

OPEN SOCIETY  
JUSTICE INITIATIVE



## Ethnisches Profiling

Oktober 2009

ENAR und Open Society Justice Initiative erstellten dieses Fact Sheet, um Konzept und Praxis des ethnischen Profiling zu erläutern. Ethnisches Profiling bedeutet, dass die Mitarbeiter der Polizei- und Ordnungsbehörden ihr Handeln, sofern es in ihrem Ermessen steht, auf allgemeine Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft einer Person gründen, statt auf ihr Verhalten und objektive Beweise. Ethnisches Profiling ist eine Form der Diskriminierung, die das Engagement der Europäischen Union für die Nichtdiskriminierung als einem ihrer Grundwerte untergräbt.

Das Fact Sheet soll die ENAR-Mitglieder bei der Entwicklung von Mechanismen unterstützen, um ethnisches Profiling im Rahmen ihrer Arbeit belegen und behandeln zu können. Es definiert zunächst den Begriff des ethnischen Profiling und beschreibt die derzeitigen europäischen und internationalen Antidiskriminierungsstandards. Danach greift es Schlüsselthemen der Debatte auf und untersucht, warum das Thema so umstritten und gleichzeitig so aktuell ist. Abschließend schildert es detailliert einige ethnische Profilingpraktiken und untersucht ihre Auswirkungen auf Einzelpersonen, Gemeinschaften und Polizeiarbeit, wobei es auch zwei Fallstudien beschreibt, die das Problem des ethnischen Profiling in Angriff nehmen.

**Weitere Informationen können eingeholt werden bei: Michaël Privot - [Michael@enar-eu.org](mailto:Michael@enar-eu.org)**

Europäisches Netz gegen Rassismus  
43, rue de la Charité, B-1210 Brussels  
Tel: +32 2 229 35 70 - Fax: +32 2 229 35 75  
Besuchen Sie unsere Website: [www.enar-eu.org](http://www.enar-eu.org)

## Einleitung

“Ethnisches Profiling” wird dahingehend definiert, dass Polizei-, Sicherheits-, Einwanderungs- und Zollbeamte ihr Handeln, soweit es in ihrem Ermessen steht, auf allgemeine Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft einer Person, statt auf ihr Verhalten und objektive Beweise als Verdachtsmomente gründen. Meistens kommt es dann zum Ausdruck, wenn Polizisten entscheiden, welche Personen sie für eine Ausweiskontrolle, Befragung, Durchsuchung anhalten und manchmal auch festnehmen. Ethnisches Profiling kann auch in der Rasterfahndung, d.h. dem rechnergestützten Durchsuchen von Datenbanken nach potentiellen Terrorverdächtigen, der gezielten Überwachung bestimmter Gruppen und der Ausrichtung der Antiradikalisierungspolitik zum Ausdruck kommen.

Ethnisches Profiling ist zwar keine neue Taktik, wird aber seit den Terroranschlägen von New York (2001), Madrid (2004) und London (2005) offensichtlich häufiger angewandt. Nachweislich stützen sich Polizisten überall in Europa seit langem auf verallgemeinernde Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft, indem sie ihre Ermittlungen gezielt auf Minderheitengemeinschaften ausrichten.

In Europa kommen zur Zeit mehrere Dynamiken zusammen, um neuen und bereits bekannten Formen des ethnischen Profiling Vorschub zu leisten. Es drohen neue Terroranschläge durch al-Qaida und in Europa aufgewachsene al-Qaida-Anhänger, den sogenannten „home-grown-terrorists“. Gleichzeitig wächst die Fremdenfeindlichkeit, es mehren sich Kampagnen gegen die illegale Einwanderung. Diese Dynamiken sind auch der Grund für die Intensivierung des ethnischen und religiösen Profiling, von dem man sich einen effizienteren Einsatz der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Ressourcen bei der Suche nach Terrorverdächtigen und illegalen Einwanderern erhofft.

Ethnisches Profiling verstößt jedoch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung nach dem Gesetz und ist eine Form der nach internationalem Recht verbotenen rassistischen Diskriminierung. Gleichzeitig untergräbt es die Verpflichtung der Europäischen Union auf Nichtdiskriminierung als einem ihrer Grundwerte. Darüber hinaus ist es ineffizient und unproduktiv, da es gerade die Gemeinschaften ausgrenzt, deren Unterstützung zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung notwendig ist.

Obwohl ethnisches Profiling in Europa weit verbreitet ist, besteht immer noch Unklarheit, welche Praktiken man darunter eigentlich versteht und unter welchen Umständen es zulässig ist, sensible persönliche Daten für die Strafverfolgung zu verwenden. Viele europäische Regierungen haben eine falsche Vorstellung davon, was laut Datenschutzgesetzen zulässig ist. Sie halten es nicht für notwendig und lehnen es ab, ethnische Gesamtstatistiken zu erfassen, da sie diese für unvereinbar mit Bürgerrecht und Privatsphäre halten. Zusätzlich kompliziert sich die Sachlage dadurch, dass europäische Politiker befürchten, jeder Versuch einer Auseinandersetzung mit der Frage des ethnischen Profiling werde die Möglichkeiten der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung einschränken. Wie dieses Fact Sheet zeigt, ist dies jedoch nicht der Fall: ethnisches Profiling zu erkennen und sich damit auseinanderzusetzen ist möglich und kann sowohl die Effizienz der Polizeiarbeit als auch die Sicherheit verbessern.

## Was versteht man unter ethnischem Profiling?

Die Verwirrung, die das Konzept des ethnischen Profiling stiftet, rührt nicht zuletzt daher, dass man den Begriff **“ethnisches Profiling”** mit dem des **“kriminalistischen Profiling”**, dem Erstellen von Täterprofilen, in einen Topf wirft. Nicht jedes Profiling ist jedoch auch ethnisches Profiling. In der Kriminalistik ist „Profiling“ ein Fahndungswerkzeug, bei dem die Polizei eine bestimmte Reihe von Merkmalen zur Identifizierung von Personen benutzt, die sie krimineller Handlungen verdächtigt. Kriminalistisches Profiling ist ein anerkanntes, rechtmäßiges polizeiliches Instrument, um die knappen Mittel der Strafverfolgung möglichst effizient einzusetzen. Indem man die Art und Ausführung eines Verbrechens analysiert, lässt sich ein Profil des mutmaßlichen Täters erstellen, das die polizeilichen Ermittlungen

unterstützt. Klassische Beispiele dafür sind das "Serienmörder-" und das "Drogenkurier-Profil". Insofern die von der Polizei erstellten Profile auf objektiven Fakten beruhen, die statistisch nachweislich hochgradige Anzeichen für kriminelle Aktivitäten sind, ist kriminalistisches Profiling gesetzlich zulässig. Die Verwendung des kriminalistischen Profiling hat in der Öffentlichkeit keine Kontroverse ausgelöst, obwohl viele Kriminologen seine Wirksamkeit in Frage stellen.

Ethnisches Profiling wird manchmal auch mit „**Verdächtigenprofil**“ oder „**Verdächtigenbeschreibung**“ verwechselt, bei denen die Polizei Opfer- und Zeugenaussagen zur Beschreibung einer oder mehrerer Personen verwendet, die im Zusammenhang mit einem Verbrechen gesucht werden, das zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort geschah. Das persönliche Erscheinungsbild, zu dem fast immer auch rassistische bzw. ethnische Merkmale gehören, ist das Kernstück einer Verdächtigenbeschreibung. So kann ein Tatverdächtiger beschrieben werden als „weiß, männlich, ca. sechs Fuß groß, kräftiger Körperbau, braunhaarig, blauäugig, trug zum besagten Zeitpunkt Lederjacke und Bluejeans. Er wurde um 15.45 Uhr in der Nähe der Green Street gesehen“. Sind Verdächtigenbeschreibungen zu allgemein, besteht die Gefahr, dass sich die Polizei zu stark auf Personen konzentriert, die der gleichen ethnischen Gruppe wie der gesuchte Verdächtige angehören.

Die Polizei kann ethnische und sonstige persönliche Kriterien auch dann benutzen, wenn ihr konkrete Hinweise auf eine verdächtige Personengruppe, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort aufhielt, vorliegen. Sie kann also das Verdächtigenprofil einer bestimmten Gruppe erstellen. Die Polizeibehörden bilden oft befristete Einsatzgruppen im Kampf gegen kriminelle Vereinigungen, deren Mitglieder einer bestimmten ethnischen Gruppe oder Nationalität angehören. Einwanderungs-, Zoll- und Grenzschutzbehörden können Profile erstellen, die die ethnische Herkunft oder nationale Abstammung mit einbeziehen, wenn es darum geht, illegale Einwanderung, Schmuggel und organisiertes Verbrechen aufzudecken. Umfassende Konzepte wie "ethnische Gang" oder "nach Nationalität organisierte kriminelle Vereinigung" ebenso wie vage Verdächtigenbeschreibungen sind in der Praxis allerdings nur mit großer Vorsicht zu verwenden. Derartige Profile sind zu allgemein, halten schädliche Stereotypen aufrecht und schaden der polizeilichen Effizienz, wenn sie nicht auf neuesten, exakten Informationen beruhen. Verbrecher passen sich oft den Polizeipraktiken an, um unerkannt zu bleiben.

## Definition des ethnischen Profiling

### Einfache Definition

“Mitarbeiter der Polizei- und Ordnungsbehörden wenden dann ethnisches Profiling an, wenn sie Personen wegen dem, was sie sind, wie sie aussehen und wo sie beten, statt wegen dem, was sie getan haben, als verdächtig ansehen.“

### Umfassende Definition

Ethnisches Profiling bedeutet, dass Mitarbeiter der Polizei- und Ordnungsbehörden ihr Handeln, soweit es in ihrem Ermessen steht, auf verallgemeinernde Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft einer Person, statt auf ihr Verhalten und objektive Beweise als Verdachtsmomente gründen. Das gilt ggf. auch für Situationen, in denen die Strategien und Praktiken dieser Behörden, obwohl sie eigentlich weder insgesamt noch teilweise im Hinblick auf ethnische Zugehörigkeit, Rasse, nationale Herkunft oder Religion bestimmter Gruppen festgelegt wurden, sich trotzdem auf diese Gruppen innerhalb der Bevölkerung unverhältnismäßig stark auswirken, ohne dass sich dies durch die legitimen Ziele und Ergebnisse der Strafverfolgung rechtfertigen lässt.“

Die Bandbreite der Definitionen des ethnischen Profiling reicht von der Verwendung der ethnischen Herkunft als alleinige Grundlage für polizeiliches Handeln bis hin zur Verwendung der ethnischen Herkunft neben anderen Faktoren. Legt man eine enge Definition zugrunde, handelt es sich nur dann um ethnisches Profiling, wenn ein Polizeibeamter seine Entscheidung *ausschließlich* von der augenscheinlichen Rasse oder ethnischen Herkunft einer Person abhängig macht. Das schließt Praktiken aus, die zwar gesetzlich zulässig sein mögen, jedoch von rassistischer Voreingenommenheit zeugen, wie zum Beispiel Kontrollen, die unter einem Vorwand<sup>1</sup> stattfinden, Kontrollen im Rahmen der Gesetze gegen das Herumlungern Jugendlicher oder Kontrollen im Rahmen der Einwanderungsbestimmungen, die aufgrund des Erscheinungsbildes einer Person erfolgen. Entsprechend einer weiter gefassten Definition des ethnischen Profiling kann die Rasse einer von mehreren Faktoren sein, die einen Polizeibeamten zum Handeln veranlassen. So gründet er seine Entscheidung, einen Fußgänger zu kontrollieren, sehr wahrscheinlich auf mehrere Faktoren, zu denen neben Rasse und ethnischer Zugehörigkeit auch die Kleidung (z.B. Kapuzen-Sweatshirts, auf Halbmast hängende Baggy Pants, "Gang Dress") sowie Tageszeit und/oder Ort (eine Person wirkt in einer Gegend "deplaziert" oder hält sich in einem "Hochkriminalitätsgebiet" auf) gehören.

Nach dieser umfassenderen Definition kann das ethnische Profiling sowohl direkte, explizite als auch indirekte, sogar unbeabsichtigte Formen annehmen. Es kann das absichtlich rassistische Verhalten einzelner Beamter oder die kumulative Auswirkung der unbewussten Verwendung rassistischer Stereotypen widerspiegeln; es kann sich aber auch aus institutionellen Faktoren, wie dem Einsatz bestimmter Polizei-Taktiken oder der Fokussierung auf bestimmte Gebiete und Stadtviertel ergeben, die sich auf die verschiedenen ethnischen Gruppen ungleich auswirken.

Ethnisches Profiling lässt sich dann einfach feststellen, wenn der Beweis vorliegt, dass Vorgesetzte ihre Mitarbeiter ausdrücklich anweisen, sich auf bestimmte ethnische Gruppen zu konzentrieren, wie dies manchmal bei der Flughafen- oder Einwanderungskontrolle geschieht, um Personen zwecks Abschiebung festzunehmen. Dabei kann das Profil an die Zöllner und Einwanderungsbeamten entweder schriftlich verteilt werden, oder der Vorgesetzte gibt es in Form einer mündlichen Anweisung weiter. Ethnisches Profiling ergibt sich jedoch oft auch aus dem Zusammenwirken der Entscheidungen einzelner Beamter - von denen einige rassistische Überzeugungen haben mögen, viele jedoch nicht -, die sie sich gar nicht bewusst, wie stark ihre subjektive Entscheidung, auf welche Personen sie ihr Handeln konzentrieren, von Verallgemeinerungen und ethnischen Stereotypen beeinflusst wird. So zeigten zum Beispiel Gespräche, die 2005 mit Polizisten in Bulgarien, Ungarn und Spanien geführt wurden, dass einige der allgemeinen Überzeugung waren, junge schwarze männliche Einwanderer seien verantwortlich für den Drogenhandel, Roma wahrscheinlicher an Raubüberfällen beteiligt und "fremdländisch Aussehende" wahrscheinlich illegale Einwanderer.<sup>2</sup> Ethnisches Profiling ist weiterhin stark verbreitet und nur schwer ausrottbar, weil die Entscheidung darüber, wer als verdächtig gilt, weiterhin gewohnheitsmäßig und oft unbewusst aufgrund weithin anerkannter, negativer Stereotypen gefasst wird.<sup>3</sup>

Ethnisches Profiling kann auch das Ergebnis einer institutionellen Politik sein, die sich auf bestimmte Verbrechenarten bzw. bestimmte Gebiete konzentriert, ohne die unverhältnismäßigen Auswirkungen

---

<sup>1</sup> Um eine Kontrolle unter einem Vorwand handelt es sich dann, wenn ein Polizist eine Person auf der Grundlage einer gesetzlichen Befugnis anhält, diese jedoch nicht der wirklichen Grund für sein Handeln ist. So sind z.B. in den USA die Verkehrs- und Kraftfahrzeugvorschriften so kompliziert, dass viele, wenn nicht sogar alle Fahrzeuge technisch gegen irgendeine Vorschrift verstossen. Das lässt den Polizisten viel Spielraum bei der Entscheidung, wen sie anhalten. Denn selbst wenn sie die anzuhaltenden Fahrzeuge nach der Rasse oder ethnischen Herkunft ihrer Insassen auswählen, können sie stets glaubwürdig versichern, dass sie eine gesetzliche Grundlage für ihr Handeln haben. Schwarze und Latinos sind überproportional von dieser Massnahme betroffen. *Siehe* Harris, David: "Profiles in Injustice – Why Racial Profiling Cannot Work" (New York: The New Press 2002).

<sup>2</sup> Open Society Justice Initiative, "I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain," (New York: Open Society Institute 2006).

<sup>3</sup> "Wie andere Praktiken kann rassistisches Profiling bewusst oder unbewusst, absichtlich oder unabsichtlich erfolgen. Rassistisches Profiling durch Polizeibeamte mag unbewusst sein." *Siehe* The Queen v. Campbell, Gerichtshof von Quebec (Abteilung für Strafsachen) (Nr. 500-01-004657-042-001), Urteil vom 27. Jan. 2006, zitiert in EU-Netz unabhängiger Experten für Grundrechte, "Ethnic Profiling," CFR-CDF. Stellungnahme 4. (2006) S. 7.

dieser Politik und der entsprechenden Mittelzuweisung auf Minderheitengemeinschaften zu bedenken. Politische Entscheidungen dieser Art ergeben sich oft aus weiterreichenden öffentlichen und politischen Anliegen. In einigen Fällen spiegeln sie auch öffentliche Vorurteile wieder. Sie können sich allerdings auch aus der institutionellen Kultur der Polizeidienststellen ergeben, die ihre Arbeit je nach Ort und Bevölkerungsgruppen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs traditionsgemäß unterschiedlich organisieren. So hat sich z.B. herausgestellt, dass die Polizei in einer Stadt selbst bei ähnlichen Bevölkerungstypen und Verbrechensprofilen Methoden wie Kontrollen auf der Strasse sehr viel häufiger anwendet als in einer anderen Stadt im gleichen Land. Auf viele dieser Praktiken trafe damit nicht die enge Definition des ethnischen Profiling zu, die es nur anerkennt, wenn ethnische Zugehörigkeit, Rasse, Religion und nationale Herkunft die alleinige bzw. ausschließliche Verdachtsgrundlage darstellen.

## Gesetzlicher Rahmen

Ethnisches Profiling macht Personen nicht wegen ihrer Handlungen, sondern wegen ihrer Hautfarbe oder ihres augenscheinlichen Glaubens verdächtig. Es verletzt damit das gesetzliche Grundprinzip, nach dem sich das polizeiliche Handeln am Verhalten einer Person ausrichten muss.

Es gibt keine internationale und Europäische Norm, die das ethnische Profiling an sich verbietet. Sowohl das Komitee der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) als auch die EU-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) haben jedoch eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass das ethnische Profiling gegen das internationale Diskriminierungsverbot verstößt.<sup>4</sup> Innerhalb der Europäischen Union kam man zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Die EU-Agentur für Grundrechte bekräftigte:

*„Jegliche Form des ethnischen Profiling ist auch nach internationalem Recht ungesetzlich, weil es gegen die Garantien des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung verstößt. Alle EU-Mitgliedstaaten sind an dieses Übereinkommen gebunden.“<sup>5</sup>*

Das wichtigste Instrument zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit des ethnischen Profiling in der Europäischen Union ist der Nichtdiskriminierungsstandard der Europäischen Menschenrechtskommission (EMKR), der in Artikel 14<sup>6</sup> verankert ist. Er untersagt die Diskriminierung beim Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte, wie Recht auf Privatleben, Recht auf Freizügigkeit, Religionsfreiheit und Freiheit von grausamer, unmenschlicher Behandlung. Gemäß dem aus der EMKR-Rechtsprechung resultierenden „Diskriminierungstest“ liegt – wenn zwei Personen, die die gleichen Voraussetzungen erbringen, anhand eines verbotenen Grundes ohne objektive, angemessene Begründung ungleich behandelt werden – eine laut Artikel 14 und Protokoll 12 der EMRK verbotene Diskriminierung gegen eine dieser Personen vor.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Das Komitee der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), *General Recommendation No. 31: Administration of the Criminal Justice System*, para. 20.; EU-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing (adopted on 29 June 2007)*, CRI/Council of Europe (2007).

<sup>5</sup> Stellungnahme der EU-Agentur für Grundrechte zur Rahmenentscheidung des Rates über eine Fluggastdatenbank (PNR) zu Zwecken der Strafverfolgung (2009), Art. 39.

<sup>6</sup> Mit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon tritt die Europäische Charta der Grundrechte in Kraft. Artikel 21 der Charta verbietet „Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung...“ Anders als in der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Nichtdiskriminierungsklausel ein autonomes Recht, was bedeutet, dass Diskriminierung direkt und nicht nur bei der Überschneidung mit dem Genuss anderer Grundrechte bekämpft werden kann. Die Charta verbietet auch die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit „innerhalb des Geltungsbereichs der Verträge“. Dieser Artikel bekräftigt - zusammen mit der Aussage im Geleitwort der Charta, dass sie „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schafft, - die für das ethnische Profiling geltenden regionalen Gesetzesnormen, obwohl er für die Mitgliedstaaten nur bei Überführung des EU-Rechts in das Landesrecht und unter entsprechender Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gilt.

<sup>7</sup> *Timishev v. Russia*, App. Nr. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., Urteil vom 13. Dezember 2005

Ethnische Profilingpraktiken müssen drei eingehenden Überprüfungen standhalten, damit die unterschiedliche Behandlung legitim ist und keine Diskriminierung darstellt: Effizienz, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit. Verhüten und Aufdecken von Verbrechen und Terrorismus und die dazugehörigen Ermittlungen sind legitime Ziele der Polizeiarbeit und staatliche Schlüsselfunktionen. Da sich ethnische Profiling jedoch auf ethnische und rassische Kriterien stützt, wird sich kaum, wenn überhaupt, nachweisen lassen, dass es objektiv begründet und rechtmäßig ist. Die entscheidende Frage ist die, ob ethnische Profiling überhaupt ein verhältnismäßiges, notwendiges Instrument ist. Anders gesagt, überwiegt der Nutzen der polizeilichen Effizienz die Kosten für die Verwendung des ethnischen Profiling? Und lassen sich die gleichen Ziele nicht auch mit alternativen, weniger schädlichen Mitteln erreichen?

Die EMRK-Rechtsprechung besagt, dass es sich dann um eine ungesetzliche Diskriminierung<sup>8</sup> handelt, wenn die Rasse ein *ausschließlicher* oder *entscheidender* Faktor für das polizeiliche Handeln darstellt. In der Praxis lassen sich rassistische Absichten jedoch nur schwer nachweisen. Ethnische Profiling ist oft das Ergebnis **indirekter Diskriminierung**. Dann nämlich, wenn offensichtlich neutrale Bestimmungen, Kriterien oder Verfahren dazu führen, dass Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft anderen gegenüber benachteiligt werden. Im Fall *D.H. u.a. gegen die Tschechische Republik*<sup>9</sup> urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass gängige Vorgehensweisen mit diskriminierender Wirkung, auch wenn sie nicht unbedingt auf einer in diskriminierender Absicht verfolgten Politik beruhen, eine Form der laut Artikel 14 verbotenen „indirekten Diskriminierung“ darstellen. Obwohl es bei *D.H.* nicht um Polizeiaktionen geht, gilt das vom Gerichtshof festgelegte Konzept der indirekten Diskriminierung auch für diskriminierende Kontrollen, die sich aus dem ethnischen Profiling der Polizei ergeben. Also auch in den Fällen, in denen ethnische Profiling auf etablierten polizeilichen Vorgehensweisen beruht und sich nicht mit letzter Sicherheit nachweisen lässt, dass es auf einer bewusst rassistischen Politik gründet, gilt es als ungesetzliche Diskriminierung, falls sich herausstellt, dass es weder verhältnismäßig noch notwendig ist.

Auch nach den Anschlägen vom 11. September betonte der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung, dass das Verbot der rassistischen Diskriminierung eine unverzichtbare Norm darstelle, von der es kein Abweichen geben dürfe. Die Staaten müssten dafür sorgen, dass Terrorabwehrprogramme „*niemanden absichtlich oder ihrer Wirkung nach wegen seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seiner Abstammung, seiner nationalen oder ethnischen Herkunft diskriminieren ... und Ausländer keinem rassistischen oder ethnischen Profiling bzw. Stereotypieren unterzogen werden ...*“<sup>10</sup>. Vergleicht man den großen Schaden, den ethnische Profiling anrichtet mit seinem mäßigen Erfolg bei der Terrorismusverhütung, besteht kaum ein Zweifel an der Unverhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen, die außerdem gegen die Nichtdiskriminierungsstandards verstoßen.

Die Entscheidungsfindung im Bereich der Einwanderung hängt definitionsgemäß von der Staatsangehörigkeit und dem Visastatus der Person ab, die die Grenze überschreiten will. Die unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit stellt in Sachen Einwanderung kein ungesetzliches ethnische Profiling da, soweit die Entscheidungen nur den genau begrenzten Bereich Einreise und Wohnsitz betreffen, und die Behandlung verhältnismäßig ist. Wenn unterschiedliche Personengruppen der gleichen Staatsangehörigkeit auf dieser Grundlage unterschiedlich behandelt werden, liegt jedoch eindeutig ethnische Profiling vor, das die Gerichtshöfe in Großbritannien für

---

<sup>8</sup> *Timishev v. Russia*, App. Nos. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., Urteil vom 13. Dezember 2005, at 58-59; *Hoffmann v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., Urteil vom 23. Juni 1993, at 36 (religion); *Gaygusuz v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., Urteil vom 16. September 1996, Art. 42 (nationality).

<sup>9</sup> *D.H. and Others v. the Czech Republic*, App. No. 57325/00. Eur. Ct. Hum. Rts., Grosse Strafkammer, Urteil vom 13. November 2007.

<sup>10</sup> CERD, General Recommendation No. 30 (Non-Citizens), Abs. 6. Das Komitee forderte die Staaten auf, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um Befragungen, Verhaftungen und Durchsuchungen, die in Wirklichkeit nur auf dem Erscheinungsbild einer Person, ihrer Hautfarbe, ihren Gesichtszügen, ihrer rassistischen oder ethnischen Zugehörigkeit beruhen, oder Profiling, das sie einem grösseren Verdacht aussetzt, zu verhindern. CERD, General Recommendation No. 31 (Administration of the Criminal Justice System), Abs. 20.

unrechtmäßig erklärten. So lautete jedenfalls das Urteil des britischen Oberhauses im *Fall Prager Flughafen*,<sup>11</sup> mit dem das Verhalten britischer Grenzbeamter, die nach Großbritannien reisende tschechische Roma für Kontrollen besonders herausgriffen, für ungesetzlich erklärt wurde.

Der UN-Menschenrechtsausschuss entschied vor kurzem, dass ethnische Profiling im Rahmen der Einwanderungskontrolle keine Berechtigung hat. Er erklärte am 30. Juli 2009 zur Mitteilung *Rosalind Williams gegen Spanien*, dass polizeiliche Ausweiskontrollen, die durch die Rasse oder ethnische Herkunft begründet sind, gegen die internationalen Nichtdiskriminierungsstandards verstoßen. Der Ausschuss wies das Urteil des Spanischen Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2001 zurück, das der Polizei einen breiten Ermessensspielraum bei „*der Verwendung rassistischer Kriterien als einfachem Hinweis darauf, dass die betroffene Person mit größerer Wahrscheinlichkeit kein Spanier bzw. Spanierin ist*“<sup>12</sup> zuerkannte. Er kam zu dem Schluss, dass ethnische Profiling gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verstößt. Die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses besagt, dass die Ausweiskontrolle zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Verbrechensverhütung und der Kontrolle der illegalen Einwanderung zwar erlaubt ist, die „*physischen oder ethnischen Merkmale der für eine Kontrolle ausgesuchten Personen jedoch nicht als Hinweis auf ihre mögliche illegale Situation in dem betreffenden Land angesehen werden dürfen. Ausweiskontrollen dürfen auch nicht so durchgeführt werden, dass sie nur auf Personen mit bestimmten physischen Merkmalen bzw. ethnischem Hintergrund abzielen. Dies würde nicht nur die Würde der Betroffenen verletzen, sondern auch zur Verbreitung der Fremdenfeindlichkeit in der Bevölkerung beitragen. Außerdem wäre ein solches Vorgehen unvereinbar mit einer effizienten Politik gegen die Rassendiskriminierung*“.<sup>13</sup>

Außer Spanien müssen auch andere Gerichte in Europa noch grundsätzlich entscheiden, ob das ethnische Profiling im Rahmen der Einwanderungskontrolle eher seinen Platz hat. Auch im Fall *Cisse* wurde das Erscheinungsbild als Entscheidungsgrundlage zugelassen, aber nur als Nachweis für die illegale Einwanderung in einem strikt begrenzten Rahmen bei der Einwanderungskontrolle.<sup>14</sup>

Die Einwanderungskontrolle reißt auch eine große Schutzlücke im EU-Nichtdiskriminierungsstandard auf, dessen Kernstück die Richtlinie des Rates über die Rassengleichheit 2000/43/EG bildet. Allgemein bekannt als „*Rassistische Gleichheits-Richtlinie*“, verankert sie den Grundsatz der Gleichbehandlung von Personen unabhängig von ihrer Rasse und ethnischen Herkunft im EU-Recht.<sup>15</sup> Sie gilt für „*Güter und Dienstleistungen*“.<sup>16</sup> Die Präambel besagt, dass die Diskriminierung das Ziel der EU, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, untergräbt. Daher wurde vereinzelt gefordert, Polizeiarbeit und Strafverfolgung den „*öffentlichen Gütern und Dienstleistungen*“ zuzuordnen, um sie dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu unterstellen. Dies wurde bisher weder von den nationalen Gerichten noch vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften untersucht.

Aber selbst wenn die Strafverfolgung in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen würde, wird der Schutz, den sie bietet, durch Artikel 3, Absatz 2, der eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit zulässt, erheblich aufgeweicht. Solange die Einwanderungsbehörden ihre Entscheidungen auf die Staatsangehörigkeit gründen müssen, entsteht durch diesen weitgehenden Ausschluss der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit eine große Schutzlücke. Damit können Formen der Diskriminierung, die auf der Rasse oder ethnischen Herkunft beruhen, unter dem Deckmantel einer angeblich legitimen - weil auf der Staatsangehörigkeit beruhenden - unterschiedlichen Behandlung daherkommen. So werden zum Beispiel bei der Einwanderungskontrolle oft Personen angehalten, die für die Polizisten „*ausländisch aussehen*“, was in der Praxis allgemein bedeutet, dass sie

---

<sup>11</sup> R v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others (“Roma Rights”), UKHL 55, Urteil vom 17. September 2004.

<sup>12</sup> *Rosalind Williams*, Urteil des Spanischen Verfassungsgerichts. 13/2001, 29. Januar 2001 (STC 13/2001).

<sup>13</sup> Vollständiges Urteil erhältlich unter: [http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/williams/williams\\_20090812.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/williams/williams_20090812.pdf)

<sup>14</sup> *Cisse v. France*, App. Nos. 51346/99, Eur. Ct. Hum. Rts., rechtskräftiges Urteil, 9. August 2002.

<sup>15</sup> Richtlinie 2000/43/EG, Rassenrichtlinie, OJ L 180 19.7.2000, S.22.

<sup>16</sup> Richtlinie 2000/43/EG, Rassenrichtlinie, OJ L 180 19.7.2000, Artikel 3(1)h.

nicht weiß sind. In einem zunehmend multiethnischen Europa ist diese Praxis der erhöhten polizeilichen Aufmerksamkeit für Minderheitengruppen ungerecht und belastend, zumal Polizisten in vielen Ländern angewiesen sind, illegale Einwanderer aufzuspüren und zwecks Abschiebung festzunehmen.<sup>17</sup>

Während die Rassengleichheits-Richtlinie keinen Schutz gegen die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit bietet und noch in die nationalstaatlichen Strafgesetzgebungen überführt werden muss, bauen die europäischen Polizeibehörden ihre Zusammenarbeit rasch aus. Das geschieht nach Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union, laut dem es Ziel der Union sein muss, den „*Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft*“. Auf dieser Grundlage wurden eine ganze Reihe operativer Abkommen geschlossen, um die Zusammenarbeit in Sachen Strafverfolgung zu verbessern und den Mitgliedstaaten automatisch Zugang zu den notwendigen Informationen bei der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu gewähren.<sup>18</sup> Außerdem richtet die EU derzeit große Datenbanken für die Zoll- und Grenzkontrolle ein, zu denen Polizei- und Ordnungsbehörden Zugang erhalten sollen, um sie im Kampf gegen Terrorismus und Verbrechen zu unterstützen.<sup>19</sup>

Länderübergreifende operative Befugnisse und Kooperationen werden dabei in einem Tempo weiterentwickelt, mit dem die Ausarbeitung von Normen für die Rechenschaftspflicht und von Aufsichtsmechanismen nicht Schritt halten kann. Es ist problematisch, dass diese Initiativen in den Aktionsbereich der EU, nicht jedoch in den Anwendungsbereich der EU-Schutzmechanismen gegen die Diskriminierung fallen. Noch problematischer ist es, wenn man den unzulänglichen Datenschutzstandard bei der Zusammenarbeit der Polizei- und Ordnungsbehörden bedenkt. Die Sachlage wird dadurch noch komplizierter, dass die Daten für SIS-, VIS- und das Ein-/Ausreise-System unter Aufsicht des Schengen Border Code erfasst, von den Mitgliedstaaten jedoch entsprechend den nationalen Vorschriften verwendet werden sollen. Damit entstehen zahlreiche Rahmenbedingungen für die Nutzung sensibler Daten, an Aufsichtsmechanismen und Regeln für die Rechenschaftspflicht fehlt es jedoch. Die Rahmenentscheidung zum Schutz persönlicher Daten bei der Zusammenarbeit in Sachen Strafverfolgung wurde dahingehend kritisiert, dass sie schlechtere Standards als die Europäische Datenschutz-Richtlinie aus dem Jahr 2005 festlegt.

## Ethnisches Profiling in der Praxis: von Polizei- und Ausweiskontrollen zur Rasterfahndung

Internationale und regionale Organisationen wie auch regierungsunabhängige Organisationen (NGO) haben übereinstimmend ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass die Polizei in Europa ihre Befugnis, Personen anzuhalten, allgemein in diskriminierender Weise ausübt. Auch das EU-Netz unabhängiger Experten für Grundrechte zeigte sich darüber beunruhigt. Es dokumentiert die weitgehenden Vollmachten der Polizei in vielen EU-Mitgliedsländern und stellt fest, dass „*die weitgehenden Ermessensbefugnisse der Polizei bei Kontroll- und Durchsuchungsverfahren und das Fehlen einer jeglichen Überwachung des polizeilichen Verhaltens .... ganz besonders problematisch sind, da sie bei der Polizei*

---

<sup>17</sup> Beispiel: Victor Mallet “Madrid police told to target illegal migrants” in *Financial Times*, 16. Februar 2009.

<sup>18</sup> Z.B. den EU-Haftbefehl und Datenaustausch nach dem Vertrag von Prüm (Schengen III) 2002/584/JHA: Rahmenentscheidung des Rates vom 13. Juni 2002 zum Europäischen Haftbefehl und den Auslieferungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten.

<sup>19</sup> Dazu gehören: Visa Information System (VIS), Schengen Information System (SIS I and SIS II) und Eurodac, eine Asylbewerber-Datenbank. Die EU-Behörden schlagen eine Vernetzung von VIS, SIS II und Eurodac vor. Die EU-Kommission legte kürzlich Vorschläge zum Aufbau eines neuen Ein-/Ausreisensystems vor. Die Kommission lanciert demnächst eine Ausschreibung für den Aufbau einer EU-Datenbank zur Speicherung der Aufenthaltsgenehmigungen und Reisepässe. Im Juni 2008 verabschiedete der EU-Ministerrat eine Entscheidung des Rates, die den Strafverfolgungs-behörden Zugang zu den VIS-Aufzeichnungen zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer Straftaten und sonstiger schwerer Verbrechen gibt.



*ein Gefühl der Straflosigkeit und bei den Minderheiten, auf die diese Kontrollen abzielen, ein Gefühl der Machtlosigkeit aber auch des Unmuts auslösen“.<sup>20</sup>*

Systematisch belegt wird die Praxis des ethnischen Profiling in den regelmäßigen Länderberichten der EU-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Sie brachte in den letzten Jahren ihre Sorge über den Einsatz derartiger Praktiken in Österreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Rumänien, Russland, Spanien, Schweden, Schweiz, Ukraine und Großbritannien zum Ausdruck.<sup>21</sup> Auf ethnisch begründete Polizei- und Ausweiskontrollen machen auch die ENAR-Schattenberichte aufmerksam. 2007 wurde in Berichten aus Zypern, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Slowakien und Schweden auf das ethnische Profiling als erhebliches Problem verwiesen.<sup>22</sup> Es ist schwierig, den Grad der Verbreitung des ethnischen Profiling in Europa mit einiger Präzision zu messen, da nur Großbritannien systematisch Daten über Polizeikontrollen und ethnische Herkunft erfasst. Die offiziellen Zahlen für England und Wales lassen große Unterschiede in der Häufigkeit erkennen, mit der die einzelnen ethnischen Gruppen polizeilich kontrolliert werden. Die jüngsten Zahlen für den Zeitraum 1. April 2007 bis 31. März 2008 zeigen, dass Schwarze 7,4-mal, Asiaten 2,3-mal öfter angehalten und durchsucht werden als Weiße.<sup>23</sup>

Die britischen Zahlen zeigen auch die Verbindung zwischen eigenem Ermessen und ethnischem Profiling. Polizeikontrollen nach dem Police and Criminal Evidence Act (PACE) von 1984, Artikel 1, müssen auf dem begründeten Verdacht beruhen, dass die kontrollierte Person an einer Straftat beteiligt ist. Dagegen müssen Polizeikontrollen nach dem Criminal Justice and Public Order Gesetz von 1994, Abschnitt 60, nicht auf einem begründeten Verdacht beruhen.<sup>24</sup> Zahlen für 2007-2008 zeigen, dass Schwarze 10,7-mal, Asiaten 2,2-mal häufiger kontrolliert wurden als Weiße, wenn die britische Polizei ihre Befugnisse nach Abschnitt 60 ausübte.<sup>25</sup> Die Gefahr einer Diskriminierung ist also dann am größten, wenn Polizisten den grössten Ermessensspielraum haben und ihre Entscheidung, wer unter Umständen an einer Straftat beteiligt ist und bei wem sich eine Kontrolle lohnt, von ihrer eigenen Überzeugung abhängig machen können.

Anders als Routinekontrollen der Polizei auf der Strasse oder an öffentlichen Orten stellen **Razzien** wahrscheinlich die intrusivste Polizei-Taktik dar. Bei einer Razzia dringt die Polizei meistens plötzlich in ein Gebäude oder ein Gebiet ein, oft zu einem Zeitpunkt, der den Überraschungseffekt noch verstärkt. Razzien richten sich häufig gegen private Bereiche wie Wohnungen, Kultstätten, Versammlungsräume, Arbeitsstätten. Sie können einzelne Adressen oder ganze Wohngegenden zum Ziel haben. Dabei kann es sich um eine angemessene Ausübung der polizeilichen Gewalt und eine wichtige Taktik der Strafverfolgung handeln. Razzien haben dann einen legitimen Zweck, wenn es darum geht, polizeilich

---

<sup>20</sup> Europäische Kommission, EU-Netz unabhängiger Experten für Grundrechte, CFR CDF. Stellungnahme 4, (2006). (2007 wurde das Netz in die neue EU-Agentur für Grundrechte aufgenommen.)

<sup>21</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, "Second Report on Austria", (Strassburg: ECRI, 2000), Abs. 39; "Second Report on Romania", (Strassburg: ECRI, 2001), Abs. 46; "Second Report on the Russian Federation", (Strassburg: ECRI, 2001), Abs. 62; "Second Report on Spain", (Strasbourg: ECRI, 2002), Abs. 38; "Third Report on Switzerland", (Strassburg: ECRI, 2003), Abs. 29; "Second Report on Ukraine", (Strasbourg: ECRI, 2003), Abs. 42; "Second Report on the United Kingdom", (Strassburg: ECRI, 2000), para. 45. For a summary of this reporting, see Misti Duvall, "Ethnic Profiling by Police in Europe," *Justice Initiatives*, (New York: Open Society Institute, Juni 2005), S. 14–25.

<sup>22</sup> Europäisches Netz gegen Rassismus (ENAR) "Racism in Europe: ENAR Shadow Report" (Belgien, ENAR, 2007), S. 17. National Shadow Reports on Racism in Europe for 2008 erhältlich über:

[http://www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN)

<sup>23</sup> Nach Abschnitt 1 Police and Criminal Evidence Act (PACE). Ministry of Justice, "Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8," (London: Justizministerium, 2009), S. 28.

<sup>24</sup> Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A, (geändert am 1. Januar 2009). Laut Abschnitt 60 des Criminal Justice and Public Order Act 1994 geändert durch Art. 8 des Knives Act 1997 kann ein Inspektor oder höherrangiger Polizeibeamter, der vernünftigerweise davon ausgehen kann, dass an einem bestimmten Ort mit grossen Gewalttätigkeiten oder bewaffneten Personen zu rechnen ist, uniformierten Polizeibeamten erlauben, jede Person und jedes Fahrzeug, die sich an diesem Ort befinden, auf Waffen zu durchsuchen, und dies für einen Zeitraum von 24 Stunden.

<sup>25</sup> Ministry of Justice, "Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8." (London: Justizministerium, 2009), S. 29, 49, 205.

gesuchte Straftäter zu verhaften, Beweise für Straftaten einzuholen, Eigentum zu retten, Verbrechen zu verhüten, Schmuggelware sicherzustellen. Razzien können jedoch auch in die Kategorie des unzulässigen ethnischen Profiling fallen, wenn die Polizei dabei nach Stereotypen vorgeht, die ethnische oder religiöse Gruppen mit bestimmten Verbrechen in Verbindung bringen, oder wenn sie gegen ganze Gemeinden vorgeht, weil sie Beweise für die kriminellen Aktivitäten eines oder zweier ihrer Mitglieder hat. In der Praxis haben einige Polizeirazzien offensichtlich keinen legitimen Zweck und stellen damit eine ungesetzliche Belästigung von Minderheitengemeinschaften dar. Dies zeigt sich besonders deutlich bei Razzien gegen Roma-Gemeinden. Die Roma-Lager sind in vielen Ländern Zielscheibe von Polizei-Razzien. Rechtsanwälte, die die Rechte der Roma vertreten, beurteilen diese Razzien als „ungeheuerliche Form des ethnischen Profiling“, das ganze Gemeinschaften einer Art Kollektivschuld unterwirft.<sup>26</sup>

Ethnisches Profiling findet oft im Namen der Einwanderungskontrolle an den internationalen Grenzen und auf dem Hoheitsgebiet der einzelnen Länder statt. Viele europäische Bürger, die einer ethnischen Minderheit angehören, haben die Erfahrung gemacht, dass sie in Flughäfen oder Bahnhöfen von der Polizei bzw. den Einwanderungs- oder Zollbehörden für Kontrollen besonders herausgegriffen werden. Das Ausmaß des Problems lässt sich schwer beziffern. Eine Untersuchung der entsprechenden Praktiken an den Landesgrenzen ist schwierig, weil die Regierungen ihre Sicherheitspraktiken geheim halten wollen und den Forschern die nötigen Informationen nur beschränkt zur Verfügung stellen. So wurden der Madrider Polizei zum Beispiel wöchentliche Quoten für die Festnahme illegaler Einwanderer mit der Anweisung vorgegeben, auch außerhalb ihres eigenen Reviers potenzielle Abschiebungskandidaten aufzuspüren, um die Zielvorgaben einzuhalten. Da die Polizisten ihre Quoten erfüllen wollen, werden Ausweiskontrollen zwangsläufig nach ethnischen Gesichtspunkten durchgeführt.<sup>27</sup> Ähnliche Zielvorgaben gibt es in Frankreich.<sup>28</sup>

Neben den gewöhnlichen Einwanderungs- und Sicherheitskontrollen an Grenzen und Einreisestellen bietet die moderne Technik neue Möglichkeiten zum Erfassen, Speichern und Überprüfen großer Mengen persönlicher Daten, auch derjenigen, die für die Einreise in die Europäische Union obligatorisch sind. Zu den vor kurzem geschaffenen Datenbanken der EU gehören u.a. das Visa Information System (VIS), Schengen Information System (SIS I und SIS II) und Eurodac, eine Datenbank zur Erfassung der Asylbewerber. Diese Datenbanken sollen nicht nur für die Einwanderungskontrolle, sondern auch für Ermittlungen in Kriminalfällen und bei der Terrorismusabwehr eingesetzt werden. Daher der Vorschlag, den Polizei- und Ordnungsbehörden Zugriff auf diese Datenbanken zu gewähren und VIS, SIS II und Eurodac zu vernetzen. Diese Systeme sollen noch durch das kürzlich vorgeschlagene Ein-/Ausreise-System der EU ergänzt werden. Zusätzlich zu den Grenzkontrollen der Einwanderungsbehörden würde dieses System polizeiliche Ausweiskontrollen anhand biometrischer Daten auch außerhalb der Grenzen zulassen. Dabei wird nicht im Einzelnen angegeben, unter welchen Bedingungen derartige Kontrollen zulässig wären. Die Europäische Kommission startet außerdem demnächst eine Ausschreibung für die Einrichtung einer Datenbank zur Speicherung der Angaben aus Aufenthaltsgenehmigungen und Reisepässen. Die erweiterte Verwendung der Einwanderungs- und Zoll Daten durch die Polizei wird durch ein kompliziertes Datenschutzsystem geregelt; ein entsprechender Schutz des Grundrechtes auf Nichtdiskriminierung fehlt jedoch. Durch den Einsatz der Rasterfahndung besteht damit die Möglichkeit eines ethnischen Profiling (und schwerwiegender Verletzungen der Privatsphäre).

---

<sup>26</sup> Iulius Costas, "ID checks and police raids: Ethnic profiling in Central Europe" in "Ethnic Profiling by Police in Europe," *Justice Initiatives*, Juni 2005, at 27. Siehe auch: European Roma Rights Centre und Greek Helsinki Monitor, "Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece," (2003); European Roma Rights Centre: "Campland: Racial Segregation of Roma in Italy." (Budapest: ERRC, November 3, 2000); "Always somewhere else: Anti-Gypsyism in France" (Budapest: ERRC, Country Report Series No. 15, 2005); "The Non-Constituents: Rights deprivation of Roma in post-genocide Bosnia-Herzegovina," (Budapest: ERRC, Country Report Series 13, 2004); "The Limits of Solidarity: Roma in Poland after 1989," (Budapest: ERRC, 2002). OSCE Human Dimension Implementation Meeting, "Statements by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF)" (Warschau, 9.-10. September 2002).

<sup>27</sup> *Rosalind Williams*, Urteil des Spanischen Verfassungsgerichts Nr. 13/2001, 29. Januar 2001 (STC 13/2001).

<sup>28</sup> Open Society Justice Initiative, "Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris," (New York: Open Society Institute 2009).

„**Rasterfahndung**“ ist eine Technik, bei der oft, aber nicht immer, Profile verwendet werden. In den jüngsten Diskussionen der EU wurde die Rasterfahndung manchmal mit dem allgemeineren Begriff des kriminalistischen Profiling (Erstellung von Täterprofilen) in einen Topf geworfen. Tatsächlich ist sie aber nur eine Technik von vielen (siehe nachstehende Liste), die auf der Erstellung und Verwendung von Profilen beruhen. Im Allgemeinen handelt es sich dabei um ein Verfahren zur vernetzten Durchsuchung großer Bestände persönlicher Daten - wie etwa der Register der Einwanderungs-, Studien-, Gesundheits- und Einwohnermeldeämter - anhand einer Reihe bestimmter Merkmale. Einige Formen der Rasterfahndung stützen sich nicht auf Profile. Hier sucht man eher nach Verbindungen zwischen einem Verdächtigen und Kontaktpersonen, indem man Telefon- und Internetaufzeichnungen überprüft. Werden bei der Rasterfahndung Profile verwendet, dann umfassen diese oft – jedoch nicht immer – ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft. Aber selbst wenn das Profil der Rasterfahndung sensible persönliche Daten enthält, kann diese legitim sein und die rechtlichen Anforderungen nach legalem Zweck, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit erfüllen, wenn statistisch nachweisbar ist, dass sie die polizeiliche Arbeit in einem Ausmaß verbessert, das den dadurch gegebenenfalls entstehenden Schaden aufwiegt.<sup>29</sup>

So fand zwischen 2001 und Anfang 2003 eine Rasterfahndung in Deutschland statt. Nach der Entdeckung, dass einige der Attentäter des 11. September 2001 in Hamburg gelebt und studiert hatten, suchte man nach weiteren Terrorzellen. Die Bundesregierung beauftragte die Landesregierungen mit der Erfassung und Verarbeitung persönlicher Daten in einer bundesweiten Rasterfahndung.<sup>30</sup> Die Bundeskriminalpolizei erfasste dabei sensible persönliche Daten von rund 8,3 Millionen Personen, die nach drei Kriterien, auch der nationalen Herkunft, ausgewählt wurden. Ihre Daten wurden danach „gefiltert“, d.h. mit einem Computerprogramm abgefragt, das die Datensätze mit den gesuchten Informationen anhand des Profils herausfand, das nach den allgemeinen Merkmalen der Mitglieder der „Hamburger Zelle“ erstellt worden war.<sup>31</sup>

Der Kampf gegen den Terrorismus führte ebenfalls zu einer Intensivierung des Profiling nach ethnischer Herkunft und Religion. Zwar geht die Polizei auch weiterhin nach den üblichen Methoden für die gewöhnliche Verbrechensbekämpfung – wie Kontrollen und Durchsuchungen – vor, die Anwendung von ethnischen Profiling zeigt sich jedoch eindeutig an den Massenausweiskontrollen an öffentlichen Orten, den Razzien in Moscheen und anderen muslimischen Einrichtungen, den Rasterfahndungen und der Verhaftung von Muslimen aufgrund von Indizienbeweisen, die bei Nicht-Muslimen zu keiner Festnahme führen würden, sowie den Überwachungsaktionen.<sup>32</sup> Diese Aktivitäten stützen sich zunehmend auf **Radikalisierungs**-Theorien, die sich u.a. in den Niederlanden und Großbritannien als Reaktion auf das Phänomen des „home-grown-terrorist“, des im Inland aufgewachsenen Terroristen, verbreiten. Danach besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen bestimmten Richtungen des Islam und der Radikalisierung. Polizei und Geheimdienste konzentrieren sich deshalb auf Anhänger dieser Formen des Islam, auch wenn kein Beweis für eine Beteiligung einzelner Personen an terroristischen Aktionen vorliegt.

---

<sup>29</sup> EU-Netz unabhängiger Experten für Grundrechte “Opinion on Ethnic Profiling,”(2006). Similar standards govern the right to intrude on privacy, siehe: S and Marper v UK (2008) (Applications nos. 30562/04 und 30566/04)

<sup>30</sup> Daniel Moeckli, “Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7,” *European Human Rights Law Review*, No. 5, 2005: 517–532. Siehe auch Andreas Hieronymus “Aspects of profiling of ethnic and religious minorities in Germany,” *ENARgy*, Ausgabe 23, Januar 2008.

<sup>31</sup> Open Society Justice Initiative, "Herkunftsbasierte Personenprofile in der Europäischen Union: allgegenwärtig, ineffizient und diskriminierend" (New York: Open Society Institute 2009).

<sup>32</sup> Open Society Justice Initiative, "Herkunftsbasierte Personenprofile in der Europäischen Union: allgegenwärtig, ineffizient und diskriminierend" (New York: Open Society Institute 2009).

## **Beispiele für Aktivitäten, die ethnisches Profiling mit einschliessen können:**

### **Allgemeine Polizeiarbeit**

- Ausweiskontrollen
- Personenkontrollen und Durchsuchung auf der Strasse
- Fahrzeugkontrollen und Durchsuchung
- Unverhältnismässige Gewaltanwendung (z.B. Handschellen anlegen, Waffe ziehen) bei Kontrollen
- Durchkämmen von Bussen und Zügen
- Auflösen von Gruppen junger Leute in der Strasse
- Ausstellen von Vorladungen bzw. Festnahmen bei kleinen Vergehen im Rahmen von Kontrollen
- Unverhältnismässig starke Konzentration der Polizei auf bestimmte Gebiete bzw. Verbrechenarten

### **Sicherheit und Terrorismusbekämpfung**

- Massenkontrollen und Durchsuchung
- Ausweiskontrollen vor Kultstätten (z.B. Moscheen)
- Razzien in Kultstätten
- Razzien in Geschäftsräumen
- Überwachung
- Rasterfahndung aufgrund ethnischer und religiöser Kriterien
- Antiradikalisierungs-Politik
- Festnahme und Haft
- Abschiebungen

### **Entscheidungsfindung bei der Einwanderungskontrolle und gegenüber Asylbewerbern**

- Befragen, Durchsuchen und Festhalten von Personen in Flughäfen und an Einreisestellen
- Vorabkontrolle und Ausweisung von Personen aus Flugzeugen
- Vorabkontrolle und Kontrolle von Einwanderungsanträgen
- Kontrolle von Asylanträgen
- Entscheidungen zu Einwanderungs- und Asylanträgen
- Kontrolle von Personen, um sie zwecks Abschiebung festzunehmen

### **Zoll**

- Personen- und Gepäckkontrolle mit Durchsuchung in Flughäfen und an Einreisestellen
- Fahrzeugkontrolle und Durchsuchung an Einreisestellen
- Direkte Assoziation zwischen Staatsangehörigkeit bzw. ethnischer Herkunft und Drogenhandel bzw. anderen Verbrechen und gezielte Ausrichtung von Aktionen auf dieser Grundlage
- Razzien in Geschäftsräumen

## Wie wirkt sich ethnische Profiling auf Gemeinschaften und Polizeiarbeit aus?

Ethnisches Profiling, ob eindeutig und absichtlich oder unabsichtlich, hat direkte, schädliche Auswirkungen für Einzelne und Gemeinschaften. Für Personen, die angehalten, durchsucht und manchmal sogar festgenommen werden, ist dies ein erschreckendes, demütigendes Erlebnis, das sich unter Umständen auch noch des Öfteren wiederholt. Während der Fokus-Gruppen in Spanien im Jahre 2005 berichtete ein marokkanischer Jugendlicher:

*„Ich werde oft durchsucht. Das ist sehr demütigend. Manchmal muss ich meine Hose in der Strasse herunterlassen.“<sup>33</sup>*

Ein anderer Teilnehmer ergänzte:

*„Die Polizei kommt ständig und schließlich denken die Jungs, sie sind schuldig. Sie fühlen sich mies, sie fühlen sich verunsichert, sie kommen sich wie Kriminelle vor und meinen, dass sie schlecht sind.“<sup>34</sup>*

Ethnisches Profiling stempelt ganze Bevölkerungsgruppen als Kriminelle, potenzielle Terroristen oder illegale Einwanderer ab. Ethnisches Profiling legitimiert und bestärkt Rassismus sowie ethnische Typisierung in der Gesellschaft, fördert das Misstrauen der Mehrheitsbevölkerung gegenüber Minderheitengemeinschaften und verstärkt den Ruf nach weiteren einschränkenden Maßnahmen gegen sie. Eine derartige Stigmatisierung trägt dazu bei, dass ethnische Minderheiten im Strafjustizsystem überproportional stark vertreten sind. Unverhältnismäßige Strafen wie Polizeiaufsicht und Gefängnis machen nicht nur Chancen auf Ausbildungs- und Arbeitsplätze zunichte, sie zerstören auch Familien und Gemeinschaften.

Ethnisches Profiling wirkt sich auch direkt auf die polizeiliche Effizienz aus. Eine erfolgreiche Polizeiarbeit hängt von der Bereitschaft der Öffentlichkeit ab, Verbrechen anzuzeigen, Verdächtige zu beschreiben und als Zeuge aufzutreten. Untersuchungen zeigen, dass mangelhafte Kontakte zwischen Polizei und Bürgern das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizeiarbeit schwächen. Das gilt nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien, Freunde und Bekannten.<sup>35</sup> Aus den Untersuchungen geht ferner hervor, dass Bürger, die von der Polizei schlecht behandelt werden, weniger zur Zusammenarbeit mit ihr bereit sind.<sup>36</sup> Mangelndes öffentliches Vertrauen und mangelnde Zusammenarbeit schwächen die Effizienz der Strafverhütung und Strafverfolgung. Ethnische Profiling kann auch zu mehr Feindseligkeit beim Aufeinandertreffen von Einzelpersonen und Polizisten oder sonstigen Ordnungshütern führen. Größere Feindseligkeit eskaliert bei Routinebegegnungen wahrscheinlich eher zu Aggressionen und Konflikten, was die Sicherheit der Polizisten und der Mitglieder der Gemeinschaft gleichermaßen gefährdet.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Open Society Justice Initiative, "I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain," (New York: Open Society Institute 2006), S. 37.

<sup>34</sup> Open Society Justice Initiative, "I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain," S. 37.

<sup>35</sup> Joel Miller, Nick Bland und Paul Quinton, "The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community," *Police Research Series Paper 127* (London: Innenministerium, 2000); Dennis P. Rosenbaum, Amie M. Schuck, Sandra K. Costello, Darnell F. Hawkins, und Marianne K. Ring "Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience" *Police Quarterly* Nr. 8 (3) 2005: 343-365.

<sup>36</sup> McCluskey, John D., Stephen D. Mastrofski und Roger B. Parks, "To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests," *Police Quarterly* No. 2 1999: 389-416.

<sup>37</sup> Ontario Human Rights Commission, "Inquiry Report, Paying the Price; The Human Cost of Racial Profiling," Toronto: Ontario Human Rights Commission, undatiert; die Umfrage begann im Februar 2003.

## Ist ethnisches Profiling effizient?

Die Polizei und andere Behörden argumentieren oft damit, dass ethnisches Profiling einfach „gute Polizeiarbeit“ sei. Die Verbrechensrate in ethnischen Minderheitengemeinschaften sei höher, was zum Teil auf sozioökonomische und demographische Gründe zurückzuführen sei, weshalb die Polizei zwangsläufig diese Personen, Plätze und Delikte „aufs Korn nehmen“ müsse. Das Ergebnis habe den Anschein des ethnischen Profiling, die Gründe seien jedoch in einer objektiven Realität zu suchen, an der die Polizei kaum etwas ändern könne. In der Praxis gibt es jedoch kaum einen Beweis dafür, dass Profiling ein wirkungsvoller Ansatz zur Verbrechensbekämpfung ist. Viele Untersuchungen haben dagegen gezeigt, dass es der Effizienz der Polizeiarbeit eher schadet.

Ethnisches Profiling ließe sich nur dann rechtfertigen, wenn Rasse und ethnische Herkunft der Person, die man einem Profiling unterzieht, erkennbar wären, und durchgehend ein großer statistischer Zusammenhang zwischen Rasse bzw. ethnischer Herkunft und verbrecherischer Neigung bestünde. Tatsächlich ist jedoch weder das eine noch das andere durchweg zutreffend. Rassistische Profile sind entweder zu spezifisch oder zu allgemein. Die große Mehrheit derjenigen, die der angepeilten ethnischen Gruppe angehören, ist völlig unschuldig, während viele Kriminelle und Terroristen dem Profil nicht entsprechen und damit vermutlich der polizeilichen Aufmerksamkeit entgingen, wenn man sich bei den Ermittlungen in erster Linie auf Profile verlassen würde. Ein weiteres Problem des ethnischen Profiling besteht darin, dass es vorhersehbar ist, man ihm also entgehen kann. Je berechenbarer die Polizeiprofile, umso einfacher ist es für die Täter, ihr Äußeres und ihr Handeln so zu verändern, dass das Profil nicht mehr auf sie zutrifft.

In den Ländern, die das ethnische Profiling kontrollierten, fiel vor allem auf, dass alle erfassten Kontrolldaten – obwohl sie nach sehr unterschiedlichen Methoden erfasst wurden – ganz ähnliche „Treffer-“ und Verhaftungsquoten quer durch die verschiedenen rassistischen Gruppen aufwiesen. Mehrere Studien zeigten auch, dass bei Durchsuchungen ethnischer Minderheiten statistisch bedeutend seltener Schmuggelware oder sonstiges „beschlagbares“ Beweismaterial gefunden wurde.<sup>38</sup> Das widerlegt eindeutig die Behauptung, dass Minderheiten straffälliger sind, und beweist, dass rassistisches Profiling eine Verschwendung der polizeilichen Mittel darstellt. Polizeikontrollen, die auf rassistischem Profiling beruhen, sind eher unproduktiv und führen dazu, dass sich die Mitglieder der betroffenen Gemeinschaft ausgegrenzt fühlen.

So ging bei der Rasterfahndung in Deutschland kein einziger Terrorist ins Netz, obwohl die Daten von 8,3 Millionen Personen erfasst und gefiltert wurden. In Großbritannien zeigen die Verhaftungszahlen im Anschluss an Polizeikontrollen, dass Kontrollen von Minderheiten nach Abschnitt 60 (der den Polizisten mehr Ermessensspielraum einräumt, also eher ein ethnisches Profiling ermöglicht), trotz ihrer unverhältnismäßigen Häufigkeit weitaus weniger erfolgreich sind als Kontrollen im Rahmen von Vorschriften, die einen begründeten Verdacht voraussetzen. 2007-2008 führten nur 4% der Kontrollen nach Abschnitt 60 zu einer Verhaftung – erheblich weniger als die 12%ige Verhaftungsrate im Anschluss an Kontrollen nach den strengeren Bestimmungen von Abschnitt 1.

Es deutet also einiges darauf hin, dass man Diskriminierung vermeiden und die Effizienz steigern kann, wenn man Rasse und ethnische Herkunft aus einem Täterprofil entfernt und die Beamten anweist, sich auf ganz bestimmte nicht-ethnische Kriterien zu konzentrieren. 1998 wurde die US-Zollbehörde der rassistischen und geschlechtsspezifischen Benachteiligung beschuldigt. Damals waren 43% der durchsuchten Personen Afroamerikaner und Latinos/Latinas. Die Zollbehörde änderte daraufhin ihre Methoden, indem sie Rasse und ethnische Zugehörigkeit von der Liste der maßgeblichen Kontrollkriterien strich. Statt dessen führte sie Beobachtungstechniken ein, die sich auf das Verhalten der Reisenden, wie Nervosität und widersprüchliche Erklärungen, stützten. Außerdem wurden die

---

<sup>38</sup> Harris, David, „Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work,“ (New York, The New Press, 2002); Open Society Justice Initiative, „Behandlung der Frage des ethnischen Profiling der Polizei - Bericht zum Projekt „Strategien für effiziente Polizeikontrollen“ (New York: Open Society Institute 2009).

Entscheidungen für eine Kontrolle strenger überprüft. Damit senkte die Zollbehörde die Durchsuchungsrate um 75%, während die Trefferquote von unter 5% auf über 13% anstieg. Sie war übrigens für alle ethnischen Gruppen fast gleich hoch. Indem sie auf informative, rasseneutrale Kriterien einsetzte, konnte die Zollbehörde ihre Effizienz steigern und gleichzeitig unschuldigen Personen, meist Farbigen, eine Kontrolle ersparen. Kürzlich wurden mit einem Projekt in Bulgarien, Ungarn und Spanien ähnliche Ergebnisse erzielt (siehe Kasten zu STEPSS).

## Fallstudie: Überwachen und Dokumentieren des ethnischen Profiling

In den nachfolgenden Abschnitten geht es um Methoden, mit denen sich ethnisches Profiling dokumentieren lässt. Die Palette reicht von weniger strengen, auf Sekundärquellen beruhenden Ansätzen, über die strikte Primärforschung bis hin zu Methoden, die dann anwendbar sind, wenn man Einblick in offizielle Daten erhält.

Viele Formen des ethnischen Profiling kommen in gängigen Methoden der polizeilichen Ermittlungsarbeit zum Ausdruck, lassen sich jedoch nicht einfach durch Berichte über einzelne Vorfälle und individuelle Fallanalysen belegen. Einzelberichte sind sicher nützlich, zeigen sie doch, wie sich diese Methoden auf die betroffenen Personen auswirken. Sie liefern jedoch keinen schlüssigen Beweis für das ethnische Profiling als allgemein etablierte Praxis.

### **Sekundärquellen:**

Das systematische Aufspüren von Artikeln in den Medien, die das polizeiliche Vorgehen gegenüber ethnischen Minderheitengemeinschaften behandeln, kann Informationsmaterial über Polizeiaktionen liefern, die auf bestimmte Gruppen oder Minderheiten abzielen. Es ist wichtig, Verbindungen zu herausragenden Experten und Journalisten aufzunehmen, die sich mit Diskriminierung, Migration und Terrorismus befassen, um diese Fragen sowie ihre gesetzlichen und politischen Entwicklungen zu verfolgen. Berichte über polizeiliche Willkür können ebenfalls nützlich sein, um zu erkennen, ob eine unverhältnismässig grosse Zahl der Opfer einer ethnischen Minderheit angehört oder Migrationshintergrund hat. Offizielle Stellungnahmen, die in der Presse erscheinen, können ggf. rassistische Kommentare aufzeigen und die rassistische Einstellung von Polizei und politischen Instanzen enthüllen.

Die Durchsicht offizieller Daten wie Jahresberichte und andere Informationen von Nichtdiskriminierungsstellen, Ombudsräten, polizeiliche Dienstaufsichtsstellen. Beschwerden wegen polizeilicher Willkür sind daraufhin zu überprüfen, ob sich daraus ein Muster ableiten lässt, das einen unverhältnismässig grossen Anteil von Opfern aus ethnischen Minderheiten oder Einwandererfamilien erkennen lässt.

### **Ansätze anhand von Primärquellen:**

Einige Formen des Profiling können anhand traditioneller Ansätze der Menschenrechtsforschung untersucht werden, indem man z.B. Orte aufsucht, Personen interviewt und ihre Erfahrungen, soweit dies möglich ist, mit denen der Mehrheitsbevölkerung vergleicht. Sporadischere Aktionen wie Razzien und Massenausweiskontrollen lassen sich durch direktes Monitoring verfolgen.

Qualitative Studien vermitteln ein Bild von Umfang und Erleben des ethnischen Profiling. Mit diesem Forschungsansatz will man das 'Warum' des ethnischen Profiling und seine Auswirkungen erforschen. Dabei untersucht man die Arbeitspraktiken der Polizei im Einzelnen. Ferner erforscht man das subjektive Empfinden und die Sichtweise der Polizeibeamten und der Personen, gegen die sich die polizeilichen Aktionen richten.

Die quantitative Analyse dient dem Nachweis des ethnischen Profiling bei Ausweis- und sonstigen Kontrollen. Mit zwei Ansätzen erfasste man Daten dort, wo sie sonst fehlen. Dies waren Haushaltsumfragen, in denen nach Zusammenstössen mit der Polizei gefragt wurde, und Beobachtungen, bei denen geschulte Beobachter die Polizeiaktionen real verfolgten und die ethnische Herkunft der angehaltenen Personen mit der (ebenfalls durch Beobachtung erfassten) Anzahl der übrigen Personen verglich, die sich am gleichen Platz aufhielt. Beide Ansätze sind schwierig und teuer. Sie liefern ausserdem nur eine Momentaufnahme des ethnischen Profiling zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort. Trotz dieser Einschränkungen sind diese quantitativen Daten unbedingt notwendig, um ein objektives Bild des ethnischen Profiling im Zusammenhang mit Praktiken wie Ausweis- und sonstigen Kontrollen zu vermitteln.

Untersuchungen unter Verwendung offizieller Polizeidaten sind dort möglich, wo die Polizeibehörden an einer Zusammenarbeit mit Forschern interessiert sind, um ein besseres Verständnis für ihre eigenen Praktiken zu entwickeln (siehe nachstehenden Kasten zu STEPPS).



## Fallstudie: "STEPSS"-Projekt

Im Januar 2007 arbeiteten Polizei und Bürger in Bulgarien, Ungarn, Spanien und Grossbritannien zusammen, um den Einsatz von Ausweiskontrollen und Durchsuchungen im Rahmen des Projektes "Strategien für effiziente Polizeikontrollen" zu untersuchen. Dabei untersuchte man bestehende Strategien und Verfahren, entwarf Formulare zum Aufzeichnen von Kontrollen, schulte Beamte und Gemeindemitglieder anhand dienstlicher Protokolle und erfasste sechs Monate lang Kontrolldaten an den Pilotorten jedes Landes. Im Verlauf des Prozesses traf sich die Polizei mit Beratungsgruppen der örtlichen Gemeinden, um die Kontrolldaten gemeinsam zu untersuchen und zu besprechen.

Die Daten liessen erkennen, dass die Polizei an jedem Pilotort ethnisches Profiling von Personen betrieb, die einer ethnischen Minderheit angehörten oder Migrationshintergrund hatten. Minderheiten und Einwanderer wurden öfter angehalten, öfter durchsucht, dabei wurden jedoch fast ausnahmslos nicht mehr Verstösse festgestellt als in der der Mehrheit angehörenden Gruppe. In einigen Fällen wurden sogar weitaus weniger Verstösse festgestellt als bei Personen aus der ethnischen Mehrheit.

Dank der Erfassung von Kontrolldaten setzen die Beamten die Kontrollen effizienter ein. In Ungarn und Spanien kontrollierten die an STEPSS beteiligten Beamten in den Zeiträumen, in denen sie die Kontrollen aufzeichnen mussten, weniger. Dagegen stieg der Anteil der Kontrollen, die zu Verhaftungen oder anderen Strafmassnahmen führten. Dies zeigt deutlich, dass Polizisten effizienter arbeiten, wenn sie sich darauf konzentrieren, ihre Kontrolle von eindeutigen Gründen abhängig zu machen, und wenn sie ihren Vorgesetzten gegenüber rechenschaftspflichtig sind.

In Fuenlabrada, dem zweiten spanischen Pilotort, ging die unverhältnismässig hohe Zahl der Kontrollen von Personen mit Migrationshintergrund zurück. Marokkaner, die man vorher 9,6 mal öfter als Spanier kontrollierte, wurden nun noch 3,4 mal öfter kontrolliert, nicht zuletzt dank der Tatsache, dass die Polizei eine sinnlose Terrorabwehr-Kampagne beendete. Die Polizisten kontrollierten jetzt nur noch halb so oft, dafür mit mehr Erfolg: die Kontrollen mit positivem Ergebnis verdreifachten sich fast. Die Verantwortlichen und Vorgesetzten der Polizei in Fuenlabrada erzielten dieses beachtliche Ergebnis, indem sie die STEPSS-Daten systematisch zur besseren Überwachung der Streifenpolizisten und für die bezirkswerte Führung von Aktionen und Personaleinsatz verwendeten. Damit gelang es ihnen, überproportionale ethnische Auswirkungen bei ihren strategischen Entscheidungen zu berücksichtigen und mit mehr Fairness und Effizienz zu arbeiten.

STEPSS führte im Rahmen des Kontrollüberwachungsprozesses auch zum Aufbau neuer Beziehungen zwischen Polizei und Vertretern der Gemeinschaften. In Fuenlabrada halfen diese Diskussionen der Ortspolizei dabei, gängige Delikte und andere kommunale Probleme zu erkennen und dagegen vorzugehen. In Ungarn, wo die Polizei im Rahmen des Projektes regelmäßig Mitglieder der Gemeinde mitnahm, um die Kontrollen und ihre Aufzeichnung zu überwachen, entwickelten Polizei und Vertreter der örtlichen Roma-Gemeinschaft gegenseitiges Verständnis füreinander und gewannen neue Einsichten. Ein unerwartetes Ergebnis des Projekts war, dass einer der an STEPSS beteiligten Roma kürzlich in die Polizei eintrat – und damit der erste Roma-Polizeibeamte Ungarns ist.

## Quellangaben zum ethnischen Profiling

### Politische Dokumente

- Amnesty International, “Dealing with Difference: A Framework to Combat Discrimination in Europe,” (London, Amnesty International, 2009) Erhältlich über: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/003/2009/en>
- Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarates “Racial and religious profiling must not be used in the combat against terrorism,” 29. Mai 2007. Erhältlich über: [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529_en.asp)
- Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarates, “Stop and searches on ethnic or religious grounds are not effective,” 20. Juli 2009. Erhältlich über: [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720_en.asp)
- EU-Netz unabhängiger Experten für Grundrechte, CFR-CDF. “Opinion 4. 2006: Ethnic Profiling.” Erhältlich über: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/avis/2006\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf)
- EU-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) “General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism,” verabschiedet am 17. März 2004, CRI/Europarat (2004). Erhältlich über: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/fight\\_against\\_terrorism/2\\_adopted\\_texts/ECRI%20Rec%208%20E.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/2_adopted_texts/ECRI%20Rec%208%20E.pdf)
- EU-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) “General Policy Recommendation No 11 on combating racism and racial discrimination in policing,” verabschiedet am 29. Juni 2007, CRI/Council of Europe (2007). Erhältlich über: [www.ikuspegi.org/documentos/documentos\\_externos/ECRI\\_Gen\\_Policy\\_Recommendation\\_n11\\_jun\\_2007.pdf](http://www.ikuspegi.org/documentos/documentos_externos/ECRI_Gen_Policy_Recommendation_n11_jun_2007.pdf)
- Europäisches Netz gegen Rassismus (ENAR) “General Policy Paper No. 4: Counter-terrorism and combating racism,” (Brussels, November 2007). Erhältlich über: [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/gpp\\_4\\_en.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/gpp_4_en.pdf)
- Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Bericht über das Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse: Bericht: Sarah Ludford für die ALDE-Fraktion (April 2009). Erhältlich über: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0314&language=EN&ring=A6-2009-0222>
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) Stellungnahme der Agentur zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verwendung der Fluggastdaten (PNR) zu Zwecken der Strafverfolgung (Oktober 2008). Erhältlich über: [www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_FRA\\_opinion\\_PNR\\_en.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_FRA_opinion_PNR_en.pdf)
- Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A, (Amended 1<sup>st</sup> January 2009). Erhältlich über: <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/pace-code-a-geändert-Jan-2009?view=Binary>
- National Police Improvement Agency (NPIA) “Practice Advise on the use of stop and search in relation to terrorism” (2008). Erhältlich über: [www.npia.police.uk/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf)

- Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) "Fact Sheet on Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism" (Nummer 32, 2008) Erhältlich über: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf)
- Organisation für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), "Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften" (Den Haag: Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, 2006). Erhältlich über: [www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf)
- Komitee der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, General recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Erhältlich über: [www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/GC31Rev\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf)
- Martin Scheinin, UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschen- und Grundrechte im Kampf gegen den Terrorismus, "Report" (Februar 2009) Erhältlich über: [www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.pdf)

## Forschungsberichte und akademische Veröffentlichungen

- Amnesty International, "Victim or Suspect – a Question of Colour: Racial Discrimination in the Austrian Justice System, (London: Amnesty International, 2009), Erhältlich über: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR13/002/2009/en/2489f108-4004-4330-8bb5-181d93a3c69a/eur130022009en.pdf>
- American Civil Liberties Union Race and Ethnicity in America. (New York, ACLU, 2007).
- Attorney General of the State of New York, Eliot Spitzer, The New York City Police Department's 'Stop and Frisk' Practices: A Report to the People of the State of New York, (1 December 1999).
- De Schutter, Oliver and Ringelheim, Julie, "Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law," *Modern Law Review*, 71(3): 358-384 (2008).
- EU-Agentur für Grundrechte (FRA) "EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Data in Focus Report: Muslims," (Erhebung der Europäischen Union über Minderheiten und Diskriminierung: Daten im Fokus-Bericht: Muslime) (Österreich, FRA, 2009). Erhältlich über: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf)
- Europäisches Netz gegen Rassismus (ENAR) "Racism in Europe: ENAR Shadow Report" (Belgien, ENAR, 2007). Erhältlich über: [www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN)
- Europäisches Netz gegen Rassismus (ENAR) "Policing and ethnic and religious minorities," *ENARgy*, Heft 23, Januar 2008.
- Goodey, Jo (Editor) "Ethnic Profiling, Criminal (In) Justice and Minority Populations," *Critical Criminology*, Band 14, Number 3, September 2006.
- Harris, David, "Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work," (New York, The New Press, 2002)
- Miller, Joel, Bland, Nick und Quinton, Paul, "The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community," *Police Research Series Paper 127* (London: Home Office; 2000).
- Justizministerium, "Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2007/8." (London: Ministry of Justice, 2008), Erhältlich über: [www.justice.gov.uk/publications/docs/stats-race-criminal-justice-system-07-08-revised.pdf](http://www.justice.gov.uk/publications/docs/stats-race-criminal-justice-system-07-08-revised.pdf)

- Moeckli, Daniel “Discrimination Profiles: Law Enforcement After 9/11 and 7/7,” *European Human Rights Law Review*, 10(5), 517-532 (2005).
  
- Open Society Justice Initiative, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris*, New York: Open Society Institute (2009). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/search\\_20090630](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/search_20090630).
  
- Open Society Justice Initiative, *Herkunftsbasierte Personenprofile in der Europäischen Union: allgegenwärtig, ineffizient und diskriminierend*, New York: Open Society Institute (2009). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/profiling\\_20090526](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20090526).
  
- Open Society Justice Initiative, *Behandlung der Frage des ethnischen Profiling der Polizei - Bericht zum Projekt „Effiziente Strategien für Polizeikontrollen“*, New York: Open Society Institute (2009). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/profiling\\_20090511](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20090511)
  
- Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*, New York: Open Society Institute (2006). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/profiling\\_20060613](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20060613).
  
- Open Society Justice Initiative, *I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain*, New York: Open Society Institute, (2006). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/profiling\\_20070419](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20070419).
  
- Open Society Justice Initiative, *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe*, New York: Open Society Institute (2005). Erhältlich über: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality\\_citizenship/articles\\_publications/publications/juticeinit\\_20050610](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/juticeinit_20050610).
  
- Quinton, P., N. Bland, et al.. *Police Stops, Decision-making and Practice*. (London, Home Office, 2000)
  
- Ramirez, Deborah, Jennifer Hoopes, and Tara Lai Quinlan, “Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World.” *American Criminal Law Review*, 2003, Bd. 40: 1195-1233.
  
- Spalek, Basia, El Awa, Salwa, and McDonal, Laura Zahra “Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of Counter-Terrorism: An Examination” (Birmingham: Arts and Humanities Research Council, 2009). Erhältlich über: [www.ahrc.ac.uk/News/Latest/Documents/rad%20Islam%20Full%20Report%20may%2009.pdf](http://www.ahrc.ac.uk/News/Latest/Documents/rad%20Islam%20Full%20Report%20may%2009.pdf)
  
- U.S. Customs Service, “Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998,” (Washington DC: U.S. Customs Service, 1998).
  
- van der Torre, E.J and Ferwerda, H.B Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten (Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities), (The Hague: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005).
  
- Woodfield, Kandy, Spencer, Liz, Purdon, Susan et al. Exploring the decision making of Immigration Officers: a research study examining non-EEA passenger stops and refusals at UK ports (London: Home Office, 2007). Erhältlich über: [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr0107.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr0107.pdf)

**Weitere Informationen erteilen Ihnen gerne:**

**Michaël Privot** , Deputy Director, ENAR, European Network against Racism

Address: 43, rue de la Charité, B-1210 Brussels, Belgium

Tel: +32-2-229.35.74 Fax: +32-2-229.35.75

E-mail: [Michael@enar-eu.org](mailto:Michael@enar-eu.org)

Website: [www.enar-eu.org](http://www.enar-eu.org)

**Rebekah Delsol**, Programme officer, Ethnic Profiling Project,

Open Society Justice Initiative

Address: Third Floor, Cambridge House, 100, Cambridge Grove, London, W0 OLE

Tel: + 44 (0)20 7031 0230 Fax: +44 (0)20 7031 0201

E-mail: [rdelsol@justiceinitiative.org](mailto:rdelsol@justiceinitiative.org)

Website: [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)



*ENAR ist ein Netz von über 600 NGO, die sich für den Kampf gegen Rassismus in allen EU-Mitgliedstaaten einsetzen. ENAR ist Sprachrohr der antirassistischen Bewegung in Europa. ENAR will Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz bekämpfen, die Gleichbehandlung aller EU-Bürger und Angehörigen von Drittländern fördern sowie Verbindungen zwischen lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Initiativen herstellen.*

OPEN SOCIETY  
**JUSTICE INITIATIVE**

Die Open Society Justice Initiative, ein Aktionsprogramm des Open Society Institute (OSI), tritt für Gesetzesreformen ein, die den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben, und trägt damit zur Entwicklung gesetzlicher Befugnisse für offene Gesellschaften weltweit bei. Die Justice Initiative setzt dabei auf Mittel wie Gerichtsverfahren, gesetzliche Vertretung, fachliche Unterstützung und Aufklärung, um Fortschritte in folgenden prioritären Bereichen zu erzielen: Korruptionsbekämpfung, Gleichberechtigung und Bürgerrecht, Informations- und Meinungsfreiheit, internationales Recht, nationales Strafrecht. Sie unterhält Büros in Abuja, Brüssel, Budapest, London, New York und Washington DC.