

19.05.09

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 307653 - vom 14. Mai 2009. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 24. April 2009 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse (2008/2020(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Vorschlags für eine Empfehlung an den Rat von Sarah Ludford im Namen der ALDE-Fraktion zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse (B6-0483/2007),
- unter Hinweis auf internationale, europäische und nationale Menschenrechtsinstrumente, insbesondere den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), den Vertrag über die Europäische Union, den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die Charta) und die Verfassungen der Mitgliedstaaten, sowie auf die Rechte und Garantien, die dem Einzelnen durch diese Instrumente in den Bereichen Privatsphäre, Datenschutz, Nichtdiskriminierung und Freizügigkeit eingeräumt werden,
- unter Hinweis auf die europäischen Datenschutzmaßnahmen des Europarats: Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Übereinkommen 108 des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats R (87) 15 über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich¹, R (97) 18 über den Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden², und R (01) 10 über den Europäischen Kodex der Polizeietiik³,
- unter Hinweis auf die Datenschutzvorschriften der Europäischen Union: Artikel 7 und 8 der Charta, die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁴ und der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁵,

¹ Angenommen vom Ministerkomitee am 17. September 1987 auf der 410. Sitzung der Ministerstellvertreter.

² Angenommen vom Ministerkomitee am 30. September 1997 auf der 602. Sitzung der Ministerstellvertreter.

³ Angenommen vom Ministerkomitee am 19. September 2001 auf der 765. Sitzung der Ministerstellvertreter.

⁴ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁵ ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

- unter Hinweis auf Maßnahmen gegen Rassendiskriminierung: das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Artikel 14 und Protokoll 12 der EMRK, Artikel 13 des EG-Vertrags und die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft¹,
- unter Hinweis auf EU-Instrumente im Bereich der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung einschließlich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise den Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten², den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union³, den Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität⁴ und den Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI⁵,
- unter Hinweis auf vorhandene und geplante EU-Datenbanken wie das Schengener Informationssystem, Eurodac und das Visa-Informationssystem sowie auf Maßnahmen zur Erhebung biometrischer Daten wie z. B. für Aufenthaltsgenehmigungen und Reisepässe und in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 30. November 2006 mit dem Titel „Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union“ betreffend die Einrichtung eines Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seeaußengrenzen (KOM(2006)0733) sowie unter Hinweis auf Vorschläge für Überwachungsprojekte wie Eurosur (Europäisches Grenzüberwachungssystem),
- unter Hinweis auf den in der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 über die „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ unterbreiteten Vorschlag zur Einführung „elektronischer Grenzen“, durch den eine integrierte Grenzverwaltung mit dem Ziel der Einrichtung automatischer Grenzkontrollen sowie ein Registrierungsprogramm für Reisende und ein Einreise-/Ausreiseprogramm vorgeschlagen werden (KOM(2008)0069),
- unter Hinweis auf das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007)⁶, auf den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des

¹ ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

² ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.

³ ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

⁴ ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.

⁵ ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12.

⁶ ABl. L 204 vom 4.8.2007, S. 18.

- Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken (KOM(2007)0654) und auf die Stellungnahmen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (der Agentur für Grundrechte), des Europäischen Datenschutzbeauftragten, der Artikel-29-Datenschutzgruppe und der Gruppe „Polizei und Justiz“ zu diesem Vorschlag,
- unter Hinweis auf die einschlägige nationale Rechtsprechung, wie z. B. die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur *polizeilichen präventiven Rasterfahndung*¹ und das Urteil des britischen Oberhauses zu den tschechischen Roma², sowie auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), insbesondere in den Rechtssachen *Timischew gegen Russland*³, *Nachowa und andere gegen Bulgarien*⁴, *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik*⁵ und *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*⁶, und des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere in der Rechtssache *Huber gegen Deutschland*⁷,
 - unter Hinweis auf den Bericht des UNO-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Martin Scheinin⁸, auf das Themenpapier „Der Schutz des Rechts auf Privatsphäre im Kampf gegen den Terrorismus“ des Menschenrechtskommissars des Europarats, Thomas Hammarberg⁹, auf die Allgemeinen Politischen Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats Nr. 8 über den Kampf gegen den Rassismus bei der Terrorismusabwehr¹⁰ und Nr. 11 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung bei der Polizei¹¹ sowie auf den Bericht über „Ethnic Profiling“ (Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale) des EU-Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten¹²,
 - gestützt auf Artikel 114 Absatz 3 und Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,

¹ Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. (1–184).

² Britisches Oberhaus (House of Lords), 9. Dezember 2004, die Krone gegen die Einwanderungsbehörde auf dem Prager Flughafen und andere (Beklagte) unter Beteiligung des Europäischen Zentrums für die Rechte der Roma und anderer (Nebenkläger), [2004], UKHL 55, Ziffer 101.

³ *Timischew gegen Russland*, 13. Dezember 2005, Nrn. 55762/00 und 55974/00, EGMR 2005-XII.

⁴ *Nachowa und andere gegen Bulgarien* [GK], 26. Februar 2004, Nrn. 43577/98 und 43579/98, EGMR 2005-VII.

⁵ *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik*, 13. November 2007, Nr. 57325/00.

⁶ *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, 4. Dezember 2008, Nrn. 30562/04 und 30566/04.

⁷ Rechtssache C-524/06, Slg. 2008, I-0000.

⁸ Dokument der Vereinten Nationen A/HRC/4/26, 29. Januar 2007.

⁹ CommDH/Themenpapier (2008)3, Straßburg, 17. November 2008.

¹⁰ CRI/Europarat (2004) 26, angenommen am 17. März 2004.

¹¹ CRI/Europarat (2007) 39, angenommen am 29. Juni 2007.

¹² CFR-CDF, Stellungnahme 4.2006, abrufbar auf Englisch unter http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.

- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A6-0222/2009),

Erstellung von Personenprofilen und „Datenschürfung“ (Data Mining)

- A. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten durch den Einsatz von Programmen und Systemen, die mit der Erhebung, der Verwertung, der Speicherung und dem Austausch von Informationen über Personen als Mittel der Terrorismusbekämpfung und zur Abwehr anderer Bedrohungen im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität einhergehen, zunehmend von neuen Technologien Gebrauch machen,
- B. in der Überzeugung, dass auf europäischer Ebene eine eindeutige Definition dessen erfolgen muss, was unter „Praxis der Erstellung von Personenprofilen“ zu verstehen ist, wobei das konkrete Ziel berücksichtigt werden muss, das erreicht werden soll; in der Erwägung, dass die Praxis der Erstellung von Personenprofilen eine Ermittlungsmethode ist, die durch neue Technologien ermöglicht wurde, die oft in der Wirtschaft eingesetzt werden, die aber zunehmend als Mittel der Strafverfolgung genutzt wird, insbesondere zur Aufdeckung und Verhütung von Straftaten sowie im Bereich der Grenzkontrollen,
- C. in der Erwägung, dass die Praxis der Erstellung von Personenprofilen, die oft mithilfe des automatisierten „Mining“ von computergespeicherten Daten praktiziert wird, untersucht werden und Gegenstand einer politischen Diskussion sein sollte, weil sie von der allgemeinen Regel abweicht, dass Entscheidungen über die Strafverfolgung aufgrund des individuellen Verhaltens des Einzelnen getroffen werden sollten, und deshalb umstritten ist; ferner in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen eine Ermittlungsmethode ist, bei der aus verschiedenen Quellen Informationen über Personen gesammelt werden, darunter gegebenenfalls Informationen über ihre ethnische Zugehörigkeit, Rasse, Staatsangehörigkeit und Religion, um diejenigen unter diesen Personen zu ermitteln und unter Umständen restriktive Maßnahmen gegen sie zu verhängen, die einer Straftat oder terroristischen Tat verdächtig sein könnten, und die wie folgt definiert werden kann:

die systematische Assoziierung von Gruppen von körperlichen und psychologischen Eigenschaften oder von Verhaltensmerkmalen mit bestimmten Straftaten und ihre Verwendung als Grundlage für Entscheidungen über die Strafverfolgung¹,

wobei, um den Zusammenhang zwischen dem Data Mining und der Erstellung von Personenprofilen deutlich zu machen, auch die folgende Definition infrage kommt:

eine Methode, bei der anhand von Erfahrungen eine Reihe von Merkmalen einer bestimmten Gruppe von Personen zusammengestellt wird, woraufhin Datenbestände nach einzelnen Personen durchsucht werden, auf die diese Reihe von Merkmalen in hohem Maße zutrifft²,

¹ Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 28. Oktober 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Ziffer 35.

² Bericht des britischen Oberhauses (House of Lords): R. Clarke, „Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance“, 1993, Ziffer 33, Fußnote 41.

- D. in der Erwägung, dass die Erstellung von ethnischen Personenprofilen, die auf einer spezifisch rassischen oder ethnischen Grundlage erfolgt und bei der deshalb große Bedenken bestehen, ob sie im Widerspruch zu Regeln über die Nichtdiskriminierung steht, wie folgt definiert werden kann:

die systematische Heranziehung der ‚Rasse‘, der ethnischen oder nationalen Herkunft oder der Religion entweder als einziger oder als einer von mehreren Faktoren bei Entscheidungen über die Strafverfolgung, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Personen mit automatischen Mitteln identifiziert werden¹,

oder:

die ohne objektiven und triftigen Grund erfolgende Heranziehung beispielsweise der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationalen bzw. ethnischen Herkunft durch die Polizei bei der Überwachung, Beobachtung oder Ermittlung²,

- E. in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen unabhängig davon, ob sie durch Data Mining oder im Rahmen der Tätigkeit der Polizei und anderer Stellen erfolgt, in steigendem Maße als ein Mittel für Strafverfolgung und Grenzkontrollen eingesetzt wird und dass der Bewertung ihrer Wirksamkeit und der Entwicklung und Anwendung rechtlicher Garantien zum Schutz der Privatsphäre und zur Verhinderung von Diskriminierung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird,

- F. in der Erwägung, dass Personenprofile

- i) *deskriptiv* sein können, wenn sie auf Zeugenaussagen und anderen Informationen über Straftäter oder Merkmale von begangenen Straftaten beruhen und so zur Ergreifung bestimmter Verdächtiger oder zur Aufdeckung laufender strafbarer Handlungen beitragen, die nach dem gleichen Muster ablaufen; oder
- ii) *prädiktiv* sein können, wenn in ihnen Zusammenhänge zwischen beobachtbaren Variablen vergangener Ereignisse und gegenwärtigen Daten und Informationen hergestellt werden, um Rückschlüsse zu ziehen, von denen man annimmt, dass mit ihrer Hilfe Personen ermittelt werden können, die an einer zukünftigen oder bisher nicht aufgedeckten Straftat beteiligt sein könnten³,

- G. in der Erwägung, dass durch Data Mining und die Erstellung von Personenprofilen die Grenzen zwischen zulässiger zielgerichteter Überwachung und problematischer Massenüberwachung, bei der Daten nicht für festgelegte Zwecke gesammelt werden, sondern weil sie nützlich sind, verwischt werden, was potenziell zu einem rechtswidrigen Eingriff in die Privatsphäre führt,

¹ Oliver De Schutter und Julie Ringelheim (2008), „Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law“. In: *Modern Law Review* 71(3), S. 358–384.

² Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11 (s. o.), Absatz 1.

³ Bericht des UNO-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Absatz 33.

- H. in der Erwägung, dass ungerechtfertigte Reisebeschränkungen und einschneidende Kontrollmethoden den wichtigen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Austausch mit Drittländern negativ beeinflussen könnten; hält es daher für ausgesprochen wichtig, zu gewährleisten, dass bestimmte Gruppen, Gemeinschaften oder Staatsangehörigkeiten so wenig wie möglich diskriminierenden Methoden oder Maßnahmen ausgesetzt werden, die nicht objektiv begründet werden können,
- I. in der Erwägung der Gefahr, dass unschuldige Menschen willkürlich vorläufig festgenommen und verhört werden, gegen sie Reisebeschränkungen verhängt werden oder bei ihnen Kontroll- oder Alarmmeldungen zur Gefahrenabwehr ausgelöst werden, weil ihrem Profil staatlicherseits Informationen hinzugefügt wurden, und dass dies, wenn die Information nicht schnell gelöscht wird, durch den Austausch von Daten und die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen dazu führen könnte, dass Visa oder Genehmigungen von Reisen oder Grenzübertritten verweigert werden, Einträge in Listen von zu überwachenden Personen oder Datenbanken erfolgen, die Arbeitsaufnahme oder Bankgeschäfte verboten werden, oder es zu einer Festnahme, zu Freiheitsentzug oder sonstigen rechtlich einschneidenden Maßnahmen kommt, wobei gegen sämtliche derartige Maßnahmen unter Umständen rechtliche Abhilfemöglichkeiten nicht bestehen,

Rechtliche Verpflichtungen

- J. in der Erwägung, dass bei der Strafverfolgung immer die Grundrechte beachtet werden müssen, darunter das Recht auf ein Privat- und Familienleben, auf den Schutz persönlicher Daten und auf Nichtdiskriminierung; in der Erwägung, dass eine enge internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der schweren Kriminalität zwar unerlässlich ist, bei einer solchen Zusammenarbeit jedoch stets sowohl das Völkerrecht als auch die europäischen Normen und Werte der Gleichbehandlung und des angemessenen Rechtsschutzes zu beachten sind, nicht zuletzt, damit die Europäische Union nicht ihre Glaubwürdigkeit als Förderer der Menschenrechte innerhalb ihrer eigenen Grenzen sowie auf internationaler Ebene aufs Spiel setzt,
- K. in der Erwägung, dass die Europäische Union von Ermittlungsmethoden Abstand nehmen sollte, die die diplomatischen Beziehungen unnötigerweise beeinträchtigen, diese internationale Zusammenarbeit behindern oder ihr Bild in der Welt und ihre Glaubwürdigkeit als Vertreter und Verteidiger des Völkerrechts beschädigen könnten; in der Erwägung, dass die europäischen Normen in Bezug auf Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Rechtsschutz nach wie vor als Vorbild dienen sollten,
- L. in der Erwägung, dass die Erstellung sowohl deskriptiver als auch prädiktiver Personenprofile ein legitimes Ermittlungsinstrument sein kann, wenn sie nicht auf ungeprüften, von Stereotypen ausgehenden Verallgemeinerungen, sondern auf konkreten, verlässlichen und rechtzeitig vorhandenen Informationen aufbaut und wenn die Maßnahmen, die aufgrund derartiger Profile ergriffen werden, den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügen; jedoch in der Erwägung der ernst zu nehmenden Gefahr, dass die Erstellung von Personenprofilen zu Diskriminierungen führt, wenn es keine angemessenen rechtlichen Einschränkungen und Schutzbestimmungen in Bezug auf die Verwertung von Daten über ethnische Zugehörigkeit, Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit und politische Überzeugung gibt,

- M. in der Erwägung, dass nach den Vorgaben des Europäischen Kodex der Polizeiethik polizeiliche Ermittlungen [...] zumindest auf dem begründeten Verdacht der tatsächlichen oder möglichen Begehung einer Straftat bzw. eines Verbrechens beruhen müssen, und in der Erwägung, dass geltend gemacht wird, beim Fehlen eines solchen begründeten Verdachts werden Menschenrechtsverletzungen zum Nachteil Einzelner und der gesamten Gesellschaft wahrscheinlich¹, wenn die Erstellung von Personenprofilen aufgrund von Stereotypen und Vorurteilen erfolgt,
- N. in der Erwägung, dass die Erstellung breit gefasster „prädiktiver“ Personenprofile, die durch Datenabgleich zwischen Datenbanken erstellt werden und nicht überprüfte Verallgemeinerungen oder Verhaltensmuster widerspiegeln, von denen man annimmt, dass sie wahrscheinlich auf das Begehen einer zukünftigen oder noch nicht aufgedeckten Straftat oder terroristischen Handlung hindeuten, gravierende Datenschutzprobleme verursacht und eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privatlebens gemäß Artikel 8 der EMRK und Artikel 7 der Charta² darstellen kann,
- O. in der Erwägung, dass die Rechtsprechung des EGMR deutlich macht, dass Ausnahmen von Artikel 8 Absatz 2 der EMRK nur zulässig sind, wenn sie rechtlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich sind³, wie durch das oben genannte, kürzlich ergangene Urteil in der Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich* bestätigt wird, in dem festgestellt wird, umfassende und unterschiedslose Befugnisse zur Vorratsspeicherung der Fingerabdrücke, Zellproben und DNA-Profile von Personen, die einer Straftat verdächtigt, jedoch nicht überführt wurden, stellen einen Verstoß gegen Artikel 8 der EMRK dar,
- P. in der Erwägung der oben angeführten, des EGMR in seinem Urteil in der Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, enthaltenen Feststellung der Gefahr der Stigmatisierung aufgrund des Umstandes, dass nicht wegen einer Straftat verurteilte Personen in der DNA-Datenbank des Vereinigten Königreichs genauso behandelt werden wie verurteilte Straftäter, womit auch Fragen zur Rechtmäßigkeit der Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten von solchen Personen aufzuwerfen sind, die nicht gerichtlich verurteilt sind⁴,

¹ Ebenda, Ziffer 33. Siehe auch den erwähnten Bericht „Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale“ des EU-Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten, S. 9–13.

² Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 28. Oktober 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Absatz 4.

³ Ein kurzer Überblick über die einschlägige Rechtsprechung findet sich in: E. Brouwer, *Towards a European PNR System? Studie für die Fachabteilung C des Europäischen Parlaments (Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten)*. Dokument PE 410.649, Januar 2009, Ziffer 5, S.16–17.

⁴ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der genannten Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, Randnummer 125.

Q. in der Erwägung, dass das Rasterfahndungsprogramm, in dessen Rahmen die deutschen Polizeibehörden personenbezogene Daten von männlichen Studenten bzw. ehemaligen Studenten im Alter von 18 bis 40 Jahren, von denen man annahm, dass sie muslimischen Glaubens waren, aus öffentlichen und privaten Datenbanken gesammelt haben und das einen (erfolglosen) Versuch darstellte, Personen zu ermitteln, bei denen der Verdacht bestand, dass sie Terroristen sind, vom deutschen Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig befunden wurde, wobei das Gericht in seiner erwähnten diesbezüglichen Entscheidung festgestellt hat, dass Data Mining einen rechtswidrigen Zugriff auf personenbezogene Daten und ein illegales Eindringen in die Privatsphäre darstelle, wofür eine allgemeine Bedrohungslage, wie sie im Hinblick auf terroristische Anschläge seit dem 9. September 2001 durchgehend bestanden habe, nicht ausreiche, sondern vielmehr eine „konkrete Gefahr“ vorauszusetzen sei, etwa die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge,

Wirksamkeit

R. in der Erwägung, dass in verschiedenen amerikanischen Studien Zweifel am Nutzen des Data Mining und der Erstellung von Personenprofilen aufgeworfen wurden, darunter

(i) eine Studie des Cato Institute:

Obwohl Data Mining vielerlei Nutzen bringt, ist es für die Aufgabe, Terroristen aufzuspüren, nicht gut geeignet. Es wäre bedauerlich, wenn das Data Mining zur Aufdeckung terroristischer Bedrohungen in den Bereichen nationale Sicherheit und Strafverfolgung sowie auf technologischem Gebiet Verbreitung finden würde, weil diese Art der Anwendung von Data Mining zur Verschwendung von Steuergeldern, zu einer unnötigen Einschränkung der Privatsphäre und der bürgerlichen Freiheiten und zur Vergeudung wertvoller Zeit und Energie jener führen würde, die im Bereich der nationalen Sicherheit tätig sind.¹

(ii) eine Studie des Nationalen Forschungsrats der Vereinigten Staaten zum Data Mining und zu Technologien der Verhaltenüberwachung für das Department of Homeland Security:

Die automatisierte Ermittlung von Terroristen durch Data Mining [...] ist zum einen nicht durchführbar und zum anderen kein wünschenswertes Ziel für Bemühungen im Bereich der Technologieentwicklung.²

¹ Cato Institute Policy Analysis Nr. 584, 11. Dezember 2006, "*Effective Terrorism and the limited role of predictive data-mining*" von Jeff Jonas und Jim Harper.

² Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment. Kostenlose Zusammenfassung unter <http://www.nap.edu/catalog/12452.html>, Seite 4.

- S. in der Erwägung, dass die Wirksamkeit des Data Mining durch das Problem der „Nadel im Heuhaufen“ eingeschränkt wird, weil die Analytiker eine immense Menge an Daten durchgehen müssen, dass die Menge an „digitalen Spuren“, die rechtschaffene Bürger hinterlassen, noch größer ist als die von Kriminellen und Terroristen, die beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Identität zu verschleiern, und dass es eine erhebliche Anzahl „irrtümlich positiver“ Treffer gibt, wodurch nicht nur vollkommen unschuldige Menschen in Verdacht geraten, was zu einem Eindringen in ihre Privatsphäre führen kann, sondern auch tatsächliche Verdächtige unerkannt bleiben,
- T. in der Erwägung, dass umgekehrt das Problem besteht, dass Straftäter, auf die das Profil nicht zutrifft, unter Umständen nicht gefunden werden, wie z. B. der Drahtzieher der Londoner Bombenanschläge vom 7. Juli 2005, der „den Geheimdiensten als eine Person aufgefallen war, die Kontakt zu anderen Männern hatte, die unter Verdacht standen, in einen Plan für einen terroristischen Bombenanschlag verwickelt zu sein [...], aber [...] nicht verfolgt wurde, weil auf ihn nicht ausreichend viele Merkmale des vor dem Juli 2005 verwendeten Profils eines Terrorismusverdächtigen zutrafen“¹,
- U. in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen, durch die die guten nachbarschaftlichen Beziehungen beeinträchtigt und bestimmte Gemeinschaften von der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden abgehalten werden, kontraproduktiv wäre, weil sie das Sammeln von Informationen und wirkungsvolle Maßnahmen gegen Kriminalität und Terrorismus behindert²,
- V. in der Erwägung, dass das effiziente Sammeln von Informationen über einzelne Verdächtige und das Verfolgen konkreter Anhaltspunkte die beste Methode ist, um Pläne für Terroranschläge aufzudecken und die Durchführung dieser Pläne zu verhindern, und dass ergänzend dazu durchgeführte Stichprobenkontrollen, von denen jeder in gleichem Maße betroffen ist und die von Terroristen nicht umgangen werden können, im Rahmen der vorbeugenden Terrorismusbekämpfung wirksamer sein können als die Erstellung von Personenprofilen³,

Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale

- W. in der Erwägung, dass die Heranziehung der ethnischen oder nationalen Herkunft oder der Religion als Kriterien bei strafrechtlichen Ermittlungen solange nicht ausgeschlossen ist, als dies gemäß den Nichtdiskriminierungsvorschriften, einschließlich Artikel 14 der EMRK geschieht, wobei jedoch die Kriterien der Angemessenheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit für eine zulässige Ungleichbehandlung, die keine Diskriminierung darstellt, erfüllt sein müssen,
- X. in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen aufgrund von Annahmen, die auf Stereotypen beruhen, ablehnenden und fremdenfeindlichen Empfindungen gegenüber Personen mit bestimmtem ethnischen, nationalen oder religiösen Hintergrund in der Öffentlichkeit Vorschub leisten kann⁴,

¹ “Detectives draw up new brief in hunt for radicals,” *The Times*, 28. Dezember 2005.

² Bericht des UNO-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Ziffer 62.

³ Ebenda, Ziffer 61.

⁴ Ebenda, Ziffer 40.

- Y. in der Erwägung, dass der EGMR in seiner Rechtsprechung erkannt hat, dass eine verbotene Diskriminierung vorliegt, wenn *ausschließlich* aufgrund der Rasse Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet werden¹; in der Erwägung, dass es in der Praxis nicht immer eindeutig ist, ob die Rasse oder die ethnische Zugehörigkeit die einzige oder entscheidende Grundlage solcher Maßnahmen waren, und dass das entscheidende Gewicht dieser Faktoren oft erst bei der Analyse von Strafverfolgungsmaßnahmen deutlich zutage tritt,
- Z. in der Erwägung, dass es zwar keine internationalen oder europäischen Vorschriften gibt, die die „Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale“ ausdrücklich verbieten, dass jedoch die Rechtsprechung des EGMR diese Schlussfolgerung nahelegt und sowohl durch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als auch durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz klargestellt worden ist, dass derartige Maßnahmen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen²,
- AA. in der Erwägung, dass die Staaten in dem auf der Weltkonferenz gegen Rassismus im Jahre 2001 angenommenen Aktionsprogramm dringend aufgefordert werden, „wirksame Maßnahmen zu konzipieren, anzuwenden und durchzusetzen, um das Phänomen der Erstellung von Personenprofilen auf der Basis der Rasse zu beseitigen“³, dass die Regierungen in der erwähnten Empfehlung Nr. 8 der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz über den Kampf gegen den Rassismus bei der Terrorismusabwehr ersucht werden sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften und Verordnungen im Bereich der Strafverfolgung oder ihre Umsetzung nicht zu Diskriminierung führen, und dass das EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten der Ansicht ist, dass Personenprofile von Terroristen auf der Grundlage von Merkmalen wie Nationalität, Alter oder Geburtsort „eine schwerwiegende Gefahr der Diskriminierung darstellen“⁴,
- AB. in der Erwägung, dass die Ermittlungsmethoden und die Datenverarbeitungssysteme in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, bei denen Techniken der Erstellung von Personenprofilen angewandt werden bzw. die die Grundlage für derartige Techniken bilden, umfassend bewertet werden müssen, um die uneingeschränkte Einhaltung nationaler, europäischer und internationaler rechtlicher Verpflichtungen sicherzustellen und ungerechtfertigte diskriminierende oder die Privatsphäre verletzende Auswirkungen zu verhindern,
- AC. in der Erwägung, dass die folgenden Leitlinien auf die betreffenden Maßnahmen angewandt werden sollten, und in der Erwägung, dass eine Kombination all dieser Schutzmaßnahmen notwendig ist, um einen umfassenden und wirksamen Schutz zu gewährleisten,

¹ Urteil des EGMR in der erwähnten Rechtssache *Timischew gegen Russland*.

² Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 28. Oktober 2008 zu dem Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Absatz 39.

³ Bericht der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (A/CONF.189/12), Aktionsprogramm, Absatz 72.

⁴ Netz unabhängiger Sachverständiger der Europäischen Union zu den Grundrechten, „The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats“ (2003), S. 21.

1. richtet folgende Empfehlungen an den Rat:

- a) jegliche Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der Strafverfolgung und der Terrorismusbekämpfung sollte auf der Grundlage veröffentlichter Rechtsvorschriften erfolgen, die ihrer Verwendung Schranken auferlegen, die eindeutig, konkret und verpflichtend sind und einer genauen und wirksamen Überwachung durch unabhängige Datenschutzbehörden sowie bei Verstößen strengen Sanktionen unterliegen; eine prophylaktische Vorratsdatenspeicherung ist in Bezug auf die grundlegenden Anforderungen der wirksamen Terrorismusbekämpfung unverhältnismäßig;
- b) es sollte ein Rechtsrahmen geschaffen werden, durch den eindeutig definiert wird, was unter „Praxis der Erstellung von Personenprofilen“ zu verstehen ist, ungeachtet dessen, ob dies mittels einer automatisierten Durchforstung von Computerdaten oder auf andere Weise durchgeführt wird, um klare Regelungen für die Rechtmäßigkeit ihrer Benutzung und die Schranken festzulegen, die für sie gelten müssen; gleichzeitig sind die Garantien zu schaffen, die für den Schutz der Daten natürlicher Personen notwendig sind, sowie Rechenschaftsmechanismen;
- c) das Sammeln und die Speicherung von personenbezogenen Daten und die Anwendung von Techniken der Erstellung von Personenprofilen in Bezug auf Personen, die nicht verdächtig sind, eine konkrete Straftat begangen zu haben oder eine konkrete Gefahr darzustellen, darf nur erfolgen, wenn besonders gründlich überprüft worden ist, ob die Grundsätze der „Notwendigkeit“ und der „Verhältnismäßigkeit“ gewahrt sind;
- d) zwischen Tatsachenangaben und Geheimdienstinformationen sowie Daten zu verschiedenen Personenkategorien sollte klar unterschieden werden;
- e) der Zugriff auf Akten der Polizei und der Geheimdienste sollte nur aufgrund von Einzelfallentscheidungen und zu genau benannten Zwecken gestattet werden und der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten unterliegen;
- f) Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Personenprofilen sollten die zielgerichtete polizeiliche Ermittlungstätigkeit der Polizeidienste der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen, und restriktive Rechtsvorschriften betreffend die Erstellung von Personenprofilen sollten nicht dem rechtmäßigen Zugriff auf Datenbanken als Teil derartiger zielgerichteter Ermittlungen entgegenstehen;
- g) die Speicherung personenbezogener Informationen darf nur zeitlich begrenzt erfolgen;
- h) ethnische Statistiken sind ein unverzichtbares Mittel, um Praktiken der Strafverfolgung aufzudecken, bei denen unverhältnismäßige, grundlose und unbegründete Strafverfolgungsmaßnahmen schwerpunktmäßig auf ethnische Minderheiten ausgerichtet werden; die Schaffung eines hohen Schutzstandards für personenbezogene Daten (Daten, die mit einer identifizierbaren Einzelperson verbunden sind) schließt somit nicht die Erhebung anonymer statistischer Daten aus, einschließlich Angaben zu ethnischer Herkunft, „Rasse“, Religion und

nationaler Herkunft, die notwendig sind, um jegliche Diskriminierung in Bezug auf Praktiken der Strafverfolgung auszumachen; die Artikel-29-Datenschutzgruppe sollte ersucht werden, zu dieser Frage Leitlinien auszuarbeiten;

- i) das Sammeln von Daten über Einzelpersonen ausschließlich auf der Grundlage einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft, religiösen Überzeugung, sexuellen Orientierung oder sexuellen Verhaltens, politischer Meinungen oder der Mitgliedschaft in bestimmten Bewegungen oder Organisationen, die nicht durch Gesetz verboten sind, sollte untersagt werden; es müssen Garantien für den Schutz und Möglichkeiten eines Rechtsbehelfs gegen den willkürlichen Einsatz von Mitteln der Strafverfolgung geschaffen werden;
- j) privaten oder öffentlichen Institutionen sollte nur in Ausnahmefällen und unter strengen Auflagen gestattet werden, sich bei Entscheidungen zu Personen auf Computer zu verlassen, ohne dass eine Beurteilung durch Menschen erfolgt;
- k) es sollten per Gesetz wirksame Schutzmechanismen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Tätigkeit der Polizei und der Geheimdienste, einschließlich ihrer Aktivitäten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, einer wirksamen gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle unterliegt;
- l) aufgrund der möglichen Konsequenzen für die Betroffenen sollte es wirksame und zugängliche Rechtsbehelfe geben, wobei die Betroffenen klare Informationen über die anzuwendenden Verfahren sowie über ihre Rechte auf Zugang zu Informationen und zu deren Berichtigung erhalten müssen;
- m) es sollte eine Reihe von Kriterien festgelegt werden, an Hand derer die Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Übereinstimmung jeder Praxis der Erstellung von Personenprofilen mit den Werten der Europäischen Union gemessen werden können; die geltenden und die vorgeschlagenen nationalen und europäischen Rechtsvorschriften über die Verwertung von Personenprofilen sollten dahingehend überprüft werden, ob sie die gesetzlichen Anforderungen im Rahmen der europäischen Rechtsvorschriften und der internationalen Verträge erfüllen; gegebenenfalls sollte außerdem eine Reform der Rechtsvorschriften der Europäischen Union ins Auge gefasst werden, um verbindliche Regelungen einzuführen, durch die die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten ausgeschaltet wird, wobei die zu erwartende Empfehlung des Europarats zur Erstellung von Personenprofilen zu berücksichtigen ist;
- n) es sollte untersucht werden, inwieweit die Richtlinie 2000/43/EG Maßnahmen und Praktiken im Bereich der Erstellung von Personenprofilen verbietet oder reguliert, und es sollte eine Reform in Betracht gezogen werden, um den Ausschluss von Flughäfen und Häfen aus ihrem Geltungsbereich zu streichen;
- o) der Rat sollte eine Studie in Auftrag geben, die vom einschlägigen Rahmen und den derzeitigen Praktiken ausgeht, die unter der Federführung der Kommission und gegebenenfalls in Konsultation mit der Agentur für Grundrechte und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie in Konsultation mit Strafverfolgungsbehörden und Geheimdiensten durchgeführt wird und die sich mit der tatsächlichen und potenziellen Anwendung von Techniken der Erstellung

von Personenprofilen, ihrer Wirksamkeit für die Ermittlung von Verdächtigen und ihrer Vereinbarkeit mit den Anforderungen in den Bereichen bürgerliche Freiheiten, Menschenrechte und Privatsphäre befasst; die Mitgliedstaaten sollten um Daten zu vorläufiger Festnahme und Durchsuchung (*stop-and-search*) und anderen Einsätzen, die sich aus Techniken der Erstellung von Personenprofilen ergeben, ersucht werden;

o

o o

2. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat und, zur Information, der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.