprechendes Vorgehen für eine wirksame Methode der Ermittlung terrorverdächtiger Personen.

Möglicherweise wirkt die Vorstellung beruhigend, die Polizei könne Terroristen und sonstige Straftäter anhand verallgemeinernder Kriterien wie die der ethnischen Herkunft, Rasse, Staatsangehörigkeit oder Religionszugehörigkeit ausfindig machen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie dieser Bericht aufzeigt, sind Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile zwar verbreitet, sie sind jedoch nicht wirksam und gleichzeitig diskriminierend. Glücklicherweise existieren bessere Alternativen.

Definition von Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile

Der Begriff der „Ermittlungen mittels Personenprofilen“ verweist auf eine polizeiliche Ermittlungspraxis, bei der ein Bündel konkreter Kriterien verwendet wird, um Personen, die Straftaten begangen haben, ausfindig zu machen und zu ergreifen (Strafverfolgungs-Profiling) oder um den Kreis von Personen einzugrenzen, die mit Wahrscheinlichkeit Straftaten begehen werden (präventivpolizeiliches Verhaltens-Profiling). Beide Arten des Profiling stellen zunächst anerkannte und rechtmäßige Ermittlungsmethoden dar, die dem möglichst effizienten Einsatz knapper Ermittlungsressourcen dienen. Soweit die von der Polizei verwendeten Personenprofile sich auf konkrete Tatsacheninformationen über eine bestimmte Person oder auf objektive Indikatoren kriminellen Verhaltens stützen, deren Relevanz statistisch nachgewiesen ist, ist das Erstellen von Personenprofilen rechtlich zulässig.

„Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile“ (*ethnic profiling*) beschreiben demgegenüber polizeiliche Ermittlungen unter Verwendung von verallgemeinernden Kriterien, die sich – anders als beim Vorliegen konkreter Verdachtsmomente auf Grund von Tatsachen oder auf Grund des Verhaltens Einzelner – auf Kategorien wie die der ethnischen Herkunft, Rasse, Religionszugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit stützen und die von den Vollzugs- oder Ermittlungsbehörden herangezogen werden, um zu entscheiden, wer sich aus ihrer Sicht strafbar gemacht hat oder strafbar machen könnte. Herkunftsbasierte Personenprofile kommen in der Praxis meist dann zum Tragen, wenn Polizeibeamte darüber entscheiden, wer kontrolliert, in seiner Identität überprüft, vernommen, durchsucht oder möglicherweise sogar verhaftet wird. Ethnic Profiling kann Manifestation rassistischer Einstellung einzelner Polizeibeamter oder Ausdruck von institutionell verankerten Vorbehalten in den Polizeikräften vieler Länder sein.

Es gibt ein ganzes Bündel schlimmer Auswüchse bei Ermittlungen mit herkunftsbasierten Personenprofilen, zum Beispiel das Kontrollieren, Durchsuchen und sogar Verhaften unschuldiger Personen. Weitere Mängel der Methode liegen im Übersehen

von Straftätern, die nicht in das vorgefasste Profil passen, in Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip sowie gegen das Gebot des fairen Verfahrens, in der Stigmatisierung ganzer Bevölkerungsgruppen sowie schließlich in der Ausgrenzung von Personen, die den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden durch ihre Kooperation bei der Kriminalitätsbekämpfung und Verhinderung von terroristischen Akten behilflich sein könnten.

Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofilen sind allgegenwärtig – und haben seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 zugenommen

Das Ermitteln mittels herkunftsbasierter Personenprofile ist nicht allein eine Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001. Es gibt eindeutige Belege dafür, dass verschiedene Polizeibehörden in ganz Europa sich in ihrer Arbeit im Bezug auf Immigranten und Minderheiten seit langem auf herkunftsbasierte Personenprofile stützen. Trotz eines in ganz Europa vorhandenen Mangels an quantitativen Informationen über die polizeiliches Ethnic Profiling deutet das wenige vorhandene Datenmaterial darauf hin, dass das Ermitteln anhand herkunftsbasierter Personenprofile weit verbreitet ist.

Seit den Anschlägen des 11. September 2001 hat das Interesse an herkunftsbasierten Personenprofilen sprunghaft zugenommen. Auch wenn die europäische Öffentlichkeit mit dem sogenannten „Krieg gegen den Terror“ verbundene massive Rechtsverstöße (wie z. B. die illegale Auslieferung und Folter von Verdächtigen) verurteilen mag, betrachten viele das Profiling von Muslimen als gerechtfertigt. Nach dieser Sichtweise waren es jeweils junge muslimische Männer, die das World Trade Center in New York zerstörten sowie die Bombenanschläge auf den Madrider Bahnhof Atocha und auf die Londoner U-Bahn verübten. Deshalb sei es gerechtfertigt, wenn junge Muslime Ziel polizeilicher Überwachung seien. Wenn viel auf dem Spiel steht, mag das Ermitteln anhand herkunftsbasierter Personenprofile wie kluges polizeiliches Handeln wirken.

Europäische Polizeibehörden scheinen diesem Ansatz zuzustimmen. In Großbritannien (dem einzigen EU-Mitgliedsstaat, in dem die Polizei systematisch ethnizitätsbezogene Daten erfasst) belegt das nach den Terroranschlägen angefallene Datenmaterial einen dramatischen Anstieg von Kontrollen und Durchsuchungen britischer Staatsangehöriger asiatischer Herkunft: Die Kontrollen von Personen asiatischer Herkunft auf der Grundlage von Anti-Terror-Gesetzen haben sich seit den Anschlägen des 11. September 2001 verdreifacht und seit den Bombenanschlägen auf die Londoner U-Bahn vom Juli 2005 sogar verfünffacht.¹ In Deutschland haben die Polizeibehörden auf Grund entsprechender, präventivpolizeilicher Befugnisse an großen Moscheen Massen-Identitätsüberprüfungen durchgeführt. In Frankreich und Italien sind insbesondere

strenggläubige Muslime zur Zielgruppe von Razzien in Wohnungen, Unternehmen und Moscheen geworden – häufig ohne dass konkrete Verdachtsmomente vorlagen. Seit 2001 bestätigen zahlreiche Studien „einen sich bei prominenten Muslimen und in muslimischen Gemeinden in ganz Europa verstärkenden Eindruck, dass Muslime nicht auf der Grundlage konkreter Tatsachen und begründeter Verdachtsmomente, sondern allein deshalb kontrolliert, verhört und durchsucht werden, weil sie, muslimisch aussehen.“²

In Europa haben Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile seit 2001 abwechselnd zu- und abgenommen, und zwar jeweils in Reaktion auf herausragende Fälle von Terrorstraftaten. Einige der in diesem Bericht beschriebenen Ermittlungspraktiken kommen im laufenden Jahr weniger häufig vor als dies noch unmittelbar nach den Bombenanschlägen in Madrid und in London der Fall war. Insbesondere die auffälligeren Formen herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen wie zum Beispiel breit angelegte Datenauswertungen und Großrazzien sowie Massen-Identitätsüberprüfungen vor religiösen Versammlungsorten sind nun seltener geworden.

Der offenkundige Rückgang der auffälligeren Formen der herkunftsbasierten Personenprofilermittlung unterstreicht, dass diese Praxis allzu häufig eher ein Werkzeug der Öffentlichkeitsarbeit als eine sachlich begründete Reaktion auf Kriminalität und Terrorismus darstellt. In dieser Hinsicht spiegelt sie eine politische Realität wider, die sich jederzeit ändern kann. Obwohl sich die Besorgnisse der Öffentlichkeit seit dem Sommer des Jahres 2006 abgeschwächt haben, würde ein neuerlicher Anschlag die politischen Entscheidungsträger und Sicherheitsbehörden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu veranlassen, Muslime erneut unverhüllt und öffentlich verstärkt zu verdächtigen.

Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile stellen eine Form der Diskriminierung dar

Das Ermitteln anhand herkunftsbasierter Personenprofile stellt trotz seines verbreiteten Vorkommens eine Diskriminierung und damit einen Verstoß gegen fundamentale Menschenrechtsnormen dar. Da es sich auf ethnische, rassebezogene oder religiöse Stereotype stützt, ist es ein Verstoß gegen ein elementares Rechtsprinzip: den Grundsatz, dass der Staat jeden Bürger als ein Individuum und nicht lediglich als Mitglied einer Gruppe zu behandeln hat. Indem das äußere Erscheinungsbild einer Person als Hinweis auf eine Neigung zur Begehung von Straftaten aufgefasst wird, verkehren Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile die Unschuldsvermutung in ihr Gegenteil. Soweit die Polizeibehörden Kriterien wie Herkunft, Rasse oder Religionszugehörigkeit nicht als Eigenschaften in individuellen Beschreibungen von Verdächtigen

oder im Rahmen von Ermittlungen heranziehen, die konkreten und vertrauenswürdigen Standards entsprechen und sich auf zeitlich und örtlich eingegrenzte Sachverhalte beziehen, stellen Personenprofilermittlungen einen Verstoß gegen europäisches und internationales Recht dar, das einer Differenzierung und Einordnung von Personen nach ethnischer Herkunft, Rasse, Staatsangehörigkeit oder Religion aus bedeutenden historischen und sachlich-logischen Gründen enge Grenzen gesetzt hat.

Die Europäische Menschenrechtskonvention verbietet Diskriminierung und garantiert die uneingeschränkte Gleichheit vor dem Gesetz. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, dass Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile ebenso wie sonstige Ungleichbehandlungen, die „ausschließlich oder in wesentlichem Umfang auf die ethnische Herkunft einer Person abstellen“ per se rechtswidrig sind. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance – ECRI*) hat gegen Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile, wie sie in einer Vielzahl von EU-Mitgliedsstaaten praktiziert werden, wiederholt Bedenken angemeldet.

ECRI hat sich ausdrücklich mit herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen im Zusammenhang mit polizeilichen Antiterrormaßnahmen befasst. Die von der ECRI herausgegebene Schrift *„Allgemeine Richtlinienempfehlung Nr. 8 betreffend die Bekämpfung von Rassismus bei gleichzeitigem Vorgehen im Antiterrorkampf (2004)“* enthält die Aufforderung an die [europäischen] Regierungen, „ein besonderes, prüfendes Augenmerk auf die von Grenzbeamtinnen und Grenzbeamten und in den einzelnen Mitgliedstaaten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Polizei- und Justizbehörden durchgeführten Kontrollen zu legen.“⁴³ Ungeachtet des großen Gewichts der europäischen Rechtsprechung sind Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile bis heute weder von der Europäischen Union noch von einzelnen europäischen Regierungen ausdrücklich verboten worden.

Das europäische Recht stellt sich hinsichtlich der Vorgänge im Zusammenhang mit herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen als ein komplexes Flickwerk aus Schutzvorschriften und Gesetzeslücken dar. Artikel 29 des EU-Vertrags formuliert für die Europäische Union die Zielvorgabe, „den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb eines von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit geprägten Raumes zu gewähren, in dem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf den Gebieten der Polizeiarbeit und der strafgerichtlichen Rechtsprechung fortentwickelt wird und in dem gleichzeitig Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhindert und bekämpft werden“. Obwohl es die Auffassung gibt, dass der in der EU-Richtlinie über die Rassengleichheit enthaltene Begriff der „Waren und Dienstleistungen“ so zu verstehen ist, dass hiervon auch polizeiliches Handeln innerhalb der Mitgliedsstaaten erfasst wird, ist die herr-

schende Meinung der europäischen Behörden, dass die EU nur in Angelegenheiten der Kooperation der einzelnen Mitgliedsstaaten in Strafsachen, nicht jedoch für nationalstaatliche Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig ist. Auf dieser Grundlage sind zuletzt zunehmend Umsetzungsvereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten abgeschlossen worden. Diese Vereinbarungen sollen die Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden und den automatisierten Zugang zu Strafverfolgungsinformationen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten ermöglichen, um den Terrorismus und schwere Kriminalität zu bekämpfen.⁴ Darüber hinaus baut die EU zügig umfangreiche Datenbanken für die Überwachung der Grenzen und der Einreisekontrolle auf. Die EU gestattet den nationalen Strafverfolgungsbehörden bei deren Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung auf diese Ressourcen zuzugreifen.⁵

Die dienstlichen Kapazitäten und die institutionelle Zusammenarbeit werden in einer Geschwindigkeit ausgebaut, die mit der Entwicklung der regionalen Rechenschaftsstandards und Aufsichtsstrukturen bei weitem nicht Schritt hält. Es ist besorgniserregend, dass die besagten Initiativen in den Handlungsbereich der Europäischen Union fallen, jedoch außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Schutzvorschriften gegen Diskriminierung liegen. Noch besorgniserregender ist das unzureichende Datenschutzniveau hinsichtlich der Zusammenarbeit bei Strafverfolgungsmaßnahmen. Der Rahmenbeschluss zum Schutz von persönlichen Daten im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit in Strafsachen ist dahingehend kritisiert worden, dass geringere Standards festgelegt werden als in der Europäischen Datenschutzrichtlinie von 2005. Dies ist ein beunruhigender Trend, der dadurch gestoppt werden könnte, dass eine im betreffenden Staat gültige Norm verabschiedet wird, die klar definiert, was herkunfts-basierte Personenprofilermittlungen sind. Diese Norm sollte zugleich solche Mindestschutzstandards festlegen, die sich an dem derzeit gültigen Antidiskriminierungsrecht und Datenschutzrecht der Europäischen Union orientieren, anstatt dieses aufzuweichen.

Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile sind ineffektiv

Es gibt keine Belege dafür, dass herkunfts-basierte Personenprofilermittlungen Straftaten und Terrorismus verhindern. Voneinander unabhängige Studien in Großbritannien, den Vereinigten Staaten, Schweden und den Niederlanden sind einhellig zu dem Ergebnis gelangt, dass Ermittlungen anhand herkunfts-basierter Personenprofile nicht wirkungsvoll sind.⁶ Personenkontrollen und Durchsuchungen, die auf der Grundlage von Antiterrorgesetzen in Europa durchgeführt worden sind, haben bisher nur zu wenigen Anklagen und noch keiner Verurteilung wegen terroristischer Straftaten geführt.

Das Gegenteil ist der Fall: Ermittlungen anhand von Personenprofilen führen zu weniger Sicherheit, da polizeiliche Ressourcen fehlgeleitet und genau diejenigen

Personen ausgegrenzt werden, deren Mitwirkung für die erfolgreiche Aufdeckung von Straftaten erforderlich ist. Wenn Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden sich mit Ethnic Profiling befassen, tragen sie hierdurch gewollt oder ungewollt dazu bei, dass sich Minderheiten und Immigranten zunehmend marginalisiert fühlen. Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile stigmatisieren ganze Bevölkerungsgruppen nach ihrer Rasse, ethnischen Herkunft und Religion dahingehend, dass diese angeblich mit höherer Wahrscheinlichkeit Straftaten begehen, und vermitteln so der Gesamtgesellschaft den Eindruck, dass alle Mitglieder dieser Gruppe(n) eine Bedrohung darstellen. Wenn die Polizei und staatliche Sicherheitsbehörden das Kriterium der ethnischen Herkunft heranziehen, um darüber zu entscheiden, wer ein Terrorist oder ein Straftäter ist, warum sollten dann nicht auch lokale Ladeninhaber, Restaurantbesitzer oder Flugbegleiter dies tun?

Viele Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden sind sich dieser Gefahren bewusst. Ein hochrangiger britischer Polizeibeamter warnte kürzlich davor, dass „eine sehr reale Gefahr besteht, Minderheiten in der Bevölkerung durch das Terror-Etikett zu marginalisieren... Dies wird zur Folge haben, dass diese Bevölkerungsgruppen sich genau dann zurückziehen werden, wenn wir ihr Vertrauen benötigen.“⁷

Umfangreiche Untersuchungen und die in diesem Bericht präsentierten Schlussfolgerungen und Ergebnisse weisen darauf hin, dass Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile die Effektivität der Polizeiarbeit nicht verbessern, sondern dass sie sie sogar mit hoher Wahrscheinlichkeit verringern, und zwar hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus sowie der allgemeinen Kriminalität. Zahlreiche Studien über Polizeiarbeit belegen, dass immer dann, wenn Polizeibeamte auf der Grundlage ihrer persönlichen Einschätzungen handeln, sie sich verstärkt von Stereotypen bzw. Klischees leiten lassen und sich unverhältnismäßig auf Minderheiten konzentrieren, was wiederum die Effektivität ihrer Arbeit verschlechtert. Vor dem Hintergrund einer tatsächlich existierenden Vielfalt von Bedrohungen durch Straftaten und terroristische Anschläge, mit der sich Europa konfrontiert sieht, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die polizeilichen Ressourcen so effektiv wie möglich eingesetzt werden.

Ebenso sehr von Bedeutung ist es, dass dann, wenn die Polizei ganze Personengruppen als vermeintlich verdächtig behandelt, ihr mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährliche Personen entgehen, die nicht in das vorgefasste Profil passen. Vor den Londoner Bombenanschlägen vom 7. Juli 2005 war der Anführer der Bombenattentäter „den Geheimdiensten als ein Bekannter anderer Personen aufgefallen, die in dem Verdacht standen, einen terroristischen Bombenanschlag zu planen. Er wurde jedoch nicht weiter verfolgt, weil er nach dem Stand von vor Juli 2005 nicht ausreichend viele Kriterien des Profils eines Terrorverdächtigen erfüllte.“⁸ Ermittlungen anhand her-

kunftsbasierter Personenprofile schaffen auf diese Weise einen direkten Anreiz dafür, dass terroristische Vereinigungen Personen anwerben, die nicht dem gängigen Personenprofil eines Terrorverdächtigen entsprechen.

Alternativen zu Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile

Nicht nur sind Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile rechtswidrig und kontraproduktiv; es gibt darüber hinaus bessere Möglichkeiten der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung. Die Reform des US-amerikanischen Zolls (der Reisende an den US-Grenzen auf Schmuggelware durchsucht) in den späten 90er Jahren hat aufgezeigt, dass die Erstellung von Verdächtigenprofilen auf der Grundlage individueller Verhaltensmuster effektiver ist als das Arbeiten mit Profilen, die sich auf Kriterien wie Rasse oder ethnische Herkunft stützen. Als der US-amerikanische Zoll im Jahre 1999 eine auf das Kriterium der ethnischen Herkunft basierte Strategie aufgab und sich statt dessen auf das Kriterium von Verhaltensmustern konzentrierte, steigerte sich die Produktivität und Effektivität seiner Arbeit rasant. Die Anzahl der Durchsuchungen verringerte sich von 10.733 im ersten Quartal des Jahres 1999 (noch vor der Reform) auf 2.814 im ersten Quartal des Jahres 2000 (nach der Reform), der Prozentsatz der Durchsuchungen, der zum Auffinden von Schmuggelware führte, stieg jedoch sprunghaft von 3,5 Prozent auf fast 11 Prozent an.⁹

Ein in den Jahren 2007 bis 2008 von der *Open Society Justice Initiative* in Spanien in Zusammenarbeit mit städtischen Polizeikräften durchgeführtes Pilotprojekt verringerte in ähnlicher Art und Weise die unverhältnismäßig hohe Anzahl von Personenkontrollen bei Mitgliedern von Minderheiten, während sich gleichzeitig die Effektivität der Polizeiarbeit erheblich steigerte. Im spanischen Fuenlabrada erzielte die Polizei dadurch dramatisch verbesserte Erfolge, dass sie sich von Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile abwandte und neue Methoden einsetzte, die auf konkreten Daten basierte und auch eine verstärkte Kommunikation und Zusammenarbeit mit Minderheiten eröffnete. In einem Zeitraum von vier Monaten verringerte sich so die Zahl der Personenkontrollen von 958 pro Monat auf 396 pro Monat, der Prozentanteil der erfolgreichen Personenkontrollen (d.h. der Kontrollen, bei denen eine Straftat oder ein sonstiger Rechtsverstoß aufgedeckt wurde,) stieg jedoch von 6 Prozent auf 28 Prozent an.¹⁰

Ein Schlüsselement des Erfolgs in Fuenlabrada war die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und Minderheitengruppen – ein Faktor, der für die effektive Arbeit der Strafverfolgungsbehörden von zentraler Bedeutung ist, von Befürwortern herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen jedoch häufig übersehen wird. Wie von führenden Antiterror-Experten festgestellt worden ist, besteht eines der Hauptelemente einer

effektiven Antiterror-Strategie darin, „stabile vertrauensvolle Beziehungen zu denjenigen Bevölkerungsgruppen aufzubauen und zu entwickeln, aus denen Terroristen mit größter Wahrscheinlichkeit hervorgehen oder in denen sich Terroristen gegebenenfalls verstecken würden.“¹¹ Der Aufbau solcher Beziehungen ist allerdings nur dann möglich, wenn die betreffenden Bevölkerungsgruppen nicht durch rassenorientierte Personenprofilermittlungen ausgegrenzt werden. Die Bedrohung durch terroristische Gewalttaten ist ebenso real wie die alltägliche Bedrohung durch gewöhnliche Kriminalität, und beide müssen vom Staat adressiert werden. Die Herausforderung besteht darin, in einer Art und Weise aktiv zu werden, die sowohl die Sicherheit erhöht als auch die Rechte des Einzelnen stärkt. Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile verletzen nun jedoch genau die soziale Verbindung zwischen Strafverfolgungsbehörden und der Bevölkerung. Diese Ermittlungsmethoden verschwenden polizeiliche Ressourcen, diskriminieren ganze Personengruppen und resultieren in einem Verlust an Sicherheit für die Gesamtgesellschaft. Glücklicherweise gibt es Alternativen. Die Polizei muss nicht untätig sein, wenn sie herkunftsbasierte Personenprofilermittlungen einstellt. Stattdessen gilt es, die polizeiliche Arbeitsweise so zu verändern, dass sie effektiver wird. Neue Methoden der Polizeiarbeit können dazu führen, dass die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden effizienter eingesetzt werden, indem sie nicht auf Vorurteile, sondern auf Ermittlungen aufbaut.

Etablierte Arbeitsweisen aufzugeben und neue Methoden einzuführen ist nie einfach. Bis Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile jedoch als Problem erkannt und ausdrücklich in Gesetz und Praxis verboten werden, werden sich die durch diese Methode verursachten Probleme nur noch verschärfen. In einem Europa, das vom Terrorismus bedroht und zunehmender Fremdenfeindlichkeit charakterisiert ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Strafverfolgung mit maximaler Effektivität und in uneingeschränkter Anerkennung des Gleichheitsgrundsatzes arbeitet.

B. Empfehlungen

An die europäischen Behörden:

- *Verbot von Ermittlungen mittels Personenprofilen auf europäischer Ebene.* Die Europäische Union sollte einen Rahmenbeschluss¹² fassen, in dem die Methode der herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen definiert und verboten wird. In diesen Rahmenbeschluss sind auch geeignete Vorschriften zum Schutz gegen diese Methode aufzunehmen. Herkunftsbasierte Personenprofilermittlungen

sollten als eine Methode der polizeilichen Ermittlungsarbeit definiert werden, bei der die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden als Grundlage für ihre Entscheidungen darüber, wer eines kriminellen Verhaltens als verdächtig anzusehen ist, auf generalisierende Kriterien wie Rasse, ethnische Herkunft, Religionszugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit zugreifen, anstatt sich auf objektivierbare Verdachtsmomente oder individuelles Verhalten zu beschränken.

- Gewährleistung, dass Datenauswertungen (data mining) nicht auf herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen (ethnic profiling) beruhen.* Datenauswertungen stützen sich zunehmend auf die Methode der Erstellung von herkunftsbasierten Personenprofilen. Die Europäische Kommission und der Ministerrat sollten Richtlinien für die Behörden in den Mitgliedsstaaten erlassen, in denen angemessene Schutzvorschriften gegen das Erstellen herkunftsbasierter Personenprofile im Zusammenhang mit Datenauswertungsmaßnahmen enthalten sind. Die Richtlinien sollten sich an den jeweiligen Datenschutzregelungen des Europarats orientieren. Demnach ist es den Behörden verboten, Daten ausschließlich auf der Grundlage zu sammeln und zu verwenden, dass die betreffenden Personen eine bestimmte ethnische Herkunft oder religiöse Überzeugung haben. Dies ist nur gestattet, wenn ein solches Vorgehen „für die Zwecke einer konkreten Ermittlung zwingend erforderlich“ ist.¹³ Abgesehen von dem Erlass sonstiger Schutzvorschriften müsste aus den besagten Richtlinien klar hervorgehen, dass das Verarbeiten sensibler persönlicher Daten mit Eingriffscharakter nur dann zulässig ist, wenn dies zwingend erforderlich ist, nämlich zum Beispiel wenn: a) die betreffenden Daten in der Beschreibung eines einzelnen Tatverdächtigen enthalten sind oder b) die Daten sich auf konkrete Ermittlungen beziehen und aus anerkannten Standards entsprechender Ermittlungsarbeit hervorgehen, die sich auf einen bestimmten, zeitlich und örtlich eingegrenzten Sachverhalt bzw. Tatvorgang oder ein spezifisches Tatmuster beziehen. Die Datenerhebung und Analyse sollte sich auf konkrete Ermittlungen beschränken, wobei entsprechende Daten nur auf der Grundlage von Einzelfällen zur Verfügung gestellt werden sollten.
- Unterstützung statistischer Erhebungen über Ermittlungspraktiken der Strafverfolgungsbehörden, bei denen das Kriterium der ethnischen Herkunft herangezogen wird.* Die Arbeitsgruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. Artikel 29 Datenschutzgruppe) sollte eine Stellungnahme abgeben, in der den einzelnen Mitgliedsstaaten Handlungsrichtlinien unterbreitet werden. Darin sollte klargestellt werden, dass das Sammeln anonymisierter

statistischer Daten über ethnische Herkunft und die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden im Einklang mit europäischen Datenschutzvorschriften steht. Wenn Daten über ethnische Herkunft ordnungsgemäß unter Einhaltung angemessener Schutzvorkehrungen für den Einzelnen verwendet werden, sind diese Daten von entscheidender Bedeutung dafür, dass Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile aufgedeckt werden können.

- *Finanzierung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und Minderheitengruppen.* Die Europäische Kommission sollte Pilotprojekte, Forschungen und Aufklärungsarbeit hinsichtlich der besten Methoden der Polizeiarbeit finanzieren, um dem Problem der herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen zu begegnen und um die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbessern. Entsprechende Aktivitäten könnten nationalen und örtlichen Strafverfolgungsbehörden, privatrechtlichen Vereinigungen, Bildungseinrichtungen und regionalen Rechtsträgern in Europa wie zum Beispiel der Agentur der EU für Grundrechte (*Fundamental Rights Agency*) übertragen werden. Kooperationsprojekte zwischen den Strafverfolgungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Gruppen, insbesondere solchen Gruppen, die Minderheiten in der Bevölkerung vertreten, haben sich als ein besonders wertvolles Instrument zur Reduzierung herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen und zugleich zur Verbesserung der Effektivität der Polizeiarbeit erwiesen.
- *Weiterentwicklung der EU-Politik gegen Radikalisierungstendenzen.* Um Radikalisierungstendenzen zu bekämpfen, sollte die Europäische Union weiterhin die tieferen Ursachen gewalttätiger Radikalisierung, insbesondere die Phänomene der Diskriminierung, der Ausgrenzung und des Rassismus erforschen. Dabei sollte die Europäische Union davon absehen, Kategorisierungen vorzunehmen, die sich auf Stereotypen bzw. Klischees über ethnische Herkunft, Rasse oder Religion stützen. Die EU sollte es auch vermeiden, konservative, jedoch gewaltfreie religiöse Praktiken mit Radikalisierungsvorgängen zu vermischen, und die Mitgliedsstaaten dazu veranlassen, einen ähnlichen politischen Ansatz zu verfolgen.

An die gewählten Institutionen in den Mitgliedsstaaten sowie an die dortigen Entscheidungsträger:

- *Ergänzung der nationalen Gesetzgebung durch Aufnahme eines ausdrücklichen Verbots herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen.* Die Antidiskriminierungsgesetzgebung in den meisten EU-Mitgliedsstaaten muss dahin ergänzt werden, dass

herkunftsbasierte Personenprofilermittlungen als rechtswidrig gelten. Darüber hinaus sollten die Vorschriften und Handlungsrichtlinien für die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden ein ausdrückliches Verbot herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen enthalten. Außerdem sollten die Regeln eng umgrenzte Umstände definieren, unter denen sensible persönliche Profilkriterien wie etwa die ethnische Herkunft und Religionszugehörigkeit im Rahmen der polizeilichen Datenauswertungsmaßnahmen (*data mining*) verwendet werden dürfen: Entweder dann, wenn es um die konkrete Beschreibung eines Tatverdächtigen geht oder wenn klare und verlässliche Ermittlungsergebnisse vorliegen.

- *Verankerung begründeter Zweifel an der Rechtmäßigkeit polizeilicher Personenkontrollen.* Die nationalen Gesetze und Richtlinien für die Polizeiarbeit in den Mitgliedsstaaten sollten konkrete und klare Voraussetzungen für die Durchführung von Personenkontrollen, Identitätsüberprüfungen und Durchsuchungen vorsehen, die sich auf das Vorliegen eines angemessenen, begründeten Tatverdachts stützen. Die Verankerung entsprechender gesetzlicher Standards sollte von Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen flankiert sein, in denen dem ausdrücklichen Verbot des Ethnic Profiling Rechnung getragen wird.
- *Stellungnahme gegen Diskriminierung und gegen Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile.* Es sollte klar geäußert werden, dass Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile für die Bekämpfung von Terrorismus und gewöhnlicher Kriminalität nicht effektiv sind, und dass sie als Ansatz einer Sicherheitspolitik nicht hingenommen werden.
- *Zusammentragung von Daten über die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden unter besonderer Berücksichtigung des Profilkriteriums der ethnischen Herkunft.* Unter ausreichenden Vorkehrungen zur Einhaltung der europäischen Datenschutzvorschriften sollte ein System zur Sammlung statistischer Daten über die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf die Verwendung des Profilkriteriums der ethnischen Herkunft geschaffen werden. Hiermit wäre zu ermitteln, ob, wo und warum Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile durchgeführt werden. Um die Durchführung von herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen aufzudecken und zu überwachen, bedarf es der Sammlung anonymisierter, statistischer Daten (im Gegensatz zur Sammlung von Daten über ethnische Herkunft, die auf Einzelpersonen rückbezogen werden können). Die gesammelten Daten sollten es ermöglichen zu vergleichen, welche Erfahrungen Minderheiten und die Bevölkerungsmehrheit mit der Arbeit der Strafverfolgungs-

behörden gemacht haben. Dort, wo ein weit verbreiteter Einsatz von herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen festzustellen ist, sollte eine umfassende Überprüfung der Polizeiarbeit erfolgen, um die Faktoren zu ermitteln und zu beseitigen, die die Durchführung solcher Personenprofilermittlungen ermöglicht haben.

- *Schaffung klarer Kontroll- und Aufsichtsstrukturen.* Soweit noch nicht vorhanden, müssen Verfahren der rechtlichen Überprüfung und sonstige Aufsichtsstrukturen (zum Beispiel parlamentarische Kontrollmechanismen) geschaffen werden, um die Beweisgrundlagen für Antiterror- oder sonstige Ermittlungsmaßnahmen wie zum Beispiel Razzien, Überwachungsmaßnahmen und Verhaftungen überprüfen zu können. Die Aufsichtsbehörden müssen außerdem verpflichtet werden sicherzustellen, dass sämtliche untersuchten Strafverfolgungsmaßnahmen erforderlich und verhältnismäßig sind und dass sie uneingeschränkt mit den europäischen Antidiskriminierungsvorschriften im Einklang stehen.
- *Gewährleistung des Zugangs zu Beschwerde- bzw. Rechtsbehelfsverfahren.* Es muss sichergestellt werden, dass die Bevölkerung Zugang zu Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren erhält, die es ermöglichen, einem etwaigen Vorwurf der Durchführung von herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen nachzugehen, indem einzelne Beschwerden geprüft und etwa vorhandene Muster im Zusammenhang mit Beschwerden aufgedeckt werden können. Für alle Bereiche der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgung einschließlich der Geheimdienste und der Antiterrorereinheiten müssen effektive und unabhängige Strukturen zur Verfügung stehen, die es ermöglichen, die Arbeit dieser Institutionen zu überprüfen und verantwortliche Funktionsträger gegebenenfalls zur Rechenschaft zu ziehen.
- *Unterstützung der Bemühungen der Polizeibehörden, auf Minderheiten in der Bevölkerung zuzugehen.* Es sollten Strategien entwickelt und umgesetzt werden, die die Polizeibehörden darin unterstützen, auf ethnische und religiöse Minderheiten in der Bevölkerung zuzugehen, und die das gegenseitige Vertrauen und Verständnis füreinander verbessern.
- *Vermeidung von Aussagen, die eine Verbindung zwischen ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Rasse oder Religion einerseits und Terrorismus oder kriminellem Verhalten andererseits herstellen.* Informationen, die den Medien über konkrete Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden, sollten auf die eth-

nische Herkunft der beteiligten Personen nur dann Bezug nehmen, wenn dies von unmittelbarer Bedeutung und im öffentlichen Interesse erforderlich ist.

- *Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und der Rechtsbehelfsmöglichkeiten im Kampf gegen Hasskriminalität.* Es sollten klare Definitionen gefunden und aufgestellt werden, was im Einzelnen unter Hasskriminalität zu verstehen ist, und zudem sollte den Mitgliedern von Minderheiten in der Bevölkerung ein frei zugängliches System zur Anzeige von hassmotivierten Straftaten zur Verfügung gestellt werden. Außerdem bedarf es der Bereitstellung ausreichender Ermittlungskapazitäten zur Verfolgung von Hassstraftaten einschließlich der Bereitstellung von Kapazitäten für ein schnelles Eingreifen in solchen Fällen.

An Verantwortliche in den Strafverfolgungsbehörden:

- *Untersuchung der Auswirkungen von Strafverfolgungsmaßnahmen.* Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um sämtliche der Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung dienenden Maßnahmen sowohl auf ihre Effektivität als auch auf ihre Auswirkung auf die örtliche Bevölkerung hin zu untersuchen. Die Untersuchungen sollten sowohl quantitative Ergebnisse als auch qualitative Resultate wie zum Beispiel die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Beziehungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung umfassen.
- *Überwachung und Kontrolle der Ausübung von Ermessensbefugnissen im Zusammenhang mit Personenkontrollen, Identitätsüberprüfungen und Durchsuchungen.* Es sollte ein Prüfsystem geschaffen werden, das es ermöglicht, sowohl die Anzahl als auch die Qualität der Einsätze von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden im direkten Kontakt mit der Bevölkerung zu überwachen, um die hierdurch gewonnenen Ergebnisse in Gesprächen mit den örtlichen Behörden und den Gemeindevohnern sowie für polizeiliche Ausbildungszwecke und Leistungsüberprüfungen nutzen zu können.
- *Umsetzung anerkannter Strategien zur Reduzierung von Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile.* Dem Problem des Ethnic Profiling kann dadurch begegnet werden, dass die Ermessensbefugnisse der Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden bei der Durchführung von Personenkontrollen eingeschränkt werden. Letzteres kann durch eine verstärkte Überwachung der Streife gehenden Polizeibeamten, durch eine Überprüfung der Durchführung von Personenkontrollen sowie durch ein verstärktes Zurückgreifen auf andere Ermittlungserkenntnisse erreicht werden.

- *Schulung des Personals und Bereitstellung klarer und detaillierter Handlungsrichtlinien für alle Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der Durchführung von Personenkontrollen, Identitätsüberprüfungen und Durchsuchungen.* Die besagten Schulungen sollten praxisorientiert sein, auf die Problematik herkunftsbasierter Personenprofilermittlungen eingehen, und die verantwortlichen Vorgesetzten einbeziehen. Soweit möglich, sollten auch Vertreter örtlicher Minderheiten mit Blick auf die Ausgestaltung und Umsetzung konkreter polizeilicher Maßnahmen einbezogen werden.
- *Sämtliche Anti-Terror-Maßnahmen – einschließlich Razzien, Überwachungsmaßnahmen und Verhaftungen – müssen auf durch Tatsachen begründete Verdachtsmomente gestützt werden, d. h. sie dürfen nicht durch religiöse oder ethnische Stereotypen veranlasst sein.* Wenn Terrorverdächtige verhört werden, sollen sich die vernehmenden Beamten auf konkretes Beweismaterial betreffend der etwaigen Beteiligung an strafbaren Handlungen konzentrieren. Die Strafverfolgungsbehörden dürfen sich nicht auf die religiösen Überzeugungen oder Religionsausübungspraktiken der Verdächtigen stützen. Es muss sichergestellt sein, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden und Antiterrorereinheiten die religiösen und kulturellen Praktiken von Verdächtigen respektieren. Dies gilt uneingeschränkt ebenso für religiöse bzw. heilige Gegenstände und als heilig angesehene Orte.
- *Es muss bei Begegnungen mit Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden ein respektvoller Umgang mit allen Mitgliedern der Bevölkerung sichergestellt sein.* In den Verhaltensrichtlinien der Polizei müssen ausdrücklich Vorgaben zur Gleichbehandlung aller Bürger gemacht werden, insbesondere ist vorzugeben, dass Polizeibeamte die Gründe für die Durchführung von Personenkontrollen, Identitätsüberprüfungen oder Durchsuchungen erläutern; außerdem müssen auch die Konsequenzen der Nichteinhaltung dieser Vorgaben klar geregelt sein.
- *Es sollten regelmäßige Treffen zwischen Vertretern der Polizei und Mitgliedern der lokalen Bevölkerung arrangiert werden.* Die Verantwortung und das Verantwortungsgefühl von Polizeibeamten gegenüber der lokalen Bevölkerung, für die sie polizeilich tätig sind, sollte dadurch gestärkt werden, dass regelmäßige Treffen zwischen Vertretern der Polizei und Mitgliedern der lokalen Bevölkerung arrangiert werden, und zwar insbesondere auch unter Einbeziehung derjenigen Teile der Bevölkerung, die benachteiligt sind oder einer Minderheit angehören. Besorgnisse und Bedenken der örtlichen Bevölkerung sollten ernst genommen und unmittelbar an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden

- *Gebot der Transparenz.* Die Mitglieder ethnischer oder religiöser Minderheiten in der Bevölkerung, die von polizeilichen Maßnahmen betroffen sind, sollten Informationen über die Beweisgrundlagen für Maßnahmen der Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung erhalten, um den Eindruck eines gezielten diskriminierenden Vorgehens von vornherein auszuschließen. Dabei darf die erforderliche ermittlungstaktische Geheimhaltung, die geschützte Privatsphäre Einzelner und die ordnungsgemäße Durchführung rechtlich vorgesehener Verfahren nicht gefährdet werden.
- *Einführung einer Personalpolitik mit dem Ziel der Einstellung und Beschäftigung von Mitarbeitern in den Strafverfolgungsbehörden, die Minderheiten in der Bevölkerung angehören.* Idealerweise sollte das Personal der Strafverfolgungsbehörden die ethnische Zusammensetzung der örtlichen Gemeinden, in denen es tätig ist, widerspiegeln. Als Mindestvoraussetzung sollte allen Polizeibeamten bewusst sein, wie vielfältig und heterogen die örtliche Bevölkerung, für die sie Dienst tun, strukturiert ist.

An die Zivilgesellschaft

- *Einsatz für eine Kampagne gegen herkunftsbasierte Personenprofilermittlungen.* Es sollte Aufklärungsarbeit geleistet und die richtige polizeiliche Praxis gefördert werden, indem das Problem der herkunftsbasierten Personenprofilermittlungen und die Polizeiarbeit im Verhältnis zu Minderheiten in der Bevölkerung erforscht, überwacht und zum Gegenstand der Berichterstattung gemacht werden.
- *Aufklärungsarbeit in der Öffentlichkeit über Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung.* Ebenso wie es erforderlich ist, dass die Polizei auf Minderheiten in der Bevölkerung zugeht, braucht die Zivilgesellschaft Aufklärung und Unterstützung hinsichtlich der geltenden Gesetze, der Aufgaben und Befugnisse der Polizei sowie der Rechte und Pflichten der Bürger.
- *Teilnahme an Bemühungen um das Aufeinanderzugehen im Verhältnis zwischen Polizei und örtlicher Bevölkerung sowie Unterstützung und Begleitung von Aufklärungs- und Informationskampagnen der Polizei vor Ort.* Örtliche Minderheiten sollten in ihrer Organisation und bei der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Polizei unterstützt werden.

Kommentare

1. Arun Kundnani, „An Analysis: the war on terror leads to racial profiling, (London: Institute for Race Relations (IRR); IRR News, 7. Juli 2004). Vickram Dodd, „Surge in stop and search of Asian people after July 7, “The Guardian“ vom 24. Dezember 2005.
2. Islamic Institute for Human Rights, „Country Profile: The Conditions of Muslims in France,“ *Monitoring Minority Protection in EU Member States: Overview*, (New York: Open Society Institute, 2004), Seite 53, nachzulesen unter: <http://www.eumap.org/>.
3. ECRI, *Allgemeine Richtlinienempfehlung Nr. 8 betreffend die Bekämpfung von Rassismus bei gleichzeitigem Vorgehen im Antiterrorkampf*, 17. März 2004, S. 11, verfügbar unter: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexer/working_documents/2004/ECRI%20\(2004\)%2026%20recommendation_N%25Bo_8_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexer/working_documents/2004/ECRI%20(2004)%2026%20recommendation_N%25Bo_8_eng.pdf)
4. Zum Beispiel der Europäische Haftbefehl und der Datenaustausch gemäß des Vertrags von Prüm (Schengen III), veröffentlicht im Amtsblatt der EU unter 2002/584/JHA: Rahmenbeschluss des Ministerrats vom 13. Juni 2002 betreffend den Europäischen Haftbefehl und die Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten. Vgl. auch die vom Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich abgeschlossene Konvention betreffend die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Einreise, Prüm (Deutschland), 27. Mai 2005, Sekretariat des Ministerrats Brüssel, 7. Juli 2005, 10900/05. Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen für die Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß des Haager Programms von 2004 bis 2009 für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geht in dieselbe Richtung, insbesondere indem ein „Grundsatz

der Verfügbarkeit“ von Informationen für die Zusammenarbeit in Strafsachen gefordert wird. Dieser Trend setzt sich unter dem für 2009 bis 2014 vereinbarten Stockholmer Nachfolgeprogramm fort.

5. Vgl. hierzu die ausführliche Besprechung in Kapitel IV dieses Berichts.

6. David Harris, „Confronting Ethnic Profiling in the United States“, in: *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe* (New York: Open Society Justice Initiative, June 2005). Bernard Harcourt, „Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally“, *The University of Chicago Law Review*, Vol 71, No. 4, Fall 2004. E.J. van der Torre und H.B. Ferwerda, *Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities*, (The Hague: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005). Claes Lernestedt, Christian Diesen, Tove Pettersson und Toren Lindholm, „Equal before the Law: Nature or Culture“ in *The Blue and Yellow Glasshouse: structural discrimination in Sweden*, Swedish Government Official Reports 2005: 56. Paul Quinton, N. Bland, et al., *Police Stops, Decision-Making and Practice*, (London: Home Office, 2000).

7. So ein leitender Beamter der Londoner Polizei, Assistant Commissioner Tariq Ghaffur, Zitat aus: Andrew Blick, Toufyal Choudhury, und Stuart Weir, *The Rules of the Game: Terrorism, Community and Human Rights, Democratic Audit*, (Human Rights Center, University of Essex, Joseph Rowntree Reform Trust, 2006), p. 34.

8. „Detectives draw up new brief in hunt for radicals,“ *The Times*, Dec. 28th, 2005.

Im *Untersuchungsbericht* des Sicherheits- und Geheimdienstauschusses des britischen Parlaments über die Londoner Terroranschläge vom 7. Juli 2005, dem Parlament vorgelegt im Mai 2006, findet die Zugrundelegung eines bestimmten Suchprofils nicht ausdrücklich Erwähnung. Aus dem Bericht wird jedoch deutlich, dass zwei der Attentäter, Siddque Khan und Shazad Tanweer, den Sicherheitsbehörden aus einer anderen Ermittlungssache bekannt waren, jedoch nicht als ermittlungstaktisch vorrangig zu verfolgende Zielpersonen angesehen wurden.]

9. U.S. Customs Service, *Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998*, (Washington: U.S. Customs Service, 1998). Ansprache des Commissioner des US-amerikanischen Zolls, Raymond Kelly, vom 17. März 2000 vor dem Nationalen Presse Club, nachzulesen unter: http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/2000/marr172000.xml.

10. Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Stop and Search (STEPSS) Project*, (New York: Open Society Justice Initiative, 2009), p. 30–31.

11. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 2006 edition), 169.

12. Gestützt auf die Artikel 29, 30, 31, und 34(2)(b) des EU-Vertrags.

13. Grundsatz 2.4, Fundamentale Grundsätze, Anlage zur Empfehlung (87) 15, vom Ministerrat gerichtet an die Mitgliedstaaten des Europarates, mit Regelungen zur Verwendung personenbezogener Daten im Aufgabenbereich der Polizei, vom Ministerrat verabschiedet am 17. September 1987. Die zuletzt in diesem Bereich von der Europäischen Union erlassenen Vorschriften würden

zumindest nach einer Lesart hinter den Vorgaben des Europarates zurückbleiben. Demnach gestattet der Rahmenbeschluss des Ministerrates vom 27. November 2008 betreffend den Schutz von Personendaten, die im Rahmen der Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen verarbeitet werden, (veröffentlicht im Amtsblatt der EU unter 2008/977/JHA), nach vertretbarer Argumentation den Behörden mehr Spielraum bei der Verarbeitung von sensiblen Personendaten. Dazu gehören auch solchen Daten, die sich auf die Rasse, ethnische Herkunft oder auf die Religionszugehörigkeit von Einzelpersonen beziehen, mit der Zielsetzung der Verhinderung von Straftaten im allgemeinen, ohne dass die Datenverarbeitung sich auf eine konkrete Ermittlung beziehen muss. Artikel 6 des Rahmenbeschlusses enthält folgende Regelung: „Die Verarbeitung von Personendaten, aus denen die Rasse oder ethnische Herkunft, die politischen Ansichten, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen einer Person oder die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft hervorgehen, sowie die Verarbeitung von Daten betreffend den Gesundheitszustand oder das Sexualleben sind nur dann gestattet, wenn dies zwingend erforderlich ist und wenn das nationale Recht insoweit angemessene Schutzvorschriften enthält.“

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Die *Open Society Justice Initiative*, ein Aktionsprogramm des *Open Society Institute (OSI)*, befasst sich mit Aktivitäten zur Reform von Rechtsvorschriften und Gesetzen, die ihre Grundlage jeweils im Schutz von Menschenrechten haben, und trägt hierdurch zu einer Weiterentwicklung der weltweiten Schaffung offener Gesellschaften bei. Die *Justice Initiative* kombiniert Aktivitäten in den Bereichen der Prozessführung, der rechtlichen Vertretung, der technischen Unterstützung und der Aufklärungsarbeit, um Fortschritte in den folgenden Hauptgebieten zu erreichen: Korruptionsbekämpfung, Gleichberechtigung und Bürgerrechte, Informations- und Meinungsfreiheit, Rechtsverwirklichung auf internationaler Ebene sowie Gewährleistung von Gerechtigkeit im Zusammenhang nationalstaatlicher Strafjustiz. Büros des OSI befinden sich in Abuja, Budapest, London, New York und Washington D.C..

Die Aktivitäten der *Justice Initiative* werden von einem Vorstand geleitet, der sich aus den folgenden Personen zusammensetzt: Aryeh Neier (Vorsitz), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole und Patricia M. Wald.

Der OSI-Mitarbeiterstab umfasst folgende Personen: James A. Goldstone, Geschäftsführer; Robert O. Varenik, Programmdirektor; Zaza Namoradze, Leiterin des Budapester Büros; Kelly Askin, Leiterin Rechtsbereich Rechtsverwirklichung auf internationaler Ebene; David Berry, Leiter Kommunikation; Sandra Coliver, Leiterin Rechtsbereich Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit; Julia Harrington, Leiterin Rechtsbereich Gleichberechtigung und Bürgerrechte; Katy Mainelli, Verwaltung; Rachel Neild, Leitende Beraterin im Rechtsbereich nationalstaatliche Strafjustiz; Chidi Odinkalu, Leiter Recht, Afrika; Martin Schönteich, Leiter Rechtsbereich nationalstaatliche Strafjustiz; Rupert Skilbeck, Leiter Prozessführung.

E-mail: info@justiceinitiative.org

ABUJA

Plot 1266/No.32
Amazon Street
Maitama, Abuja, Nigeria
Phone: +234 9 413-3771
Fax: +234 9 413-3772

BUDAPEST

Oktober 6. u. 12
H-1051 Budapest, Hungary
Phone: +36 1 327-3100
Fax: +36 1 327-3103

BRUSSELS

Rue d.Idalie 9-13
B-1050 Brussels, Belgium
Phone: +32-2-505-4646
Fax: ++32-2-502-4646

LONDON

Cambridge House
100 Cambridge Grove
Hammersmith London
W6 0LE United Kingdom
Phone: +44 207 031 0200
Fax: +44 207 031 0201

NEW YORK

400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
Phone: +1 212-548-0157
Fax: +1 212-548-4662

WASHINGTON DC

1120 19th Street, N.W., 8th Floor
Washington, DC 20036 USA
Phone: +1 202 721 5600
Fax: +1 202 530 0128

www.justiceinitiative.org



OPEN SOCIETY INSTITUTE
NEW YORK