



Für eine effektivere Polizeiarbeit

Diskriminierendes
„Ethnic Profiling“
erkennen und vermeiden:
ein Handbuch



Für eine effektivere Polizeiarbeit

Diskriminierendes
„Ethnic Profiling“
erkennen und vermeiden:
ein Handbuch

Dieser Bericht bezieht sich auf die Artikel 8, Schutz personenbezogener Daten, und 21, Nichtdiskriminierung, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Haftungsausschluss:
Bei Unklarheiten in Bezug auf diese Übersetzung konsultieren Sie bitte die englische Fassung, welche die Original- und offizielle Fassung des Dokuments darstellt.

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden

Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-9192-487-5
doi:10.2811/39369

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Druck: Belgien

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM RECYCLINGPAPIER (PCF)

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Einleitung	5
1. Was ist „Profiling“?	8
1.1. Profiling im allgemeinen Kontext.....	8
1.2. Profiling im Kontext der Strafverfolgung	11
1.2.1. Profiling in der Strafverfolgung.....	11
1.2.2. Profiling durch Data Mining.....	13
2. Diskriminierendes Ethnic Profiling	15
2.1. Was bedeutet „Diskriminierung“?	15
2.1.1. Unterschiedliche Behandlung.....	16
2.1.2. Unrechtmäßige Gründe	16
2.2. Wie hängen Diskriminierung und Ethnic Profiling zusammen?	17
2.3. Warum ist ein diskriminierendes Ethnic Profiling unrechtmäßig?	19
2.4. Gesetzkonformes Profiling.....	20
2.5. Indirekte Diskriminierung im Kontext des Ethnic Profiling.....	24
3. Aus einem diskriminierenden Ethnic Profiling resultierende Probleme für die Polizeiarbeit und die Gemeinschaften	28
3.1. Die EU-MIDIS-Studie.....	28
3.2. Ist Ethnic Profiling nichts weiter als eine wirksame polizeiliche Maßnahme?.....	35
3.2.1. Verlagerung des Schwerpunkts von der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit auf das Verhalten.....	38
3.2.2. Grenzen und potenzielle Nachteile des Profiling.....	39
3.3. Negative Auswirkungen auf Einzelne, Gemeinschaften und die Polizeiarbeit	39
4. Bekämpfung eines diskriminierenden Ethnic Profiling	47
4.1. Eindeutige Anweisungen für Beamte.....	47
4.2. Ausbildung	52
4.3. Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen	56
4.3.1. Interne Überwachung und Aufdeckung von Unverhältnismäßigkeit	58
4.3.2. Mechanismen für Beschwerden seitens der Öffentlichkeit	61

4.4. Verhaltensanalyse	62
4.5. Gute Verdächtigenbeschreibungen und gute Erkenntnisse.....	64
4.6. Begegnungen von guter „Qualität“	65
4.7. Zukunftsweisende Überlegungen	68
Zusammenfassung der wichtigsten Punkte des Handbuchs	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl von Personen, die von der Polizei in den vergangenen 12 Monaten angehalten wurden	32
Abbildung 2: Vorkommen von Polizeikontrollen in den vergangenen 12 Monaten	34
Abbildung 3: Umstände und Art der Polizeikontrollen	44

Einleitung

„Ethnic Profiling“, sprich herkunfts-basierte Personenprofile, ist keine neue Praxis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten Amerikas (USA, 2001), in Madrid (2004) und London (2005) sowie aufgrund gestiegener Bedenken in Bezug auf illegale Einwanderer scheint Ethnic Profiling jedoch stärker ins Bewusstsein gerückt zu sein. Andererseits haben zwischenstaatliche Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN), der Europarat und die Europäische Union (EU) sowie Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz der Menschenrechte einsetzen, Bedenken angemeldet. Es wurde vor allem argumentiert, dass Ethnic Profiling nicht nur gegen die Rechtsvorschriften zum Schutz vor Diskriminierung verstoße, sondern es auch schädliche soziale Auswirkungen habe. Trotzdem wird in Europa generell zu wenig über die Praxis des Ethnic Profiling berichtet und außerhalb des Vereinigten Königreichs ist kaum etwas darüber bekannt. Da das Vereinigte Königreich seit den 1980er Jahren gegen Ethnic Profiling vorgeht, kann es diesbezüglich auf umfangreiche Forschungen und ein umfassendes politisches Instrumentarium zurückgreifen. In den übrigen EU-Mitgliedstaaten hingegen wurde diskriminierendem Ethnic Profiling weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Aus diesem Grund stammt die europäische Literatur zu diesem Thema überwiegend aus dem Vereinigten Königreich, sodass zahlreiche Beispiele, die das vorliegende Handbuch aufführt, auf dieses Land Bezug nehmen. Dabei ist unbedingt zu beachten, dass die Europäische Union und insbesondere das Europäische Parlament das Problem der Erstellung von Personenprofilen bei der Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung sowie Zoll- und Grenzkontrolle als äußerst dringend erkannt haben. (1) Vor diesem Hintergrund soll das vorliegende Handbuch den geneigten Leser in das Thema des Ethnic Profiling als Konzept und Praxis einführen – eine Praxis, die angesichts ihres Potenzials zu diskriminieren und Grundrechte zu beeinträchtigen, in Frage gestellt werden kann.

Diese Veröffentlichung richtet sich vorrangig an Beamte von Strafverfolgungsbehörden in Führungspositionen. Sie soll dazu beitragen, die Kenntnisse über Theorie und Praxis des Ethnic Profiling zu verbessern, und stellt diese in einen rechtlichen und sozialen Kontext. Hierzu wird erläutert, wie das „Profiling“ (d.h. die Erstellung von Personenprofilen) in allgemeinen Kontexten außerhalb der Strafverfolgung eingesetzt wird, beispielsweise in der Marktforschung. Anschließend untersucht der Leitfaden das Profiling als Praxis im Kontext der Strafverfolgung. Insbesondere wird erklärt, wann

(1) Siehe die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat.

ein Profiling unter Berücksichtigung von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion als diskriminierend und daher unrechtmäßig anzusehen ist und unter welchen Umständen ein Verweis auf diese Merkmale zulässig sein kann. Anschließend untersucht das Handbuch die schädlichen Auswirkungen eines diskriminierenden Ethnic Profiling, ihre Wirksamkeit als Instrument der Strafverfolgung sowie alternative Methoden der Polizeiarbeit und Schutzmaßnahmen gegen eine missbräuchliche Verwendung des Profiling.

In diesem Handbuch wird statt des gängigeren Begriffs Ethnic Profiling der Begriff „diskriminierendes Ethnic Profiling“ verwendet, um die Praxis zu beschreiben, bei der Entscheidungen der Strafverfolgung ausschließlich oder überwiegend auf der Rasse, der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit einer Person basieren. Dies liegt darin begründet, dass der Begriff Ethnic Profiling von den Medien, von Wissenschaftlern und von Bürgerrechtsorganisationen weitestgehend ohne genaue oder einheitliche Bedeutung verwendet wird. Eine offiziell anerkannte europäische Beschreibung ist am ehesten diejenige der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (nachstehend: ECRI), die „rassistisches Profiling“ wie folgt definiert: „die ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen“. (2) Wie die ECRI in der Erläuterung der Beweggründe zu ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11 betont hat und wie in Kapitel 2 dieses Handbuchs erörtert wird, lässt sich eine direkte Diskriminierung niemals juristisch rechtfertigen, und eine „angemessene Rechtfertigung“ für die Berufung auf die Faktoren Rasse, ethnische Herkunft oder Religion ist nur unter bestimmten, sehr eingeschränkten Umständen möglich.

Schwerpunkt dieses Handbuchs ist die Untersuchung des Profiling im Kontext der allgemeinen Polizeiarbeit einschließlich der Terrorismusbekämpfung. Es befasst sich jedoch nicht mit dem Profiling im Kontext von Asyl, Immigration oder Zoll, wo die Nationalität (und somit indirekt möglicherweise Rasse, ethnische Herkunft oder Religion) eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen kann. Das Handbuch beschränkt sich ferner darauf, das Profiling im Kontext der Ausübung polizeilicher Befugnisse für Kontrollen und Durchsuchungen zu beleuchten. Entsprechend behandelt er nicht das Profiling bei anderen Aufgaben wie Data Mining (Datenschürfung), Überprüfung von Aufenthaltsgenehmigungen oder Identitätsfeststellungen.

Das Handbuch enthält zahlreiche Beispiele und Fallstudien, um polizeiliche Praktiken und Maßnahmen aufzuzeigen, die negative oder positive Auswirkungen hatten. Sofern nicht anders angegeben, wurden die Fallstudien

(2) ECRI (2007), Absatz 1.

von der Universität Warwick und von der Open Society Justice Initiative (OSJI) bereitgestellt.

Unser Dank gilt den Teilnehmern eines Peer-Review-Meetings im Oktober 2009: Frau Greet Elsinga, Polizeikommissarin und Senior Adviser der Polizeiakademie der Niederlande; Herr Karl-Heinz Grundböck, Leiter des Zentrums für Grundausbildung des Österreichischen Bundesministeriums für Inneres und Generalsekretär der Association of European Police Colleges (AEPG); Frau Maria Knutsson, Senior-Dozentin am Nationalen Polizeikolleg Schwedens; Herr Andre Konze, Polizeikommissar bei der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (Deutschland); und Herr Murat Yıldız, Schulungsberater der Einheit Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) bei der OSZE. Anmerkungen zum Entwurf des Leitfadens stammten ferner von Simon Denison aus dem Office for Criminal Justice Reform des Vereinigten Königreichs und von James A. Goldston, geschäftsführender Direktor der Open Society Justice Initiative.

Sofern möglich wurde in den Fußnoten eine Kurzform für die Verweise verwendet. Die vollständigen Verweise enthält die Bibliografie am Ende dieses Handbuchs. Dort findet sich ferner eine Liste mit den Websites der zwischenstaatlichen Organe, deren Dokumentation wiederholt zitiert wird.

1. Was ist „Profiling“?

In diesem Kapitel wird die Bedeutung des Profiling als Konzept und in der Praxis im allgemeinen Umfeld beschrieben. Profiling ist im kommerziellen Kontext weit verbreitet und wird zunächst anhand von Alltagssituationen dargestellt. Das Kapitel geht auf die Grundprinzipien und potenziellen Gefahren des Profiling ein und erläutert anschließend dessen Anwendung im Umfeld der Strafverfolgung.

1.1. Profiling im allgemeinen Kontext

Auf einer sehr allgemeinen Ebene besteht Profiling darin, Personen nach ihren Eigenschaften zu kategorisieren, und zwar unabhängig davon, ob es sich um „unveränderliche“ Eigenschaften (wie Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft, Körpergröße) oder „veränderliche“ Eigenschaften (wie Gewohnheiten, Vorlieben und andere Verhaltensweisen) handelt. Einzelpersonen werden häufig auf diese Weise kategorisiert, beispielsweise von Versicherungsunternehmen, die bei Vorliegen von Risiken höhere Beiträge erheben (z. B. treten bei Rauchern mit größerer Wahrscheinlichkeit gesundheitliche Probleme auf, weshalb sie unter Umständen höhere Krankenversicherungsbeiträge zahlen müssen), oder von Marketingunternehmen, die ermitteln, welche Produkte beworben werden sollen (Kundenkarten von Supermärkten können beispielsweise Einkaufsmuster einer Person aufzeigen, die dann gezielt auf Sonderangebote zu den von ihr häufig erworbenen Produkten hingewiesen wird).

Die Methode für das Erstellen derartiger Profile ähnelt einer Technik, die als „Verhaltensanalyse“ bezeichnet wird und bei der Verbindungen zwischen bestimmten Verhaltensmustern (z. B. Kauf von Bier) und bestimmten Eigenschaften (männliche Person im Alter von 18 bis 35 Jahren) hergestellt werden. Ein derartiges Profiling erfolgt in drei Schritten:

- a. Im ersten Schritt werden anonyme Daten und Informationen gesammelt und in so genannten „Data Warehouses“ (Datenlagern) gespeichert (üblicherweise ein digitales Speichermedium wie eine Festplatte). Ein Beispiel hierfür ist eine einfache Liste mit den Antworten aus einem Fragebogen zum Kleidungskauf.
- b. Im zweiten Schritt werden die relevanten Variablen verbunden bzw. korreliert, um neue Informationskategorien zu schaffen. Dies wird als „Data Mining“ oder Datenschrüfung bezeichnet, für das üblicherweise Computersoftware zum Einsatz kommt. Die Informationen werden nicht mehr als einzelne Fragebögen angesehen, sondern sie können als Aggregat- oder Gruppendaten betrachtet werden, aus denen sich z. B. erkennen

lässt, welcher Anteil von Frauen und Männern oder Personen bestimmter Altersgruppen eine bestimmte Marke und Art von Kleidung kaufen.

- c. Im dritten Schritt werden diese Informationen dann interpretiert, um zu einer Vermutung zu gelangen, wie sich Menschen verhalten. Dieser Prozess wird als „Inferenz“ bzw. Schlussfolgerung bezeichnet, da aus den ermittelten Eigenschaften auf ein Verhaltensmuster geschlossen wird. Gelegentlich wird nur dieser letzte Schritt als Profiling bezeichnet. Die gewonnenen Informationen könnten beispielsweise den Schluss nahelegen, dass eine bestimmte Kleidungs-marke und ein bestimmter Kleidungsstil in hohem Maße von jungen Frauen im Alter von 16 bis 19 Jahren getragen werden. Somit ist bekannt, dass das Standardprofil einer Person, die diese Marke und diesen Stil trägt, eine junge Frau im Alter von 16 bis 19 Jahren ist.

 Mit dem Profiling können Einzelpersonen „kategorisiert werden, da anhand einiger beobachtbarer Eigenschaften auf andere Eigenschaften geschlossen werden kann, die sich nicht beobachten lassen“. (3)

Der Vorgang der Datensammlung zum Zweck des Profiling hat Fragen zum Datenschutz aufgeworfen, insbesondere, wenn das Profiling verwendet wird, um wichtige Entscheidung zu treffen, beispielsweise, ob ein Darlehen gewährt werden soll oder nicht. Es können sich eine Reihe von Problemen ergeben, von denen zwei der wichtigsten im Folgenden beschrieben werden sollen:

- a. Zunächst einmal können beim Erstellen bestimmter „Kategorien“ Fehler unterlaufen. Die Data-Mining-Software kann beispielsweise versehentlich auf eine **falsche Korrelation** zwischen sexueller Orientierung und Kreditwürdigkeit verweisen, sodass der Anschein erweckt würde, homosexuelle Männer tilgten häufiger ihre Kredite nicht. Als Folge dieser falschen Kategorisierung hätten homosexuelle Männer dann Schwierigkeiten, einen Bankkredit gewährt zu bekommen. Ein homosexueller Mann wäre dann nicht nur Opfer einer benachteiligenden Behandlung, sondern die Entscheidung würde auf falschen Informationen basieren, derer er sich nicht bewusst ist. Auch beim obigen Beispiel der Kleidung könnten **Kategorien falsch interpretiert** werden. Wenn beispielsweise die meisten Träger einer bestimmten Kleidungs-marke und eines bestimmten Stils junge Frauen im Alter von 16 bis 19 Jahren sind, darf daraus nicht abgeleitet werden, dass sich alle jungen Frauen in dieser Altersklasse auf diese Weise kleiden. Mit anderen Worten, Einzelpersonen bilden häufig die Ausnahme von der Regel.

(3) DINANT ET AL. (2009), S. 3.

Daher können allgemeine aggregierte Gruppenprofile bestimmte Personen diskriminieren, die sich nicht gemäß einem allgemeinen Profil verhalten. Aus diesem Grund fordern Experten das Recht auf „Abhilfe“ (die Möglichkeit, Informationen zu korrigieren), wenn Entscheidungen getroffen wurden, indem automatisch ein Profil berücksichtigt wurde. ⁽⁴⁾

- b. Auch das zweite Problem wird durch diese Beispiele veranschaulicht: die Erfassung von Informationen, die als „sensibel“ angesehen werden, beispielsweise Rasse, ethnische Zugehörigkeit, sexuelle Orientierung, Geschlecht, religiöse Überzeugung, Behinderung oder Alter. Menschen, die Minderheiten angehören, welche durch derartige Eigenschaften definiert sind, werden gegenwärtig durch Antidiskriminierungsgesetze geschützt. Wenn diese Eigenschaften als Grundlage für das Profiling verwendet werden, besteht jedoch verstärkt die Gefahr, dass Menschen diskriminiert werden, die unter diese Gruppen fallen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei dem Profiling auf der Grundlage identifizierbarer Eigenschaften Vermutungen über das Verhalten von Personen angestellt werden. Wenn also beispielsweise versucht wird, ein Profil auf der Grundlage der Rasse zu erstellen, sind wir bereit zu der Annahme, dass viele Personen der betreffenden Rasse ähnliche Vorlieben bzw. Meinungen haben oder Verhaltensweisen zeigen. Da diese Art des Profiling missbräuchlich verwendet werden kann, fordert eine Reihe von Datenschutzexperten ein allgemeines Verbot für das Sammeln sensibler Daten wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion. Wenn derartige Informationen generell nicht in Data Warehouses aufgenommen werden, besteht nicht mehr die Gefahr einer Erstellung diskriminierender Profile. ⁽⁵⁾

*** Mit dem Profiling können Unternehmen ihre Dienstleistungen besser auf die Kunden zuschneiden und ihre Produkte besser auf diese ausrichten, indem sie anhand der Eigenschaften ihrer Kunden auf deren Vorlieben und Verhaltensweisen schließen.**

Das Profiling mag an sich ein hilfreiches Instrument sein, aber es besteht die Gefahr, dass Fehler gemacht werden, wenn bestimmte Eigenschaften mit bestimmten Vorlieben oder Verhaltensweisen in Verbindung gebracht werden.

Außerdem besteht die Gefahr, dass Profile, die anhand von Eigenschaften wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion erstellt wurden, zu gefährlichen und ungenauen Stereotypen und somit zu Diskriminierung führen können.

⁽⁴⁾ DINANT ET AL. (2009), S. 32.

⁽⁵⁾ DINANT ET AL. (2009), S. 33.

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, wie das Profiling von den Strafverfolgungsbehörden eingesetzt wird.

1.2. Profiling im Kontext der Strafverfolgung

Das vorliegende Handbuch beschränkt sich darauf, das Profiling im Kontext der allgemeinen Polizeiarbeit zu beleuchten, einschließlich der Ausübung von Befugnissen zur Terrorismusbekämpfung. Daher befasst es sich nicht mit dem Profiling in den Bereichen Immigration, Asyl oder Zoll, in denen die Nationalität (und somit auch Rasse, ethnische Herkunft oder Religion) eine andere Relevanz für die Entscheidungsfindung haben kann. Zu einem Profiling kann es immer dann kommen, wenn sich ein Beamter in einer Position befindet, von Befugnissen Gebrauch zu machen, und in der Überlegungen hinsichtlich Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion seine Entscheidung beeinflussen, gegen wen sich diese Befugnisse richten. Zu derartigen Befugnissen gehören beispielsweise:

- Feststellen der Personalien
- Anhalten und Durchsuchen von Fußgängern und Fahrzeugen
- Massenkontrollen und -durchsuchungen
- Auflösen von Versammlungen
- Aussprechen von Verwarnungen sowie Verhaftungen und Inhaftierungen
- Razzien
- Überwachungsmaßnahmen
- gezielte Datensuche („Data Mining“)
- Strategien zur Bekämpfung von Radikalisierung

Das vorliegende Handbuch konzentriert sich auf die Verwendung des Profiling bei der Ausübung von Befugnissen im Rahmen der Kontrolle und Durchsuchung von Personen.

1.2.1. Profiling in der Strafverfolgung

Im Kontext der Strafverfolgung kann das Profiling an sich ein rechtmäßiges Untersuchungsverfahren sein.⁽⁶⁾ Sie kann verwendet werden, um sich mit bereits begangenen Straftaten zu befassen oder künftige Straftaten zu verhindern. Diese Technik wird als kriminaltechnisches Profiling bezeichnet.

⁽⁶⁾ M. Scheinin definiert „Profiling“ als „die systematische Zuordnung von Sätzen physischer, verhaltensrelevanter oder psychologischer Eigenschaften zu bestimmten Straftaten sowie deren Verwendung als Grundlage für Entscheidungen im Bereich der Strafverfolgung“; siehe SCHEININ (2007), Absatz 33.

- * Kriminaltechnisches Profiling ist die Verwendung abstrakter Indikatoren, die sich auf physische Merkmale, Aussehen oder Verhalten (wie ethnische Herkunft, Kleidungsstil, häufig frequentierte Orte) beziehen und die Grundlage für Maßnahmen der Strafverfolgung bilden (wie Kontrollen und Durchsuchungen, Festnahmen oder Zutrittsverweigerungen zu bestimmten Orten).

Auf konkreten Erkenntnissen basierende Profile

Das Profiling ist ganz offensichtlich ein legitimes Instrument, um mutmaßliche Täter festzunehmen, nachdem eine Straftat begangen wurde. Die Verwendung eines Profils, das die Eigenschaften bestimmter Verdächtiger auflistet, um deren Festnahme zu unterstützen, wird üblicherweise als ein Konzept des „gesunden Menschenverstands“ in der Polizeiarbeit angesehen. Sie basiert auf Beweisen, die in Zusammenhang mit einem bestimmten Ereignis oder einer Kette von Ereignissen zusammengetragen wurden. Diese Art von „Profil“ lässt sich treffender als „Verdächtigenbeschreibung“ bezeichnen. Je konkreter oder detaillierter ein solches Profil ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es sich stark auf weitgefaste Kategorisierungen wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion stützt, und umso geringer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass es diskriminierend ist (siehe Abschnitt 2.4).

Nicht auf konkreten Erkenntnissen basierende Profile

Das Profiling kann auch ein legitimes und nützliches Instrument sein, um Personen zu identifizieren, die auf „verdeckte“ Weise eine Straftat begehen (die beispielsweise einen verbotenen Artikel verstecken) oder bei denen es wahrscheinlich ist, dass sie in der Zukunft eine Straftat begehen werden (die sich beispielsweise auf dem Weg zu einem Raubüberfall befinden). Dies basiert auf fundierten Annahmen, welche aus der Erfahrung und Ausbildung abgeleitet werden und bei denen der **Schwerpunkt auf dem Verhalten** und nicht auf rassischen, ethnischen oder religiösen Merkmalen liegt. Beamte können z. B. mit Profilen arbeiten, die sie anweisen, nach Personen zu suchen, die wiederholt bestimmte Orte aufsuchen, die sich mit anderen Personen treffen und mit diesen ein Päckchen austauschen, bevor sie sich wieder trennen, die sich unetset oder nervös verhalten, oder die wiederholt große Käufe tätigen und ausschließlich bar bezahlen. Sich stark auf Verhaltensweisen stützende Profile sind mit geringerer Wahrscheinlichkeit diskriminierend als solche, deren Grundlage Rasse, ethnische Herkunft oder Religion bilden (siehe Abschnitt 2.4).

Wie in den Kapiteln 2 und 3 erörtert wird, kann das Profiling ein Problem darstellen, wenn keine konkreten Ermittlungserkenntnisse vorliegen, mit deren Hilfe einzelne Verdächtige identifiziert werden können, und Profile eher auf weitgefassten Eigenschaften wie Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion als auf dem Verhalten basieren. Wenn Minderheiten mit bestimmtem rassischem, ethnischem oder religiösem Hintergrund routinemäßig von der Polizei mit kriminellem Verhalten in Beziehung gebracht werden, kann das Profiling diskriminierend werden. Die Entscheidung, polizeiliche Maßnahmen zu ergreifen, wird dann durch die Rasse, ethnische Herkunft oder Religion einer Person bestimmt und nicht durch andere, relevantere Faktoren, welche mit dem Verhalten einhergehen. Eine rassistisch diskriminierendes Profiling ist nicht nur unrechtmäßig, sondern es wurde auch angezweifelt, dass sie ein wirksames Mittel zur Bekämpfung von Kriminalität ist (wie in späteren Kapiteln dieses Handbuchs erörtert wird).

Profiling kann auf Organisationsebene und/oder auf operativer Ebene erfolgen. Es ist relativ einfach, ein unrechtmäßiges diskriminierendes Profiling auf Organisationsebene zu erkennen. Es ist beispielsweise gegeben, wenn explizite schriftliche oder mündliche Anweisungen auf hoher Ebene erteilt werden (seitens der Regierung oder hochrangiger Vertreter der Polizei), in denen die Beamten angehalten werden, eine Strafverfolgungsmaßnahme auf bestimmte Gruppen auszurichten.

Auf operativer Ebene kann Profiling subtiler erfolgen; hier können einzelne Polizeibeamte Stereotypen oder Verallgemeinerungen auf der Basis von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion anwenden. Dieses Verhalten kann bewusst durch persönliche Vorurteile motiviert sein, es kann jedoch auch vorkommen, dass sich die Beamten nicht bewusst sind, in welchem Maße sie etwaige Verallgemeinerungen und Stereotypen anwenden. (7)

1.2.2. Profiling durch Data Mining

Wie bereits vorstehend angemerkt wurde, konzentriert sich das vorliegende Handbuch auf Ethnic Profiling im Kontext der Ausübung polizeilicher Befugnisse für das Anhalten und Durchsuchen von Personen. Der Vollständigkeit halber wird jedoch anhand der folgenden Fallstudie gezeigt, wie Strafverfolgungsbehörden Data Mining und Data Warehouses in ähnlicher Weise nutzen können wie Marktforschungs- oder Versicherungsunternehmen (wie vorstehend beschrieben).

(7) „Wie bei anderen systemischen Praktiken kann rassistisches Profiling bewusst oder unbewusst, absichtlich oder unabsichtlich erfolgen. Rassistisches Profiling durch Polizeibeamte kann unbewusst sein.“ *The Queen gegen Campbell*, Gericht Quebec (Strafrechtskammer), Urteil vom 27. Januar 2005, Randnummer 34.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 führte die deutsche Polizei eine computerunterstützte Suche durch, um so genannte „Schläfer“ zu enttarnen, d. h. Personen, die für die Durchführung künftiger Terroranschläge ausgebildet wurden, zunächst aber weiterhin in die Gesellschaft integriert sind und sich von Aktivitäten fernhalten, die einen Verdacht wecken könnten. Hierzu erstellten die Behörden ein Profil, mit dem sie nach folgenden Merkmalen suchten: männliche Person im Alter von 18 bis 40 Jahren, (ehemaliger) Student, in einem Land geborener oder aus einem Land stammender Muslim, das auf einer speziellen, 26 Länder umfassenden Liste stand. Die Suche wurde in der Zeit zwischen 2001 und 2003 ausgeführt und ergab nahezu 32 000 Personen, die sämtliche Kriterien erfüllten. Im Rahmen des Prozesses mussten die persönlichen Daten von 200 000 bis 300 000 Personen in der Datenbank gespeichert werden. Die computerunterstützte Rasterfahndung führte jedoch zu keiner einzigen Festnahme.

Im Jahr 2006 urteilte das Bundesverfassungsgericht Deutschlands, dass diese Rasterfahndung unrechtmäßig sei. Das Gericht stellte fest, sie sei nicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes) in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes über den Schutz der Menschenwürde vereinbar. Grundsätzlich vertrat das Gericht die Auffassung, dass Data Mining ein rechtmäßiges Mittel zum Schutz der nationalen Sicherheit sein könne, aber ein solch schwerwiegender Eingriff in die Menschenrechte (mit dem zudem vor allem ausländische Muslime stigmatisiert würden) jedoch nur gerechtfertigt sei, wenn eine unmittelbar bevorstehende, konkrete Gefahr gegeben sei. In diesem Fall habe die Gefahr in einem hypothetischen künftigen Anschlag bestanden. Wenngleich das Gericht nicht untersuchte, ob die Rasterfahndung als solche gegen das Diskriminierungsverbot verstieß, zeigt die Entscheidung, dass das Data Mining an sich mit Vorschriften zum Datenschutz und zum Schutz der Menschenrechte in Konflikt geraten kann.

2. Diskriminierendes Ethnic Profiling

Der Begriff Ethnic Profiling ist in den Medien, unter Verfechtern der bürgerlichen Freiheiten, Rechtsexperten und Politikern weit verbreitet. Er hat jedoch keine genaue Bedeutung und wird unterschiedlich gebraucht. Die Verwendung des Begriffs Ethnic Profiling zur Beschreibung eines unrechtmäßigen Profiling kann irreführend sein, da Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion als Bestandteile eines Profils verwendet werden können, ohne dass hierdurch gegen das Gesetz verstoßen wird. In diesem Kapitel wird erläutert, wann ein Profiling, die Faktoren wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion einbezieht, unrechtmäßig ist. Zur Beschreibung dieser Situation wird der Begriff „diskriminierendes Ethnic Profiling“ verwendet.

-
- * Diskriminierendes Ethnic Profiling liegt vor, wenn:
- eine Person weniger wohlwollend behandelt wird als andere Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden (mit anderen Worten eine „diskriminierende“ Behandlung), z. B. bei der Ausübung von Polizeibefugnissen wie Feststellung von Personalien oder Durchsuchungen,
 - eine Entscheidung über die Ausübung der Polizeibefugnisse ausschließlich oder überwiegend auf der Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion der betreffenden Person basiert.
-

Im Folgenden wird Schritt für Schritt erläutert, worin Diskriminierung besteht. Dieses Konzept wird anschließend auf das Profiling angewandt.

2.1. Was bedeutet „Diskriminierung“?

Diskriminierung im Kontext des Profiling ist üblicherweise eine „direkte“ Diskriminierung, die leicht zu erkennen ist, da sie in einer **unterschiedlichen Behandlung ohne rechtmäßige Begründung** basiert. Nach dem Wortlaut der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft „liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“. ⁽⁸⁾ Ein Mitglied einer ethnischen Minderheit wegen des Verdachts einer Straftat anzuhalten,

⁽⁸⁾ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Artikel 2, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

und zwar *ausschließlich oder überwiegend*, weil es sich um ein Mitglied dieser ethnischen Minderheit handelt, wäre ein typisches Beispiel für eine unmittelbare bzw. direkte Diskriminierung.

Wie weiter unten in Abschnitt 2.5 erörtert wird, kann eine Diskriminierung auch „indirekt“ bzw. „mittelbar“ erfolgen.

2.1.1. Unterschiedliche Behandlung

Eine unterschiedliche Behandlung ist an sich nicht zwangsläufig inakzeptabel. Menschen haben Präferenzen und treffen aufgrund dieser Präferenzen Entscheidungen, unabhängig davon, ob diese mit festen Überzeugungen einhergehen oder spontan erfolgen. Tagtäglich unterscheiden wir, beispielsweise wenn wir auswählen, wie oder mit wem wir Kontakte pflegen, oder wenn wir einfachere Lebensentscheidungen treffen, z. B. welche Lebensmittel oder Kleidung wir wählen und in welchen Geschäften wir wie einkaufen. Unsere Entscheidungen können sogar durch Vorurteile motiviert sein, die als eine Gefahr für die Gesellschaft angesehen werden, wie Sexismus oder Rassismus.

Die Gesetzgebung greift üblicherweise nicht in unsere Entscheidungen ein, wenn diese rein privater Natur sind. Wenn sich eine Frau beispielsweise gegen einen Mann als Fahrlehrer entscheidet, da sie Männer als aggressiv und unangenehm empfindet, könnte dieses Verhalten als sexistisch angesehen werden, nach dem Gesetz ist es jedoch nicht strafbar, sofern es sich ausschließlich auf eine persönliche Entscheidung bezieht. Anders zu bewerten wäre es, wenn eine Fahrlehrerin aus besagten Gründen keine männlichen Schüler annehmen würde; dieser Fall könnte als diskriminierendes Verhalten im öffentlichen Bereich gewertet werden.

2.1.2. Unrechtmäßige Gründe

Eine unterschiedliche Behandlung bedeutet, dass eine Person anders (weniger wohlwollend) behandelt wird als andere Personen, die sich in einer relativ ähnlichen oder vergleichbaren Situation befinden. Dies ist unzulässig, wenn es in einem „öffentlichen“ Kontext erfolgt und auf „unrechtmäßigen“ Gründen basiert. In den Richtlinien gegen Diskriminierung werden Beispiele für solche Gründe aufgeführt; hierzu gehören Rasse oder ethnische Zugehörigkeit, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung, Geschlecht und religiöse Überzeugung. Dieser Leitfaden konzentriert sich auf die Gründe, die mit dem Ethnic Profiling einhergehen, d. h. Rasse, ethnische Zugehörigkeit und Religion.

Wenn die Polizei also beispielsweise eine Person anders behandelt als andere Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, und der alleinige oder überwiegende Grund hierfür die ethnische Herkunft oder Religion dieser Person ist, dann stellt dies eine unrechtmäßige Diskriminierung dar. Allerdings ist es sowohl auf rechtlichem als auch auf praktischem Gebiet außerordentlich schwierig, festzustellen, ob eine gegebene Entscheidung *ausschließlich* auf der Grundlage der ethnischen Herkunft oder Religion getroffen wurde, ohne auch andere, möglicherweise relevante Überlegungen einzubeziehen. Dieses Problem soll in den nachfolgenden Absätzen in seiner Komplexität beleuchtet werden.

2.2. Wie hängen Diskriminierung und Ethnic Profiling zusammen?

Im internationalen Recht gilt allgemein der Grundsatz, dass eine **direkte Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion niemals gerechtfertigt oder rechtmäßig sein kann**. Dieses Verbot der direkten Diskriminierung ist so grundlegend, dass es im internationalen Recht nicht einmal im Falle eines öffentlichen Notstands zulässig ist.⁽⁹⁾ Hierzu gehören auch Zeiten, in denen die Sicherheit stark bedroht ist.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Handbuchs scheint noch kein Gericht auf europäischer Ebene die Gelegenheit gehabt zu haben, ein Urteil zu fällen, das **speziell** das Konzept des Ethnic Profiling im Kontext der Strafverfolgung betrifft. In den letzten Jahren gab es jedoch vor Gerichten auf nationaler und internationaler Ebene mehrere Fälle, die Personen betrafen, die einer Kontrolle durch Polizei- oder Einwanderungsbeamte unterzogen wurden. Durch diese Fälle wurden bestimmte Vorschriften festgelegt, welche für die Praxis des Profiling relevant sind und die in die nachstehende Erörterung einfließen.

In der Rechtssache *Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien* befand der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2009, dass ein Fall ungesetzlicher Diskriminierung auf der Grundlage von Ethnic Profiling vorlag – wenn auch das Urteil diesen Begriff nicht direkt verwendet. Dieses Urteil ist deshalb so bedeutsam, weil polizeiliche Personenkontrollen auf der Grundlage der ethnischen Herkunft erstmals von einem UN-Gremium für ungesetzlich erklärt wurden. Die Klägerin war auf einem Bahnsteig in Spanien von einem Polizeibeamten aufgefordert worden sich auszuweisen. Auf die Frage, weshalb niemand sonst auf dem Bahnsteig sich ausweisen solle, erhielt sie zur Antwort: „Wegen Ihrer dunklen Hautfarbe.“ Der Menschenrechtsausschuss kam zu dem

⁽⁹⁾ Artikel 4 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Siehe: MENSCHENRECHTSAUSSCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN (2001), Absatz 8; SCHEININ (2007), Absatz 41.

Schluss, dass Personenkontrollen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der Verbrechensvorbeugung und der Verhinderung illegaler Einwanderung zwar zulässig seien, „die Behörden bei der Ausübung dieser Kontrollen jedoch die körperlichen oder ethnischen Merkmale der kontrollierten Personen nicht als Begründung eines Verdachts auf ihren Aufenthaltsstatus nehmen dürfen. Außerdem dürfen nicht gezielt Personen mit bestimmten körperlichen Merkmalen oder einer bestimmten ethnischen Herkunft kontrolliert werden. Dies verstößt nicht nur gegen die Würde der Betroffenen, sondern fördert auch fremdenfeindliche Stimmungen in der Bevölkerung; ferner widerspricht es einer wirkungsvollen Bekämpfung ethnisch begründeter Diskriminierung“. (10)

Betrachten wir im Kontext des Profiling einmal beispielhaft einen Einsatz zur Terrorismusbekämpfung:

In einer europäischen Hauptstadt erhielt die Polizei die Befugnis, alle Personen anzuhalten und zu durchsuchen, von denen sie denkt, dass sie mit terroristischen Handlungen in Beziehung stehen könnten. Es gibt keine speziellen Erkenntnisse über die Personen, die in die möglichen Angriffe involviert sind, außer dass vermutet wird, dass die Bedrohung von einer Gruppe ausgeht, die mit Al-Qaida in Verbindung steht. Polizeibeamte halten junge Männer mit „islamischem“ oder „asiatischem“ (11) Aussehen deutlich öfter an als Personen anderer ethnischer Gruppen, da dies dem Profil der Terroristen entspricht, das sie von ihren Vorgesetzten erhalten haben.

Aufgrund der im internationalen Recht verankerten Vorschriften und verschiedener Gerichtsprozesse können wir bezüglich des obigen Szenarios folgern: Wenn Beamte einzelne Personen anhalten und ihre Auswahl ausschließlich oder überwiegend auf der Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion dieser Personen beruht, ist dies eine direkte Diskriminierung und somit unrechtmäßig. Unter „überwiegender Grund“ ist zu verstehen, dass der Beamte die Person nicht angehalten hätte, wenn sie einer anderen Rasse angehören würde oder eine andere ethnische Herkunft oder Religion hätte. Während es akzeptabel ist, dass Rasse, ethnische Herkunft oder Religion **einer** der Faktoren ist, die der Beamte berücksichtigt, **darf sie nicht der einzige oder überwiegende Grund** für die Kontrolle sein (siehe insbesondere Kapitel 3.3).

(10) *Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien*, Mitteilung Nr. 1493/2006 vom 30. Juli 2009, Randnr. 7.2. Zur Rechtsprechung des EGMR siehe *Timishev gegen Russland*, Beschwerde Nr. 55762/00, Urteil des EGMR vom 13.12.2005, nachstehend erörtert.

(11) Als „asiatisch“ werden hier Personen aus Indien, Pakistan oder Bangladesh bezeichnet.

- * Es stellt eine direkte Diskriminierung dar und ist unrechtmäßig, wenn eine Person angehalten und durchsucht wird und der einzige oder überwiegende Grund hierfür ihre Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion ist. ⁽¹²⁾

2.3. Warum ist ein diskriminierendes Ethnic Profiling unrechtmäßig?

Das Ethnic Profiling ist unrechtmäßig, da es dazu beitragen kann, die Beziehungen zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen zu beeinträchtigen, und weil es die Menschenwürde verletzt. Es ist schädlich für die Gesellschaft, da es Spannungen und Misstrauen zwischen verschiedenen Gemeinschaften schaffen kann, und es ist schädlich für die Menschenwürde, da es ignoriert, dass jeder Mensch einzigartig ist. Das Gesetz schreibt vor, dass jeder Mensch als Individuum zu behandeln ist. Und während es stimmen mag, dass islamische Extremisten, die mit der betreffenden Gefahr in Beziehung stehen, häufig Moslems mit asiatischem Aussehen sind, darf dies nicht zu der Annahme führen, dass alle Moslems mit asiatischem Aussehen tendenziell Terroristen sind. ⁽¹³⁾ Oder wie es Lord Hope (ein Law Lord im House of

⁽¹²⁾ Dieser Grundsatz ist kein unmittelbares Zitat aus der Rechtsprechung. Er wird vielmehr aus den Begründungen der wichtigsten Entscheidungen zu dieser Frage extrahiert. Siehe beispielsweise EGMR *Timishev gegen Russland*, Randnummer 58: „Das Gericht ist der Ansicht, dass in einer zeitgemäßen demokratischen Gesellschaft, die auf den Grundsätzen des Pluralismus und des Respekts für verschiedene Kulturen basiert, eine unterschiedliche Behandlung, welche ausschließlich oder in entscheidendem Maße auf der ethnischen Herkunft einer Person basiert, nicht objektiv begründet werden kann.“ Siehe analog hierzu EGMR *Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 9214/80, 28. Mai 1985, Randnummer 78. Siehe zu dieser Fragestellung auch: UN-Menschenrechtsausschuss *Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien*, Beschwerde Nr. 1493/2006, 30. Juli 2009, Randnummer 7.2; CERD (2002) *Concluding Observations*, Absatz 9; CERD (2005), Absatz 20. Siehe auch: Lord Hope in UKHL *R (in Anwendung von Gillan et al) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12, Randnummer 44; Baroness Hale in UKHL *R gegen Beamten der Einwanderungsbehörde am Flughafen Prag et al, im Namen des European Roma Rights Centre et al.*, Slg. 2004, UKHL 55, Randnummer 73.

⁽¹³⁾ Lord Hope verweist in seiner Erläuterung zu diesem Punkt in der Rechtssache *Gillan* auf die Erklärung von Baroness Hale bezüglich einer Strategie der Einwanderungsbeamten, Reisende, bei denen es sich um Roma handelt, mit größerem Argwohn (bezüglich der Frage, ob sie bei ihrem Eintreffen im Vereinigten Königreich beabsichtigen, Asyl zu beantragen) zu behandeln als andere Reisende. Baroness Hale erklärte, ein Beamter „handele möglicherweise, weil er Annahmen über Mitglieder der [...] betreffenden Rassengruppe Glauben schenkt, die häufig stimmen und die, wenn sie stimmen, einen guten Grund für die weniger vorteilhafte Behandlung abgeben könnten. Aber, was für eine Gruppe stimmen mag, muss für eine beträchtliche Zahl einzelner Personen innerhalb dieser Gruppe noch lange nicht stimmen.“ UKHL *R gegen Einwanderungsbeamten am Flughafen Prag et al, im Namen des European Roma Rights Centre et al.*, Slg. 2004, UKHL 55, Randnummer 82. Baroness Hale zitiert aus Hartmann J. in *Equal Opportunities Commission gegen Director of Education*, Slg. 2001, HKLRD 690, Randnummer 86.

Lords des Vereinigten Königreichs bei der Verkündung seines Urteils in der Rechtssache *Gillan*) formulierte:

„Es ist nicht rechtmäßig, wenn eine öffentliche Behörde aufgrund der Rasse diskriminiert, da Eindrücke bezüglich des Verhaltens einiger Personen einer Rassengruppe unter Umständen nicht für die Gruppe als Ganzes zutreffen.“⁽¹⁴⁾

Aus ähnlichen Gründen kann eine diskriminierendes Ethnic Profiling auch als kontraproduktiv angesehen werden. Wenn Maßnahmen auf der Grundlage eines unrechtmäßigen Profiling ergriffen werden, kann dies ethnische Spannungen verstärken und innerhalb der Minderheiten die Ablehnung gegenüber der Polizei und der Mehrheitsbevölkerung fördern. Hierzu erklärte das EU-Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich Grundrechte:

„Wenn einzelne Personen in ähnlichen Situationen aufgrund ihrer vermeintlichen ‚Rasse‘ oder ethnischen Zugehörigkeit unterschiedlich behandelt werden, hat dies [solch] . . . weitreichende Konsequenzen bei der Entstehung von Entzweiung und Ablehnung, der Förderung von Stereotypen und der Entstehung einer Überkriminalisierung bestimmter Kategorien von Personen, was wiederum derartige stereotype Assoziationen zwischen Straftaten und ethnischer Zugehörigkeit fördert, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen dieser Gründe grundsätzlich unter jeglichen Umständen als unrechtmäßig angesehen werden sollte.“⁽¹⁵⁾

Wenn die Beziehungen zur Öffentlichkeit Schaden nehmen, kann dies auch negative Auswirkungen auf das Zusammentragen von Erkenntnissen und auf andere Formen der Zusammenarbeit mit Gemeinschaften von Minderheiten haben. Dies wird in Abschnitt 3.3 eingehender erläutert.

2.4. Gesetzkonformes Profiling

Wie bereits in Kapitel 1 erläutert wurde, verstößt die Verwendung eines Profils an sich nicht gegen das Gesetz, und sie ist ein legitimes Instrument der Strafverfolgung. Im folgenden Abschnitt wird untersucht, was dies für die Strafverfolgungsbehörden bedeutet, und es wird zwischen rechtmäßigen und unrechtmäßigen Strafverfolgungsaktivitäten bzw. -strategien im Kontext des Ethnic Profiling unterschieden.

⁽¹⁴⁾ Urteil von Lord Hope in *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12, Randnummer 44. Siehe das Urteil des Europäischen Menschenegerichtshofs in folgendem Fall: *Gillan and Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR Beschwerde Nr. 4158/05, 12. Januar 2010.

⁽¹⁵⁾ EU-NETZ UNABHÄNGIGER SACHVERSTÄNDIGER IM BEREICH GRUNDRECHTE (2006), Randnummer 54.

Damit die Ausübung von Befugnissen für das Anhalten und Durchsuchen von Personen rechtmäßig ist, muss sie auf einem Profil basieren, welches nicht ausschließlich von der Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion abhängt. ⁽¹⁶⁾ Dies bedeutet nicht, dass Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion ignoriert werden müssen. Alle Personen der Öffentlichkeit sollten jedoch gleich behandelt werden, es sei denn, es gibt einen konkreten Grund, eine Person anders zu behandeln. Diesbezüglich besagt der Europäische Kodex der Polizeiethik:

„Die Polizei führt ihre Aufgaben in gerechter Weise aus und lässt sich insbesondere von den Grundsätzen der Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung leiten.“ ⁽¹⁷⁾

Es kann vorkommen, dass ethnische Zugehörigkeit, Rasse oder religiöse Überzeugung derjenige Grund ist, der einen Polizeibeamten alarmiert, der Beamte benötigt jedoch einen weiteren Anhaltspunkt. Wobei es sich hierum handelt, hängt von den Bestimmungen des nationalen Rechts ab. Ein gängiger Ausgangspunkt wäre die Forderung, dass es „angemessene Gründe“ für einen „Verdacht“ gibt (beispielsweise aufgrund eines auffälligen oder ungewöhnlichen Verhaltens in einem bestimmten Kontext). ⁽¹⁸⁾ In einigen Fällen existiert ein niedrigerer Standard, der es unter Umständen gestattet, Befugnisse aufgrund beruflicher Intuition auszuüben. ⁽¹⁹⁾

Natürlich ist es nicht zwangsläufig unrechtmäßig, eine Person anzuhalten und zu durchsuchen, die einer ethnischen, rassischen oder religiösen Minderheit angehört. Gelegentlich sind ethnische Zugehörigkeit, Rasse oder Religion ein rechtmäßiger für die Polizei zu berücksichtigender Faktor. Ein Beispiel: Die verfügbaren Erkenntnisse deuten darauf hin, dass in einem bestimmten Stadtteil ein Raub stattfinden und dieser von einer kriminellen Vereinigung ausgeführt werden soll, deren Mitglieder chinesischer Herkunft sind. Unter diesen Umständen könnten die Beamten rechtmäßig äußerliche rassische Merkmale

⁽¹⁶⁾ Dies gilt auch dann, wenn die den Beamten gewährten Befugnisse sehr weit gefasst zu sein scheinen. Nach Paragraph 44 bis 47 des Terrorism Act (Gesetz des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung von Terrorismus) aus dem Jahr 2000 kann beispielsweise die Befugnis erteilt werden, jedermann anzuhalten, um nach bestimmten Gegenständen zu suchen, ohne dass ein vernünftig begründeter Verdacht vorliegen muss, dass eine Straftat begangen wurde. Das House of Lords des Vereinigten Königreichs hat jedoch erklärt, beim Wahrnehmen dieser Befugnis müsse trotzdem das Diskriminierungsverbots beachtet werden. *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12. Siehe auch das Urteil des Europäischen Menschenegerichtshofs in folgendem Fall: *Gillan and Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR Beschwerde Nr. 4158/05, 12. Januar 2010. Am 12. Mai 2009 fand eine Anhörung statt, siehe EGMR *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 4158/05.

⁽¹⁷⁾ MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES (2001), Randnummer 40.

⁽¹⁸⁾ MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES (2001), Randnummer 40.

⁽¹⁹⁾ Lord Brown in UKHL *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12, Randnummern 78 und 79.

als relevant berücksichtigen, um festzustellen, ob eine Person potenziell verdächtig ist.⁽²⁰⁾ Das Gesetz schreibt vor, dass neben der Rasse einer Person ein weiterer Grund vorhanden sein muss, damit ein Beamter diese Person anders behandeln darf als die übrige Öffentlichkeit. Dieser Grund muss sich speziell auf diese Person beziehen.⁽²¹⁾ Möglicherweise verhält sie sich verdächtig, sie trägt ein ungewöhnliches Objekt bei sich oder fällt in anderer Weise auf.⁽²²⁾ Unter Umständen existiert auch eine konkrete Verdächtigenbeschreibung, die auf diese Person zutrifft. Entscheidend ist, dass die ethnische Zugehörigkeit, Rasse oder Religion dieser Person nicht der ausschließliche oder überwiegende Grund ist, warum sie angehalten und durchsucht oder einer anderen polizeilichen Maßnahme unterzogen wird.

Dies bedeutet nicht, dass es Beamten unter bestimmten Umständen untersagt wäre, nur Personen anzuhalten, die einer bestimmten Rasse oder religiösen Gruppe angehören, sofern diese Vorgehensweise nicht allein auf deren Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion basiert. Ein weiteres Beispiel: Eine Gruppe illegaler Einwanderer, die alle keine „Weißen“ waren, besetzte ein öffentliches Gebäude, um dagegen zu protestieren, dass ihnen keine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde. Diese Personen protestierten also offen dagegen, dass ihr Aufenthalt nicht durch Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung legalisiert wurde. Die Polizei räumte das Gebäude und hielt nur diejenigen Personen fest, die protestierten; dabei ergab es sich, dass sie alle keine „Weißen“ waren. Obwohl die Polizei nur diejenigen Personen festhielt, die keine „Weißen“ waren, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass sie sich einer rassistischen oder ethnischen Diskriminierung schuldig machte, denn sie hatte andere Gründe zu vermuten, dass diese Personen möglicherweise eine Straftat (illegaler Aufenthalt) begangen hatten. Die Gründe für diese Annahme resultierten bereits aus dem Eingeständnis der betroffenen Personen selbst. Sie wurden anders behandelt als andere Personen der Öffentlichkeit, da sie sich in einer objektiv anderen Situation befanden (sie gaben zu, illegale Einwanderer zu sein).⁽²³⁾

⁽²⁰⁾ Baroness Hale, UKHL *R gegen Beamten der Einwanderungsbehörde am Flughafen Prag et al*, im Namen des *European Roma Rights Centre et al.*, Slg. 2004, UKHL 55, Randnummer 92. In ähnlicher Weise Lord Scott in UKHL *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12, Rannummern 80, 81 und 45.

⁽²¹⁾ „Eine Sache ist es, die ethnische Herkunft einer Person als Teil (und manchmal sogar als wesentlichen Teil) ihres Profils zu akzeptieren; eine ganz andere (und schlichtweg inakzeptable) Sache ist es, ausschließlich durch Verweis auf die ethnische Herkunft einer Person ein Profil derselben zu erstellen. Wenn Polizeibeamte entscheiden, ob sie von ihren Befugnissen zum Kontrollieren und Durchsuchen von Personen Gebrauch machen, müssen sie zweifelsohne weitere Faktoren berücksichtigen.“ Lord Brown in UKHL *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Sgl. 2006, UKHL 12, Randnummer 91.

⁽²²⁾ Lord Scott in UKHL *R (in Anwendung von Gillan et al.) gegen Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12, Randnummer 67.

⁽²³⁾ Diese Situation bestand in der Rechtssache des EGMR *Cissé gegen Frankreich* (Zulässigkeit), Beschwerde Nr. 51346/99, 16. Januar 2001.

Nun stelle man sich die Situation dahin gehend leicht verändert vor, dass keiner der Protestierenden offen zugibt, eine Straftat begangen zu haben. Wenn die Beamten nun bei der Räumung des Gebäudes alle Nicht-Weißen nur deshalb festhalten, weil sie keine Weißen sind, würde dies eine Diskriminierung darstellen. Die Beamten müssten nachweisen, dass es andere Gründe gab, warum diese Personen verdächtig waren, beispielsweise aufgrund ihres Verhaltens. ⁽²⁴⁾

Ein zweites Beispiel: Nach einer Serie brutaler Raubüberfälle in Wien, Österreich, die angeblich von zwei dunkelhäutigen Männern begangen wurden, erhielten die Beamten der Strafverfolgung die Anweisung, alle in Gruppen auftretenden schwarzen Männer anzuhalten und deren Identität festzustellen. Nachdem ein Aufschrei durch die Öffentlichkeit ging, wurde die Anweisung neu formuliert und lautete nun „Schwarzafrikaner, ca. 25 Jahre alt und 170 cm groß, schlank, mit einer ... leichten Daunenjacke bekleidet“. ⁽²⁵⁾ Innerhalb eines Tages hielt die Polizei 136 Schwarze an, um sie zu durchsuchen, und bei keinem von ihnen wurde eine Verbindung zu den Raubüberfällen festgestellt. ⁽²⁶⁾

Werden Personen aufgrund der ursprünglichen Verdächtigenbeschreibung angehalten, wird dies mit großer Wahrscheinlichkeit als Beispiel für eine direkte Diskriminierung erachtet, während dies beim zweiten Profil wohl nicht der Fall wäre. Die ethnische Zugehörigkeit des Verdächtigen ist offensichtlich wichtig, um ihn ausfindig zu machen. Sie darf jedoch nicht die alleinige Grundlage für gegen eine Person gerichtete Strafverfolgungsmaßnahmen sein. Aus den obigen Fällen lässt sich folgern, dass der „Verdacht“, der bestehen muss, damit eine polizeiliche Maßnahme ergriffen wird (gemäß der Forderung nach „angemessenen Gründen“ oder gemäß einem niedrigeren Standard), auf dem Verhalten einer Person oder einem ähnlichen Faktor, durch den diese Person auffällt, basieren sollte; er sollte nicht auf Eigenschaften wie Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion basieren.

⁽²⁴⁾ Dies ähnelt der Situation, die vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen verhandelt wurde (*Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien*, Beschwerde Nr. 1493/2006, 30. Juli 2009) und in der ein Beamter eine Frau nur deshalb anhielt, weil sie eine Schwarze war und er automatisch vermutete, es handle sich um eine illegale Einwanderin, obwohl der Beamte keinen weiteren Grund zu dieser Annahme hatte.

⁽²⁵⁾ EU-NETZ UNABHÄNGIGER SACHVERSTÄNDIGER IM BEREICH GRUNDRECHTE (2006), Seite 48.

⁽²⁶⁾ Amnesty International (2009), S. 35.

-
- * Profiling wird als diskriminierend (und somit unrechtmäßig) erachtet, wenn in Zusammenhang mit Personen von polizeilichen Befugnissen Gebrauch gemacht wird und der ausschließliche oder überwiegende Grund hierfür die Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion einer Person ist.

Damit eine Entscheidung zur Wahrnehmung polizeilicher Befugnisse nicht als diskriminierend angesehen wird, sollte sie auf Faktoren basieren, die über die Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion einer Person hinausgehen, selbst wenn Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion für die betreffende Maßnahme oder Strategie relevant sind.

Die Forderung nach zusätzlichen Faktoren, anhand derer eine bestimmte Person ausgewählt wird, gewährleistet, dass die Polizei keine Vorgehensweise oder Strategie anwendet, die automatisch Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion mit kriminellem Verhalten in Bezug setzt.

Wenn als „angemessene Gründe“ zum Identifizieren eines Verdächtigen verhaltensrelevante Faktoren herangezogen werden, durch die sich eine bestimmte Person hervorhebt, wird die Gefahr einer diskriminierenden Ethnic Profiling verringert.

2.5. Indirekte Diskriminierung im Kontext des Ethnic Profiling

Wenn Beamte eine Anweisung haben oder eigenständig aufgrund bewusster oder unbewusster Vorurteile entscheiden, Personen wegen ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion anzuhalten, stellt dies eine direkte Diskriminierung dar. Das Kriterium, anhand dessen entschieden wird, ob eine Person anders behandelt werden soll – selbst wenn es nur in Form eines persönlichen Vorurteils existiert –, ist erkennbar unrechtmäßig. Allerdings ist

es auch möglich, indirekt zu diskriminieren. Eine indirekte Diskriminierung umfasst: ⁽²⁷⁾

- a. Anwenden einer vordergründig neutralen Vorschrift (beispielsweise Anhalten jedes zehnten Fahrzeugs in der Stadt X in der Zeit zwischen 21:00 und 01:00 Uhr)
- b. Verglichen mit anderen Gruppen hat diese Vorgehensweise in der Praxis jedoch vor allem eine eher negative Auswirkung auf eine bestimmte ethnische, religiöse oder Rassegruppe (z. B. 60 % der Bevölkerung, die in der Stadt X zu dieser Zeit mit dem Auto unterwegs sind, haben eine afrikanische Abstammung, während dieser Wert in der Umgebung nicht mehr als 30 % beträgt).

Eine indirekte Diskriminierung kann jedoch als rechtmäßig erachtet werden, wenn eine Begründung vorliegt:

- a. Die unterschiedliche Behandlung dient einem rechtmäßigen Zweck (beispielsweise Kontrollen in Zusammenhang mit gestohlenen Fahrzeugen).
- b. Die ergriffene Maßnahme ist verhältnismäßig in Bezug auf das angestrebte Ziel (es wurde z. B. festgestellt, dass in der Stadt X besonders viele Fahrzeuge gestohlen werden).

⁽²⁷⁾ „Indirekte Diskriminierung“ wird in den EU-Rechtsvorschriften sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) definiert. Aufschlussreich zum Einschätzen des vom EuGH vertretenen Ansatzes ist die Rechtssache 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH gegen Karin Weber von Hartz*, Slg. 1986, ECR 1607, in der das Gericht das Konzept der indirekten Diskriminierung in Verbindung mit einer Unternehmensstrategie beschrieb, bei der Teilzeitarbeitnehmer vom Betriebsrentenplan ausgeschlossen wurden, weshalb eine deutlich höhere Zahl von Frauen als von Männern betroffen war. Als Kriterium für die Zulässigkeit mittelbarer Diskriminierung legte der EuGH fest, dass die betreffende Maßnahme des Unternehmens „auf Faktoren beruht, die objektiv gerechtfertigt“ sowie „geeignet und erforderlich“ und verhältnismäßig sind. Die Sichtweise des EGMR zur indirekten Diskriminierung wird hingegen in EGMR *D. H. gegen Tschechische Republik*, Beschwerde Nr. 57325/00 vom 13. November 2007, aufgezeigt. Diese Rechtssache betraf die indirekte Diskriminierung von Roma-Kindern, welche in unverhältnismäßig hoher Zahl auf Sonderschulen für lernbehinderte Kinder geschickt wurden, was einen Verstoß gegen Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellte. Bezüglich der Definitionen in der Rechtsprechung sind die folgenden Richtlinien besonders relevant: Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung). Nach Artikel 2 der Richtlinie zur Gleichbehandlung „liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, einer bestimmten Behinderung, eines bestimmten Alters oder mit einer bestimmten sexuellen Ausrichtung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn: i) diese Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“.

Während die Gerichte akzeptiert haben, dass eine indirekte Diskriminierung möglich ist, so ist es doch für den Einzelnen schwer, entweder einen Fall indirekter Diskriminierung nachzuweisen oder aber zu belegen, dass die Begründung falsch oder unverhältnismäßig ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der Betroffene auf Statistiken berufen muss, um nachzuweisen, dass eine Gruppe weniger wohlwollend behandelt wird als andere Gruppen, oder dass die Maßnahme nicht verhältnismäßig ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. ⁽²⁸⁾ Im obigen Beispiel müsste idealerweise eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden, um die Wechselwirkung zwischen „Fakten“ und diskriminierenden Praktiken zu ermitteln; beispielsweise: (a) die Bevölkerung der Stadt und ihrer Umgebung (da Menschen abends zu Unterhaltungszwecken in die Stadt fahren) nach der ethnischen Zugehörigkeit; (b) die Bevölkerung, die ein Fahrzeug fährt, nach der ethnischen Zugehörigkeit; (c) die Bevölkerung, die in bestimmten Gegenden der Stadt und zu bestimmten Zeiten ein Fahrzeug fährt, nach der ethnischen Zugehörigkeit; (d) die Anzahl der Festnahmen/Anklagen in Folge von Kontrollen (die „Trefferquote“) in Relation zur Anzahl der Kontrollen an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten nach der ethnischen Zugehörigkeit und der für die Kontrollen verfügbaren Bevölkerung.

Mit detaillierten Daten kann gezeigt werden, dass die intensive polizeiliche Aktivität in der Stadt X eine unverhältnismäßig große negative Auswirkung auf bestimmte Gruppen und sehr wenig „Erfolg“ hat (d. h., es wurden nur wenig Straftaten aufgedeckt) und dass daher eine andere polizeiliche Strategie (welche nicht vorrangig eine Rassengruppe erfasst) zur Bekämpfung von Straftaten verhältnismäßiger und angemessener wäre. Leider stehen in den meisten Ländern keine derartigen Daten zur Verfügung: Wenn statistische Daten erhoben werden, umfassen sie sehr selten rassische, ethnische oder religiöse Kategorien. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele nationale Behörden Datenschutzvorschriften zur Erfassung „sensibler“ Daten falsch auslegen und eine aggregierte Erfassung statistischer Daten ausschließen, welche diskriminierende Praktiken offenbaren könnten, die der Polizei keine wirksamen Ergebnisse bringen. ⁽²⁹⁾

⁽²⁸⁾ Siehe beispielsweise EGMR *D. H. gegen Tschechische Republik*, Beschwerde Nr. 57325/00, 13. November 2007, Randnummern 192 und 193. Ein weiteres wichtiges Urteil des EGMR, in dem die Bedeutung statistischer Daten für das Belegen diskriminierender Praktiken betont wurde, ist EGMR *Opuz gegen Türkei*, Beschwerde Nr. 33401/02, 9. Juni 2009, Randnummern 192 bis 202. Siehe auch EGMR *Oršuć und andere gegen Kroatien*, Beschwerde Nr. 15766/03, 17. Juli 2008. Auf ähnliche Weise zog der EuGH in folgenden Rechtssachen umfangreiche statistische Daten heran, um einen Unterschied in der Behandlung zweier Gruppen in ähnlichen Situationen festzustellen (vorrangig im Kontext der Diskriminierung wegen des Geschlechts im Bereich der Beschäftigung): Rechtssache C-167/97 *Seymour-Smith und Perez*, Slg. 1999, ECR I-623; Rechtssache C-256/01 *Allonby gegen Allonby gegen Accrington & Rossendale College und andere*, Slg. 2004, I-873; Rechtssache C-300/06 *Voß gegen Land Berlin*, Slg. 2007, ECR I-10573.

⁽²⁹⁾ Siehe die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, Informationsnummer 2009/C 276/02; Entschließung des Europäischen Parlaments, Informationsnummer 2010/C 16 E/08, S. 44-49; Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates (KOM (2006) 643).

*** Ethnische Statistiken**

Um den Nachweis für eine Beschwerde über eine indirekte Diskriminierung im Kontext des Ethnic Profiling zu erbringen, müssen statistische Daten zur Verwendung polizeilicher Befugnisse nicht nur verfügbar, sondern auch nach Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion aufgeschlüsselt sein. Leider stehen in den meisten Ländern keine derartigen „ethnischen“ Daten zur Verfügung. Das größte Hindernis für das Zusammentragen derartiger Daten ist die unter den nationalen Einrichtungen weitverbreitete Annahme, dass diese Art der Erfassung von Daten nicht mit den Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre und insbesondere nicht mit den Datenschutzgesetzen vereinbar sei. Trotz der Gefahr, dass Daten, die diese sensiblen Informationen enthalten, zweckentfremdet werden könnten, gestattet es das Gesetz, einen Mittelweg zu finden zwischen dem Recht auf Schutz persönlicher Daten und der Notwendigkeit, derartige Informationen zusammenzutragen, um eine Diskriminierung durch Behörden zu vermeiden, sofern ausreichend Schutzmaßnahmen vorhanden sind. ⁽³⁰⁾

Ferner zeigen die Ergebnisse der von der FRA durchgeführten EU-MIDIS-Studie (siehe unten), dass 65 % der 23 500 befragten Personen in den EU-Mitgliedstaaten, die einer ethnischen Minderheit angehören oder einen Migrationshintergrund haben, sich bereit zeigten, im Kontext einer Volkszählung anonyme Informationen zu ihrer ethnischen Herkunft bereitzustellen, wenn diese Informationen zur Bekämpfung diskriminierender Praktiken genutzt werden könnten. ⁽³¹⁾

⁽³⁰⁾ Siehe insbesondere Simon (2007).

⁽³¹⁾ Frage A5a der EU-MIDIS-Studie lautete wie folgt: Sind Sie dafür oder dagegen, im Rahmen einer Volkszählung auf anonymer Basis Informationen über Ihre ethnische Herkunft bereitzustellen, wenn dies dazu beitragen könnte, die Diskriminierung in [LAND] zu bekämpfen?

3. Aus einem diskriminierenden Ethnic Profiling resultierende Probleme für die Polizeiarbeit und die Gemeinschaften

Ein Profiling, das auf den weitgefassten Kategorien Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion basiert, kann mehrere Nachteile haben. Die größte Schwierigkeit aus Sicht der Strafverfolgung ist die eventuelle Belastung der Beziehungen zu Minderheitengemeinschaften.⁽³²⁾ Diese wiederum kann wirksame Methoden der Polizeiarbeit schwächen, die auf die Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit angewiesen sind, und ferner kann es zu einer Verbitterung unter den betroffenen Gemeinschaften kommen. Außerdem bestehen Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit eines breitgefassten Profiling für das Aufdecken von Straftaten, d. h. daran, ob mit ihr tatsächlich die Erfolgs- bzw. sogenannte „Trefferquote“ bei Polizeikontrollen und Durchsuchungen erhöht wird. In diesem Kapitel wird zunächst die EU-MIDIS-Studie vorgestellt. Anschließend werden anhand der Ergebnisse dieser Studie bestimmte Punkte illustriert, bevor diese Themen dann einzeln untersucht werden.

Vorab soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass gegen die Strafverfolgungsbehörden vorgegangen werden kann, wenn ein Profiling auf diskriminierende und unrechtmäßige Weise erfolgt. Möglichkeiten sind hierbei die interne Überwachung durch Beschwerdestellen der Polizei, die normale Zivil- oder Strafrichterbarkeit sowie spezialisierte Beschwerdestellen, die sich dem Schutz vor Diskriminierung widmen. Dieser Prozess kann die Ressourcen, die Moral und die Arbeit der Polizei belasten.

3.1. Die EU-MIDIS-Studie

Ein Teil der Daten für dieses Kapitel ist der von der FRA ausgeführten Studie zu Minderheiten und Diskriminierung in der europäischen Union (*European Union Minorities and Discrimination Survey*) – kurz EU-MIDIS Studie genannt – entnommen. Neben den im vorliegenden Handbuch präsentierten Ergebnissen

⁽³²⁾ Siehe OSZE (2006).

gibt es den Bericht „Daten kurz gefasst“ aus der Erhebung zur Strafverfolgung mit detaillierteren Ergebnissen. ⁽³³⁾

Abgesehen von den wenigen Forschungsstudien, die zu den Erfahrungen bestimmter Gruppen mit Praktiken des Profiling vorliegen, sind konkrete Daten, welche den Umfang und die Art des Profiling bei der Polizei dokumentieren, nur schwer zu bekommen. Ohne diese Beweismittel ist es schwer nachzuweisen, ob es Unterschiede bei polizeilichen Maßnahmen gegenüber den verschiedenen Gruppen gibt und – wenn dies der Fall sein sollte – ob diese Unterschiede auf diskriminierende Praktiken bei dem Profiling zurückzuführen sind.

Von den 27 EU Mitgliedstaaten ist das Vereinigte Königreich gegenwärtig der einzige Staat, der systematisch Daten bei Polizeikontrollen erfasst, welche Informationen über die ethnische Zugehörigkeit der angehaltenen Personen umfassen. Im Zeitraum von April 2007 bis März 2008 erfasste die Polizei in England und Wales beispielsweise Daten zu 1 205 841 Personenkontrollen, welche Angaben der angehaltenen Personen zu ihrer ethnischen Herkunft umfassen. ⁽³⁴⁾ Wichtig ist jedoch vor allem, dass diese Daten öffentlich zugänglich gemacht werden und daher zur Übernahme von Verantwortung durch die Polizei und zu einer etwaigen Reform beitragen können, sollte sich herausstellen, dass es nicht zu rechtfertigende Unterschiede im Umgang der Polizei mit Minderheitengruppen innerhalb der Bevölkerung gibt.

Angesichts des Fehlens derartiger Daten in den meisten Mitgliedstaaten entschied sich die FRA, in die EU-MIDIS-Studie Fragen zu den Erfahrungen der Befragten mit Polizeikontrollen sowie zu deren Wahrnehmung eines Ethnic Profiling bei den Kontrollen aufzunehmen.

Die Ergebnisse von EU-MIDIS zu Polizeikontrollen basieren auf einer stichprobenartigen Befragung von 23 500 Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten in allen Mitgliedstaaten der EU, und sie können mit einer Unterstichprobe von 5 000 Personen aus der Mehrheitspopulation verglichen werden, die in zehn Mitgliedstaaten zu ihren Erfahrungen mit

⁽³³⁾ FRA (2010) „Polizeikontrollen und Minderheiten“, *EU-MIDIS – Daten kurz gefasst Nr. 4*, Luxembourg: Amt für Veröffentlichungen. Siehe auch den EU-MIDIS-Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen („Main Results Report“) vom Dezember 2009, in dem Daten zu Polizeikontrollen und zur Wahrnehmung der Profilbildung durch die allgemeinen untersuchten Gruppen, beispielsweise alle Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara oder alle Nordafrikaner, präsentiert werden.

⁽³⁴⁾ Gesamtzahl der Polizeikontrollen gemäß Artikel 1 des Police and Criminal Evidence Act von 1984 und anderer Gesetze, Polizeikontrollen gemäß Artikel 60 des Criminal Justice and Public Order Act von 1994 sowie Polizeikontrollen gemäß Artikel 44 Ziffern 1 und 2 des Terrorism Act von 2000. Die von den angehaltenen und untersuchten Personen selbst bereitgestellten Daten zu ihrer ethnischen Zugehörigkeit (im Gegensatz zu der von der Polizei festgestellten ethnischen Zugehörigkeit) wurden bei diesem Bericht für den Zeitraum April 2007 bis März 2008 erstmals in die Zahlen des Vereinigten Königreichs aufgenommen. Siehe JUSTIZMINISTERIUM DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (2009).

Polizeikontrollen befragt wurden und in denselben Nachbarschaften lebten wie die befragten Angehörigen von Minderheitengruppen. Insgesamt stellen die Ergebnisse der Studie die erste EU-weite Forschungsarbeit zum Umfang und zur Art von Polizeikontrollen dar, welche Minderheiten betreffen, einschließlich Daten, wie Angehörige von Minderheitengruppen diskriminierende Polizeikontrollen wahrnehmen.



Ein warnendes Wort:

Die Ergebnisse der EU-MIDIS Studie können nicht als endgültiger Beweis dafür angesehen werden, dass es bei der Polizei Praktiken diskriminierendem Ethnic Profiling gibt.

EU-MIDIS zeigt jedoch in folgenden Bereichen, wo in den 27 Mitgliedstaaten Unterschiede bei den befragten Minderheitengruppen und wo in zehn Mitgliedstaaten Unterschiede zwischen der befragten Minderheits- und der befragten Mehrheitsbevölkerung bestehen:

Anzahl der angehaltenen Personen: Wie viele der befragten Personen wurden prozentual in einem Zeitraum von zwölf Monaten angehalten?

Häufigkeit der Polizeikontrollen: Wie oft wurden diejenigen angehalten, die von der Polizei in den letzten zwölf Monaten einer Personenkontrolle unterzogen wurden?

Art der Kontrolle: Wo erfolgte die Kontrolle und was tat die Polizei; sind die Betroffenen der Ansicht, dass sie von der Polizei respektvoll behandelt wurden?

Eine Erklärung für etwaige unterschiedliche Ergebnisse könnten diskriminierende Polizeipraktiken sein. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass nur den interviewten Angehörigen von Minderheiten die Frage gestellt wurde, ob sie den Eindruck hatten, aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres Migrationshintergrunds von der Polizei anders behandelt worden zu sein. Andererseits wurden sowohl interviewte Personen aus dem Kreis der Mehrheitsbevölkerung als auch aus dem Kreis der Minderheiten gefragt, ob sie während ihrer letzten Erfahrung während einer Polizeikontrolle von der Polizei respektvoll behandelt wurden. (Weiteres hierzu an späterer Stelle des Handbuchs sowie im Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“ zur Strafverfolgung.)

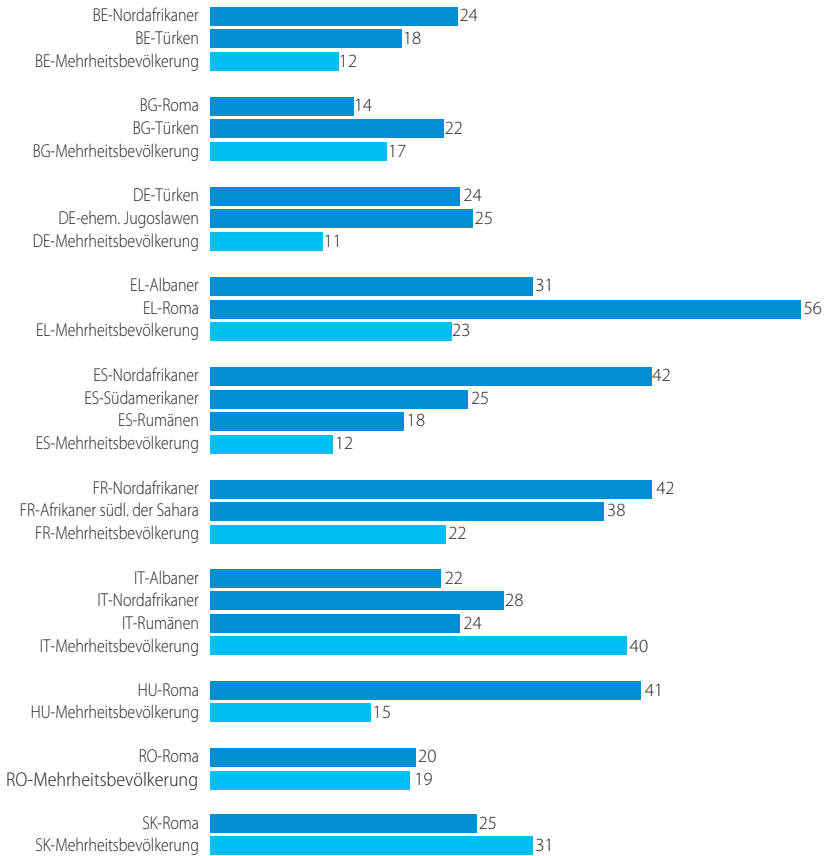
Was lässt sich aus den Ergebnissen von EU-MIDIS über die Erfahrungen der Minderheits- und der Mehrheitsbevölkerung bei Polizeikontrollen lernen? Bei der Untersuchung der Ergebnisse der Studie für diejenigen zehn Mitgliedstaaten, in denen eine Kontrollgruppe von Personen aus der Mehrheitsbevölkerung befragt wurde, die in derselben Gegend wohnte wie die befragten Personen aus den Minderheitsgruppen, lässt sich eine Reihe von Unterschieden in Bezug auf Umfang, Häufigkeit und Art der erlebten Polizeikontrollen aufzeigen. Einige Beispiele:

- **Anzahl der angehaltenen Personen – siehe Abbildung 1:**
 - Generell wurden von der Polizei mehr Mitglieder von Minderheitsgruppen angehalten als Personen der Mehrheitsbevölkerung.
 - Im Durchschnitt wurden in den zehn Mitgliedstaaten in den letzten zwölf Monaten von der Polizei 28 % der Minderheiten angehalten; dem gegenüber stehen 20 % der Mehrheitsbevölkerung.
 - In sieben der zehn Mitgliedstaaten wurden Angehörige von Minderheiten häufiger angehalten als die Mehrheitsbevölkerung.
- **Häufigkeit der Polizeikontrollen – siehe Abbildung 2:**
 - Generell wurden Mitglieder von Minderheitsgruppen, die von der Polizei angehalten wurden, in einem Zeitraum von zwölf Monaten öfter angehalten als die Mehrheitsbevölkerung.
 - Betrachtet man diejenigen Gruppen, die angaben, dass sie in den letzten zwölf Monaten dreimal oder häufiger von der Polizei angehalten wurden, stellt man fest, dass es sich in dieser Kategorie ausschließlich um Minderheitsgruppen handelt.
- **Umstände und Art der Polizeikontrollen: ⁽³⁵⁾**
 - Zwischen 70 und 98 % der befragten Mehrheitsbevölkerung befanden sich in einem Privatfahrzeug, als sie angehalten wurden. Im Vergleich dazu variiert die Wahrscheinlichkeit, in einem Privatfahrzeug angehalten zu werden, beträchtlich zwischen den verschiedenen befragten Minderheiten; dabei war es für mehr befragte Angehörige von Minderheiten als befragte Angehörige der Mehrheitsbevölkerung wahrscheinlich, dass sie in einem öffentlichen Verkehrsmittel oder auf der Straße angehalten wurden, was für sich betrachtet eine Situation darstellt, in der mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Profilbildung erfolgt, da Personen besser zu sehen sind, wenn sie sich nicht in einem Fahrzeug befinden.
 - Insgesamt waren Befragte aus der Mehrheitsbevölkerung tendenziell der Meinung, dass sich die Polizei bei der Kontrolle ihnen gegenüber respektvoll verhalten hatte, während mehr Befragte, die einer Minderheit angehörten, angaben, dass sich die Polizei ihnen gegenüber respektlos verhalten hatte.

⁽³⁵⁾ Siehe FRA (2010) „Polizeikontrollen und Minderheiten“, *EU-MIDIS – Daten kurz gefasst Nr. 4*, Luxembourg: Amt für Veröffentlichungen.

Abbildung 1:

Anzahl von Personen, die von der Polizei in den vergangenen 12 Monaten angehalten wurden (% von allen Befragten) ⁽³⁶⁾



Quelle: EU-MIDIS, Frage F3

Abbildung 1 zeigt, dass Italien eine bemerkenswerte Ausnahme von der generellen Regel bildet, dass die Mehrheitsbevölkerung weniger häufig von der Polizei angehalten wird als die Minderheiten; in Italien ist dies genau umgekehrt.

⁽³⁶⁾ Es werden folgende Länderkürzel verwendet: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Deutschland, EL=Griechenland, ES=Spanien, FR=Frankreich, IT=Italien, HU=Ungarn, RO=Rumänien und SK=Slowakei.

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen jedoch, dass die Mehrheitsbevölkerung deutlich öfter in Fahrzeugen angehalten wird, was möglicherweise die Art der Polizeikontrollen in Italien widerspiegelt. Sie zeigen ferner, dass weniger der für die Erhebung befragten Angehörigen von Minderheitsgruppen im Besitz eines Fahrzeugs waren als die befragten Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung – hieraus resultiert die größere Zahl von Polizeikontrollen im Straßenverkehr für die Mehrheitsbevölkerung.

Bezüglich der Umstände der Polizeikontrollen zeigen die Ergebnisse verschiedene Muster innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und zwischen ihnen auf – d. h., ob jemand in einem Privatfahrzeug, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder zu Fuß unterwegs ist – und verlangen nach weiteren Untersuchungen, um Polizeipraktiken zu beleuchten, die zu einer unterschiedlichen Behandlung verschiedener Sektoren der Gesellschaft führen könnten. Bei der Untersuchung der offensichtlichen Muster in den Profildisziplinpraktiken, welche die einzelnen Gruppen unterschiedlich zu betreffen scheinen, müssen unbedingt die folgenden Fragen gestellt werden: Sind die unterschiedlichen Erfahrungen der Angehörigen von Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung bei Polizeikontrollen zufällig oder liegt ihnen ein Muster zugrunde, welches das Ergebnis diskriminierender Polizeipraktiken sein könnte?

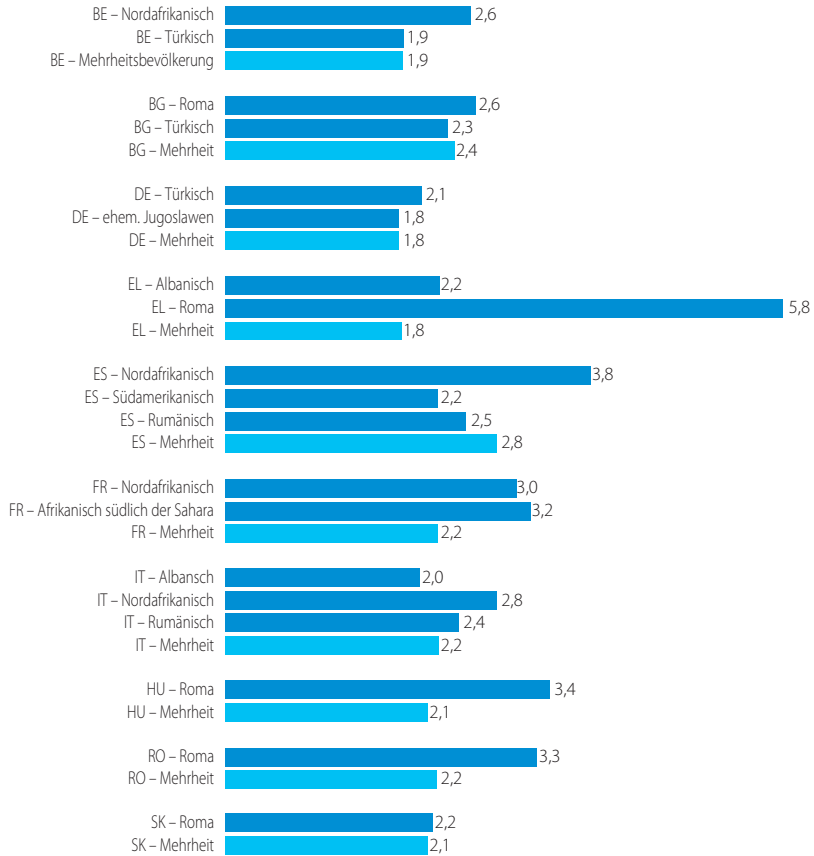
Bei der Prüfung der Ergebnisse auf statistische Unterschiede zwischen befragten Angehörigen von Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung in zehn Mitgliedstaaten ⁽³⁷⁾ zeigt EU-MIDIS, dass diese Unterschiede in den meisten Fällen nicht zufällig auftreten. Mit anderen Worten: **Unterschiede zwischen den Erfahrungen der Angehörigen von Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung bei Polizeikontrollen sind nicht zufällig – es existiert ein Muster, das durch weitere Forschungen erklärt werden muss.**

Aus Abbildung 2, in der sich die Ergebnisse für Angehörige von Minderheiten mit den Ergebnissen für die Mehrheitsbevölkerung in zehn Mitgliedstaaten vergleichen lassen, wird eindeutig ersichtlich, dass bestimmte Minderheitengruppen häufig von der Polizei kontrolliert, d. h. in einem Zeitraum von zwölf Monaten öfter einer Kontrolle unterzogen werden. Zum Beispiel wurden in Griechenland befragte Roma, die angegeben haben, von der Polizei in den letzten 12 Monaten angehalten worden zu sein, durchschnittlich 5,8 mal kontrolliert, wohingegen albanische Befragte und Angehörige der Mehrheitsbevölkerung durchschnittlich 2,2 mal, beziehungsweise 1,8 mal kontrolliert wurden. Von den befragten Minderheitsgruppen in den zehn Mitgliedstaaten sind die Roma zusammen mit den Nordafrikanern diejenige Gruppe, die am intensivsten von der Polizei kontrolliert wurde.

⁽³⁷⁾ Bei einem Vertrauenswert von 95 % Vertrauen Chi-Quadrat-Test nach Pearson.

Abbildung 2:

Vorkommen von Polizeikontrollen in den vergangenen 12 Monaten (unter denen, die kontrolliert wurden) ⁽³⁸⁾



Quelle: EU-MIDIS, Frage F4

⁽³⁸⁾ Es werden folgende Länderkürzel verwendet: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Deutschland, EL=Griechenland, ES=Spanien, FR=Frankreich, IT=Italien, HU=Ungarn, RO=Rumänien und SK=Slowakei.

3.2. Ist Ethnic Profiling nichts weiter als eine wirksame polizeiliche Maßnahme?

Strafverfolgungsbehörden argumentieren häufig, dass das Profiling auf der Basis weitgefaster rassischer oder ethnischer Kategorien einfach eine „gute“ – mit anderen Worten wirksame – polizeiliche Maßnahme sei. Sozioökonomische und demografische Merkmale wie Rasse oder ethnische Zugehörigkeit werden bei der polizeilichen Tätigkeit häufig als Indikatoren für Straftatenmuster verwendet, wobei davon ausgegangen wird, dass bestimmte Arten von Straftaten häufiger von den Mitgliedern bestimmter Minderheiten begangen werden. Auf dieser Grundlage wird argumentiert, Strategien der Strafverfolgung sollten so angepasst werden, dass sie hinsichtlich bestimmter Straftaten auf bestimmte Gemeinschaften zugeschnitten sind.

Es ist einleuchtend, dass in bestimmten Gesellschaften ethnische Gruppen unterschiedliche Straftatenprofile aufweisen, welche durch Faktoren wie sozialer und wirtschaftlicher Status beeinflusst werden. ⁽³⁹⁾ Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die Häufigkeit, mit der einzelne Personen angehalten und durchsucht werden, nicht zwangsläufig mit den Straftatenquoten der verschiedenen ethnischen oder Rassengruppen einhergeht. ⁽⁴⁰⁾

Um die „Wirksamkeit“ von Polizeikontrollen hinterfragen zu können, werden Daten in zwei Bereichen benötigt: Zunächst können Daten zur **„Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich der Bevölkerung“** gesammelt werden, um festzustellen, wie sich die bestehenden Praktiken des Anhaltens und Durchsuchens auf unterschiedliche ethnische Gruppen/Rassengruppen in Bezug auf deren Anteil an der Gesamtbevölkerung und in Bezug auf die „verfügbare“ anzuhaltende Bevölkerung an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten auswirken; zweitens werden Daten zur tatsächlichen **„Trefferquote“** einer Polizeikontrolle benötigt, d. h., ob der Polizeibeamte einen Gesetzesverstoß nachweisen konnte.

* Definition von „Trefferquote“ und „Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich der Bevölkerung“

Die „Trefferquote“ bezeichnet den Anteil der Personenkontrollen und Durchsuchungen, bei denen Beweise für rechtswidriges Verhalten gefunden werden und die weitere strafrechtliche Maßnahmen, beispielsweise eine Festnahme, nach sich ziehen.

Ein „Treffer“ liegt beispielsweise vor, wenn ein Strafverfolgungsbeamter Beweise dafür findet, dass eine Person

⁽³⁹⁾ MODOOD ET AL. (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), S. 1413 und 1415; HARCOURT (2004), S. 1329-1330.

⁽⁴⁰⁾ PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), S. 241-263.

illegale Drogen besitzt oder in dem von ihr gesteuerten Fahrzeug mit sich führt.

In den meisten Mitgliedstaaten geben die Daten zur Strafgerichtsbarkeit gegenwärtig keinen Überblick über den Weg, den einzelne Vorfälle oder Rechtssachen durch die Strafgerichtsbarkeit nehmen, sodass zurzeit nicht nachvollzogen werden kann, ob eine Festnahme zu einer Strafverfolgung und schließlich Verurteilung führt. Die „Trefferquote“ lässt daher keine endgültige Aussage darüber zu, ob die kontrollierte Person tatsächlich gegen das Gesetz verstoßen hat.

„Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich der Bevölkerung“ bezieht sich auf eine Situation, in der die Mitglieder einiger ethnischer Gruppen in der Bevölkerung häufiger polizeilichen Maßnahmen unterzogen werden als andere Gruppen, wenn ihr jeweiliger Anteil an der Gesamtbevölkerung eines bestimmten Gebiets berücksichtigt wird. Dieser Begriff sollte nicht mit rechtmäßigen Prüfungen auf „Verhältnismäßigkeit“ verwechselt werden. Wenn sich beispielsweise die Bevölkerung, die in einem bestimmten Gebiet lebt oder dieses passiert, zu 90 % aus Weißen und zu 10 % aus Nicht-Weißen zusammensetzt und 50 % aller Personenkontrollen und -durchsuchungen bei Nicht-Weißen durchgeführt werden, würde dies darauf hindeuten, dass Personenkontrollen und -durchsuchungen bei einem Segment der Bevölkerung unverhältnismäßig oft durchgeführt werden. Zu erwarten wäre, dass der Anteil der Personenkontrollen und -durchsuchungen stärker mit den Anteilen der verschiedenen Gruppen an der verfügbaren Bevölkerung übereinstimmen würde.

Die Ergebnisse der EU-MIDIS-Studie zur Anzahl und Häufigkeit von Polizeikontrollen, welchen die Mitglieder der Mehrheits- und der Minderheitsbevölkerung in zehn Mitgliedstaaten unterzogen wurden (siehe Abbildungen 1 und 2), machen für sich betrachtet keine Aussage zu einem diskriminierenden Profiling bei der Polizei. Dies hängt damit zusammen, dass die EU-MIDIS Ergebnisse Kriminalitätsmuster in bestimmten Nachbarschaften und Gemeinschaften widerspiegeln könnten, in denen intensivere polizeiliche Maßnahmen durchgeführt wurden. Wenn wir jedoch die Ergebnisse der Studie zum Ausgang der letzten von den Befragten erlebten Kontrolle betrachten, welche eine Reihe von Fragen umfassten, was die Polizei tatsächlich tat, können wir sehen, ob eine Kontrolle zu einer Festnahme führte, die als „Treffer“ gewertet werden kann – zum Beispiel, wenn sich herausstellt, dass die kontrollierte Person illegale Drogen mit sich führt. Insgesamt lagen für alle zehn Mitgliedstaaten, für die wir die Ergebnisse bezüglich der Mehrheits- und der Minderheitsbevölkerung vergleichen können (die Minderheiten in Griechenland ausgenommen), die Festnahmequoten bzw. „Trefferquoten“ aus

denen hervorgeht, dass die Polizei Beweise für Gesetzesverstöße fand – sowohl für die Befragten aus der Mehrheits- als auch aus der Minderheitsbevölkerung – unter 10 %. ⁽⁴¹⁾ Allerdings wurden in den meisten Fällen Minderheiten häufiger angehalten als die Mehrheitsbevölkerung (siehe Abbildung 2).

Eine Festnahme *kann* in den meisten Fällen darauf hindeuten, dass eine Straftat begangen wurde; wenn jedoch über die Kontrolle hinaus keine weitere Maßnahme ergriffen wurde, verweisen die Ergebnisse der Studie eher auf eine Kultur intensiver Personenkontrollen, die sich bestenfalls als Teil von *Präventionsmaßnahmen zur Bekämpfung von Straftaten* auslegen lassen, die aber vielleicht nicht als wirksame *Kriminalitätskontrolle* angesehen werden können.

Innerhalb der EU verfügt das Vereinigte Königreich über die umfassendsten amtlichen Daten zu Polizeikontrollen und Trefferquoten. In der Zeit von April 2007 bis März 2008 beispielsweise gab es bei 65 217 Polizeikontrollen gemäß Artikel 44 Absatz 1 des Terrorism Act 699 Festnahmen, was einer Trefferquote von 1 % entspricht. Gemäß Artikel 44 Absatz 2 desselben Gesetzes wurden von den 52 061 angehaltenen Personen 553 Personen festgenommen, was ebenfalls einer Trefferquote von 1 % entspricht. Angesichts der Ressourcen, die für diese polizeilichen Maßnahmen erforderlich waren, erscheint eine Trefferquote von 1 % sehr gering. Im Vergleich sind die negativen Auswirkungen polizeilicher Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September auf bestimmte Gemeinschaften hoch angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der Personen in etwaigen verdächtigen Gemeinschaften keine Verbindung zu terroristischen Aktivitäten hat.

Außerhalb der EU ist die Forschung zum Profiling in den Vereinigten Staaten am weitesten entwickelt. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1999 zu Anhalte- und Durchsuchungspraktiken der Polizei in New York nennt Ergebnisse hinsichtlich der Unverhältnismäßigkeit und der Trefferquoten: Eine Überprüfung von 175 000 Datensätzen ergab, dass Latinos einen Anteil von rund 22 % an der Bevölkerung der Stadt hatten, aber rund 33 % der von der Polizei angehaltenen und durchsuchten Personen ausmachten; die „schwarze“ (afroamerikanische) Bevölkerung hatte einen Anteil von ungefähr 24 % an der Bevölkerung, aber von rund 52 % an den angehaltenen und durchsuchten Personen. ⁽⁴²⁾ Hingegen waren Weiße, die 40 % der Bevölkerung der Stadt ausmachten, nur mit 10 % unter den angehaltenen und durchsuchten Personen vertreten. Gleichzeitig wiesen die Daten jedoch eine Trefferquote von 12,6 % für Weiße, 11,5 % für Latinos und 10,5 % für „Schwarze“ aus. Insgesamt kann anhand der Daten die Wirksamkeit von Profilingpraktiken in Frage gestellt werden, die nicht wirkungsvoller auf ein Ziel ausgerichtet sind, und ferner unterstützen sie Beanstandungen wegen diskriminierendem Profiling.

⁽⁴¹⁾ Siehe EU-MIDIS-Bericht „Polizeikontrollen und Minderheiten“ in der Reihe *Daten kurz gefasst*, der Informationen enthält, was mit den Befragten passierte, die von der Polizei angehalten wurden.

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

3.2.1. Verlagerung des Schwerpunkts von der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit auf das Verhalten

Die Forschung zu Drogenkurieren enthält Belege, dass die Wirksamkeit bzw. „Trefferquote“ polizeilicher Maßnahmen verbessert werden kann, wenn aus dem allgemeinen Täterprofil (anstelle eines konkreten Verdächtigenprofils) die Merkmale Rasse oder ethnische Zugehörigkeit ausklammert und die Beamten aufgefordert werden, nach bestimmten nicht die ethnische Herkunft betreffenden Kriterien Ausschau zu halten; gleichzeitig wird so eine diskriminierende Behandlung vermieden. In einem selten vorkommenden Fall, in dem auf ein Ethnic Profiling verzichtet und explizit ein nicht auf der Rasse, sondern auf dem Verhalten basierendes Profil eingeführt und dessen Auswirkungen gemessen wurden, legten die Ergebnisse nahe, dass Verhaltensprofile – eher als die Verwendung des Bestimmungsfaktors Rasse oder ethnische Zugehörigkeit – in der Tat die Effektivität der Strafverfolgung verbessern können.

FALLSTUDIE 1: VEREINIGTE STAATEN

Höhere „Trefferquote“ durch geänderte polizeiliche Aktivitätsmuster

Im Jahr 1998 betrafen 43 % der von der US-amerikanischen Zollbehörde durchgeführten Durchsuchungen „Schwarze“ und Latinos, was ihren Anteil an den Reisenden deutlich überstieg. Ein besonders großer Teil der Durchsuchungen, einschließlich stark in die Privatsphäre eingreifender Röntgendurchsuchungen und Leibbesitationen, wurde bei „Latinas“ und schwarzen Frauen durchgeführt, die als Drogenkuriere verdächtigt wurden, was auf einem Profil basierte, das sich stark auf Nationalität und ethnische Zugehörigkeit stützte. Die Trefferquoten waren bei diesen Durchsuchungen für alle Gruppen niedrig: 5,8 % bei Weißen, 5,9 % bei Schwarzen und 1,4 % bei Latinos, und sie waren besonders niedrig bei schwarzen Frauen und Latinas, bei denen es in der Tat am wenigsten wahrscheinlich war, dass sie an oder in ihrem Körper versteckte Drogen mit sich führten. Im Jahr 1999 änderte die Zollbehörde ihre Verfahren und klammerte die Rasse aus den Faktoren aus, die bei Personenkontrollen zu berücksichtigen sind. Zudem wurden Beobachtungstechniken eingeführt, die sich auf Verhaltensweisen wie Nervosität und auf inkonsistente Erklärungen von Passagieren stützen. Darüber hinaus wurden mehr aus der Aufklärungsarbeit gewonnene Erkenntnisse verwendet und es wurde eine stärkere Überwachung der Kontroll- und Durchsuchungsentscheidungen vorgeschrieben. Bis zum Jahr 2000 waren die Unterschiede, welche die Rasse betrafen, bei den Durchsuchungen am Zoll nahezu verschwunden. Die Zahl der durchgeführten Durchsuchungen ging um 75 % zurück, während die Trefferquote von knapp 5 % auf über 13 % stieg und einen nahezu identischen Wert für alle ethnischen Gruppen annahm. ⁽⁴³⁾

⁽⁴³⁾ HARRIS (2002), US CUSTOMS SERVICE (1998).

In den Vereinigten Staaten ist der Zusammenhang zwischen Trefferquoten und ethnischer Zugehörigkeit bereits gut erforscht, auch im Vereinigten Königreich wurden entsprechende Studien vorgenommen. In der gesamten EU stehen jedoch noch genaue empirische Studien aus, um das Potenzial diskriminierender Polizeipraktiken an verschiedenen Orten, unter verschiedenen Umständen und unter verschiedenen Bevölkerungsgruppen eindeutig nachzuweisen.

Das Thema der Verhaltensanalyse wird in Kapitel 4 weiter erörtert.

3.2.2. Grenzen und potenzielle Nachteile des Profiling

Das Ethnic Profiling hat einige inhärente Grenzen, und während es kurzfristig als wirksames Instrument der Verbrechensaufdeckung gelten darf, sind die Profile vorhersehbar und können somit umgangen werden. Wenn sich die zuständigen Stellen zu sehr auf ein mit Stereotypen operierendes Profil verlassen, kann die Zahl einer bestimmten Straftat tatsächlich im Laufe der Zeit aus zwei Gründen zunehmen: Gruppen, die aus kriminalistischer Sicht einer Stereotypierung unterzogen werden, können sich diesen Stereotypen gemäß verhalten – ein Prozess, der in den Theorien von Soziologen und Kriminologen als „Labelling“ (Etikettierung) bezeichnet wird; ferner können Gruppen, die nicht mit bestimmten Straftaten assoziiert werden, diese begehen, während die Aufmerksamkeit der Polizei auf eine andere Gruppe gerichtet bleibt. Muster von Straftaten können also auf Muster polizeilicher Aktivität reagieren. Somit kann selbst dann, wenn mit der Strafverfolgung wirksame Trefferquoten bei Minderheiten erzielt werden können, die Quote der Straftaten in der Mehrheitsbevölkerung gerade deshalb steigen, weil ihre Mitglieder nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen und daher mit geringerer Wahrscheinlichkeit gefasst werden. ⁽⁴⁴⁾

3.3. Negative Auswirkungen auf Einzelne, Gemeinschaften und die Polizeiarbeit

Die äußerst negativen Auswirkungen diskriminierender Polizeipraktiken auf Gemeinschaften von Minderheiten wurden seit Anfang der 1980er Jahre im Vereinigten Königreich dokumentiert, und es wurde auf sie reagiert. Prüfstein für diese Ereignisse war die intensive polizeiliche Aktivität, einschließlich Personenkontrollen und Durchsuchungen, in Bezug auf die hauptsächlich afro-karibische Gemeinschaft in Brixton im Süden Londons im Jahr 1981, die zu Ausschreitungen zwischen Mitgliedern dieser Gemeinschaft und der Polizei führten; dieses Muster wiederholte sich über mehrere Wochen hinweg in

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

anderen britischen Städten. Die Regierung führte eine öffentliche Umfrage zu den Ausschreitungen von Brixton durch, deren Leitung Lord Scarman innehatte. Dieser beschrieb die Ereignisse als „einen Ausbruch von Wut und Verbitterung junger Schwarzer gegenüber der Polizei“. ⁽⁴⁵⁾ Die Umfrageergebnisse dienten als Ausgangspunkt für eine Reihe von Veränderungen in der Polizeiarbeit gegenüber Minderheitengemeinschaften und in der Anwendung von Befugnissen für das Anhalten und Durchsuchen von Personen in England und Wales ⁽⁴⁶⁾. Es bedurfte jedoch einer weiteren Untersuchung der Ermittlungstätigkeit der Polizei bei der rassistisch motivierten Ermordung eines jungen Mannes afro-karibischer Herkunft, Stephen Lawrence, in London in den 1990er Jahren, bis weitere Empfehlungen und Verbesserungen für die Polizeiarbeit gegenüber Minderheitengemeinschaften in England und Wales vorgelegt wurden. ⁽⁴⁷⁾

Eine ähnliche Dynamik wie im Jahr 1981 in Brixton kam im November 2005 bei den deutlich umfangreicheren Ausschreitungen in Frankreich zum Tragen, welche ausgelöst wurden, als zwei einer Minderheit angehörende Jugendliche bei einem Unfall zu Tode kamen, während sie angeblich von der Polizei verfolgt wurden. ⁽⁴⁸⁾

Einige europäische Regierungen haben bestätigt, dass die Wirksamkeit der polizeilichen Aufgaben zur Verhütung und Aufdeckung von Verbrechen in hohem Maße von guten Beziehungen zur Gemeinschaft abhängen.

„Die Polizeitätigkeit erfolgt weitgehend in enger Beziehung zur Bevölkerung, und ihre Wirksamkeit ist von deren Unterstützung abhängig.“ ⁽⁴⁹⁾

Wenn Polizeibefugnisse auf der Grundlage weitgefasster Profile ausgeübt werden, die Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion umfassen, können sie wegen ihrer negativen Auswirkungen auf Einzelne und auf die Gemeinschaften, denen diese angehören, kontraproduktiv sein. Derartige Begegnungen wurden von einzelnen Personen als „beängstigende, erniedrigende oder sogar traumatische“ Erfahrung beschrieben. ⁽⁵⁰⁾ Die nachstehende Tabelle nennt eine Reihe von Beispielen, die das Spektrum der Reaktionen von „schwarzen“ und „arabischen“ Befragten während einer Polizeikontrolle zeigen.

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Siehe hierzu Kapitel 4, in der die Einführung des Police and Criminal Evidence Act behandelt wird.

⁽⁴⁷⁾ Siehe INNENMINISTERIUM DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (1999) UND INNENPOLITISCHER AUSSCHUSS DES BRITISCHEN UNTERHAUSES (2009).

⁽⁴⁸⁾ Siehe CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (2006).

⁽⁴⁹⁾ Ministerkomitee des Europarates (2001), Vorwort.

⁽⁵⁰⁾ SHUFORD (1999), S. 373.

FALLSTUDIE 2: FRANKREICH

Wie fühlen Sie sich nach dieser Kontrolle?

„Das ist ziemlich entmutigend.“

„Das ist ungerecht, es werden immer dieselben angehalten: Schwarze und Araber.“

„Hier herrscht Ungerechtigkeit und Diskriminierung; die Auswirkungen werden in den Vororten zu spüren sein.“

„Ich wurde wegen meines Aussehens angehalten; ich hätte nicht übel Lust, ihnen eine Ohrfeige zu verpassen.“

„Das geht in Ordnung, sie machen nur ihre Arbeit.“

„Das sind Mistkerle.“

„Es ist widerlich, die Leute werden wegen ihres Aussehens angehalten.“

„Für die Polizei steckt unter jeder Baseball-Kappe ein Krimineller. Ich sehe ein, dass sie nur ihre Arbeit machen, aber die meisten Verbrecher tragen einen Anzug. Als es noch eine Gemeindepolizei gab, da hat man noch mehr miteinander geredet.“

„Sie machen bloß ihre Arbeit.“

„Das ist schlicht und einfach Rassismus.“

„Das ist in Ordnung – es ist nun mal die Aufgabe der Polizei, Leute anzuhalten.“

„Sie haben mich vermutlich angehalten, weil ich das falsche Aussehen habe.“

„Mir machen die Kontrollen nichts aus – sie kommen ständig vor.“⁽⁵¹⁾

Die beiden folgenden Fallstudien zeigen weiter gefasste Einstellungen unter der breiten Öffentlichkeit, unter Minderheiten, unter angehaltenen und durchsuchten Personen sowie unter den Beamten in vier Ländern.

FALLSTUDIE 3: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Die Meinung der Öffentlichkeit zu Kontrollen und Durchsuchungen

In einer für das Innenministerium des Vereinigten Königreichs durchgeführten Studie wurden Personen aus sämtlichen ethnischen Gruppen befragt, und sie alle beschrieben die Erfahrungen bei einer Polizeikontrolle und Durchsuchung auf ähnliche Weise. Egal wie flüchtig eine Kontrolle und Durchsuchung auch durchgeführt wurde, sie wurde als aufdringlich, unangenehm und potenziell Angst einflößend empfunden. Personen, die regelmäßig angehalten wurden, fühlten sich als Opfer der Polizei. Dies galt insbesondere für die befragten Schwarzen und Asiaten, die den Eindruck hatten, häufiger angehalten zu werden als Weiße und ausschließlich aufgrund ihrer ethnischen Herkunft ausgewählt zu werden.

Obwohl generell Unterstützung und Verständnis für den Wert von Kontrollen und Durchsuchungen herrschte, sorgten diese jedoch bei schlechter Durchführung für

⁽⁵¹⁾ Diese Studie zu Kontrollen und Durchsuchungen wurde in mehreren Pariser U-Bahn-Stationen durchgeführt. Siehe OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), „Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris“, S. 36.

mehr Misstrauen, Widerstreben und Ablehnung als jede ihrer etwaigen positiven Auswirkungen. Die Befragten begrüßten die Einführungen von Formularen zu den Kontrollen und waren der Ansicht, dass das Verantwortungsbewusstsein zunehmen würde, wenn schriftliche Informationen zu der Kontrolle vorlägen. Ferner erklärten sie, eine respektvolle Einstellung des Beamten sowie die Nennung eines gültigen Grundes für die Kontrolle und Durchsuchung seien sehr wichtig. ⁽⁵²⁾

FALLSTUDIE 4: BULGARIEN, UNGARN, SPANIEN

Die Meinung der Polizei und der Öffentlichkeit zu Kontrollen und Durchsuchungen

Im Jahr 2005 kam bei einer Forschungsarbeit in Bulgarien, Ungarn und Spanien ein qualitativer Forschungsansatz zum Tragen, mit dem auf der Grundlage von Interviews mit Polizeibeamten und Fokusgruppen sowie von Interviews mit Roma-Minderheitsgruppen in allen drei Ländern und mit Einwanderern in Spanien Erfahrungen und Einstellungen bezüglich des Profiling untersucht wurden.

Trotz der sehr unterschiedlichen nationalen Kontexte gelangten die Forscher zu der Schlussfolgerung, dass die Polizei in allen drei Ländern Roma und Einwanderergruppen einem Profiling unterzog. Roma, die in Bulgarien und Ungarn zu Fuß unterwegs waren, sowie Einwanderer in Spanien wurden mit größerer Wahrscheinlichkeit angehalten als die Mehrheitsbevölkerung und bei den Kontrollen machten sie häufiger unangenehme Erfahrungen. In den Interviews nannten die Beamten häufig einen „sechsten Sinn“, „Intuition“ oder „Erfahrungen in der Vergangenheit“ als relevante Faktoren für ihre Entscheidung, wen sie anhielten; gelegentlich kamen weitere Faktoren dazu, wie eine Person, die „nervös“, „deplatziert“ oder „merkwürdig“ wirkte. Die Forscher stellten fest, dass die Kontrollen zwar teilweise der Zentrale gemeldet wurden, sie wurden jedoch nicht von den Ressortleitern in den örtlichen Polizeistationen überprüft; außerdem wurden sie in Bezug auf Effizienz, Einhaltung operativer Ziele oder Fairness weder systematisch aufgezeichnet noch bewertet. ⁽⁵³⁾

Natürlich lässt es sich vielleicht nicht vermeiden, dass einige Personen Einwände dagegen haben, angehalten und befragt werden, selbst wenn dies auf rechtmäßige, legitime Weise erfolgt. Aus der Summe dieser „Einzelerfahrungen“ lässt sich jedoch auf negative Auswirkungen auf die Gruppe schließen. ⁽⁵⁴⁾ Wenn also ein auf Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion basierendes Profil angewandt

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

⁽⁵³⁾ MILLER ET AL. (2008); und OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). In Bulgarien wurden 1202 Personen aus repräsentativen Haushalten, 534 Roma sowie 3 Fokusgruppen und 55 Polizeibeamte befragt. In Ungarn wurden 1047 Erwachsene einschließlich 56 Roma zusammen mit 6 Fokusgruppen und 20 Personen, die Polizeikontrollen erlebt hatten, sowie 80 Polizeibeamte interviewt. In Spanien wurden 10 Fokusgruppen befragt, ferner wurden 12 Interviews mit Personen, die Polizeikontrollen erlebt hatten, sowie 61 Interviews mit Polizeibeamten durchgeführt.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), Randnummer 57.

wird, kann die Minderheitsgruppe intern eine negative Wahrnehmung ihrer selbst entwickeln, während beispielsweise extern die weiter gefasste Gemeinschaft eine negative Wahrnehmung dieser Gemeinschaft entwickeln kann:

Die Minderheitengruppe kann sich zu einer „Gemeinschaft Verdächtiger“ entwickeln, ⁽⁵⁵⁾ die von der Öffentlichkeit mit kriminellen Handlungen assoziiert wird. Dies kann zu weiteren negativen Folgen führen, wie der Zunahme von Vorurteilen gegenüber einer bestimmten Rasse.

Die Minderheitengruppe kann mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Polizeiressourcen zu stark überwacht werden, was wiederum mit gewisser Wahrscheinlichkeit zu mehr Festnahmen führen wird. Auf diese Weise kann eine sich selbst erfüllende Beziehung zwischen intensiver Polizeiarbeit und höheren Festnahmequoten geschaffen werden. ⁽⁵⁶⁾

Neben den sozialen Auswirkungen des Ethnic Profiling haben bestimmte Auswirkungen unmittelbare Konsequenzen für die Wirksamkeit der Strafverfolgung. Die Arbeit der Polizei hängt in hohem Maße von der Zusammenarbeit mit der breiten Öffentlichkeit ab, wenn aber das Vertrauen in die Polizei und der Glaube an sie beschädigt werden, wird eine Zusammenarbeit unwahrscheinlicher. Die Strafverfolgungsbehörden vertrauen auf die Öffentlichkeit nicht nur als Zeugen für die Untersuchung von Straftaten, sofern auch für die Prävention und Aufdeckung von Vorfällen. Ohne die Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit können die Beamten der Strafverfolgung selten Verdächtige identifizieren, festnehmen oder überführen. Die Forschung im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten zeigt, dass es eine negative Auswirkung auf das öffentliche Vertrauen und die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden hat, wenn einem Großteil der Öffentlichkeit Begegnungen mit der Polizei unangenehm sind. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass sich der Einzelne bezüglich seiner Erfahrungen mit Familienmitgliedern, Freunden und Bekannten austauscht. ⁽⁵⁷⁾

Strafverfolgung hängt von der Kooperation der Öffentlichkeit ab

Bei einer Untersuchung im Vereinigten Königreich wurde festgestellt, dass bei allen erfassten und aufgeklärten Straftaten nur 15 % auf die Arbeit der Polizei zurückgingen, wenn diese alleine agierte, und die Anzahl der Straftaten, welche lediglich mit Hilfe forensischer Beweise aufgeklärt wurden, lag unter 5 %. ⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁵⁾ EUROPÄISCHE STELLE ZUR BEOBSACHTUNG VON RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT (2006), S. 54.

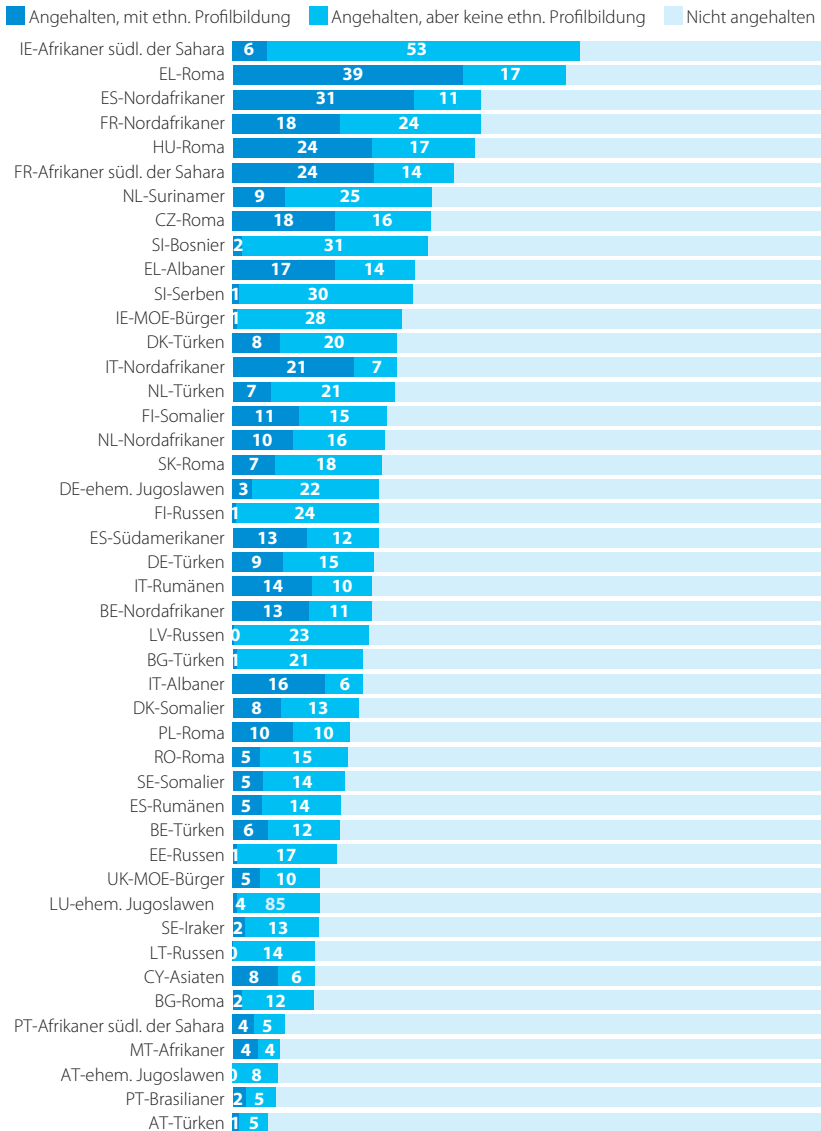
⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004), S. 1329-1330; INNENPOLITISCHER AUSSCHUSS DES BRITISCHEN UNTERHAUSES (2009), RANDNUMMER 16; SCHEININ (2007), S. 15, Randnummer 57.

⁽⁵⁷⁾ MILLER ET AL. (2000); WEITZER & TUCH (2005), S. 279 bis 297; MILLER ET AL. (2005); ROSENBAUM ET AL. (2005), S. 343-365; McCLUSKEY ET AL. (1999), S. 389-416.

⁽⁵⁸⁾ MORGAN & NEWBURN (1997).

Abbildung 3:

In den letzten 12 Monaten von der Polizei angehalten (%)



Quelle: EU-MIDIS, Frage F3 und F5

Aus Abbildung 3 wird offensichtlich, dass viele Angehörige von Minderheiten in den EU-Mitgliedstaaten der Ansicht sind, dass sie von der Polizei konkret wegen ihrer ethnischen Herkunft oder ihres Migrationshintergrunds von der Polizei angehalten wurden – d. h. aufgrund eines diskriminierenden Profiling bei der Polizei. Die Ergebnisse zeigen, dass bestimmte Minderheitengruppen – wie Roma und Afrikaner aus den Ländern südlich der Sahara – über ein höheres Maß an diskriminierendem Profiling bei der Polizei berichten als andere untersuchte Gruppen wie beispielsweise Russen in den baltischen Staaten. Hierbei wird offensichtlich, dass es eine eindeutige Beziehung zwischen dem Aussehen und einer stärkeren Wahrnehmung eines diskriminierenden Profiling gibt.

Außerdem geht aus der EU-MIDIS-Studie hervor, dass zwischen dem allgemeinen Vertrauen gegenüber der Polizei und der Wahrnehmung diskriminierendem Profiling vonseiten der Polizei ein Zusammenhang besteht. Die Teilnehmer wurden im Anschluss an eine allgemeine Frage über ihr Vertrauen gegenüber der Polizei gefragt, welche Erfahrungen sie mit Polizeikontrollen gemacht hätten und ob sie sich dabei als Opfer diskriminierendem Profiling gefühlt hätten. Die Befragten, die der Polizei wenig Vertrauen entgegenbrachten, hatten bei ihren Begegnungen mit der Polizei häufiger den Eindruck von Ethnic Profiling. Ein Beispiel: In der Gruppe der Befragten, die einer Minderheit angehören, hatten 50 % derjenigen, die ihre Kontrolle durch die Polizei nicht auf Ethnic Profiling zurückführten, allgemein Vertrauen zur Polizei, während von denjenigen, die ihre Kontrolle durchaus auf Ethnic Profiling zurückführten, nur 27 % ein solches Vertrauen angaben. Zwar geht aus den Ergebnissen nicht hervor, ob das höhere Misstrauen gegenüber der Polizei den negativen Wahrnehmungen der Befragten vorausging oder umgekehrt durch entsprechende Wahrnehmungen eines Ethnic Profiling hervorgerufen wurde, doch der Zusammenhang zwischen beiden Variablen ist unübersehbar.

Wie bereits vorstehend erwähnt wurde, standen die Auswirkungen dieses Mangel an Vertrauen seit den 1980er Jahren im Zentrum von Debatten über Praktiken der Polizeiarbeit im Vereinigten Königreich, und sie stellen weiterhin einen beträchtlichen Stein des Anstoßes in der Beziehung zwischen der Polizei und der Gemeinschaft dar. Infolge von Forderungen nach Überwachung der Auswirkung polizeilicher Maßnahmen auf verschiedene Gesellschaftsgruppen hat die Regierung des Vereinigten Königreichs die zwingende Erfassung von Daten zu Polizeikontrollen eingeführt, die auch Informationen zur ethnischen Zugehörigkeit der angehaltenen Person umfassen. Die Ergebnisse der EU-MIDIS-Studie unterstützen die Praxis des Sammelns von Beweismitteln zu Umfang und Art potenziell diskriminierender Profilingpraktiken in dem Bemühen, die Probleme aufzuzeigen und anzugehen, die gegenwärtig in vielen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beziehungen zwischen der Polizei und Minderheitengemeinschaften bestehen.

Eine weitere potenziell nachteilige Auswirkung des Ethnic Profiling ist die stärkere Feindseligkeit bei anderen Begegnungen zwischen Einzelpersonen und der Polizei oder anderen Strafverfolgungsbehörden.⁽⁵⁹⁾ Eine größere Feindseligkeit erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass routinemäßige Zusammentreffen eskalieren und zu Aggression und Konflikten führen, woraus sich sowohl für die Beamten als auch für die Mitglieder der Gemeinschaft Sicherheitsbedenken ergeben.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁹⁾ Weitere Informationen siehe auch den EU-MIDIS Bericht „Polizeikontrollen und Minderheiten“ in der Reihe *Daten kurz gefasst* (2010).

⁽⁶⁰⁾ Siehe Ontario Human Rights Commission (2003), 21.

4. Bekämpfung eines diskriminierenden Ethnic Profiling

In diesem Kapitel werden Maßnahmen erörtert, die einen Beitrag dazu leisten können, die Gefahr auszuschließen, dass es zu einem diskriminierenden Ethnic Profiling kommt oder dass der Eindruck eines solchen Profiling entsteht. Derartige Maßnahmen können sowohl auf Leitungs- als auch auf operativer Ebene ergriffen werden und umfassen die Folgenden: Erteilung eindeutiger Anweisungen an die Beamten; Schulungen, in denen die Beamten gute Beziehungen zu den Gemeinschaften entwickeln können; Aufzeichnungen zur Verwendung der Kontroll- und Durchsuchungsbefugnisse, verbunden mit angemessener interner Überwachung und Beschwerdemechanismen, um diskriminierende Praktiken der Polizei aufzudecken und zu korrigieren; Verwendung geeigneter aus der Aufklärungsarbeit gewonnener Erkenntnisse und insbesondere guter Verdächtigenbeschreibungen.

Eine Reihe weiter gefasster Strategien der Polizeiarbeit wird im vorliegenden Dokument nicht erörtert, anzumerken ist jedoch, dass es allgemein hilfreich sein kann, durch die Polizeiarbeit gute Beziehungen in der Gemeinschaft zu pflegen – insbesondere mit Minderheiten, die sich bereits verdächtig fühlen –, um Vertrauen und Zusammenarbeit zu fördern. Langfristig ist dies auch wichtig, um etwaige Vorurteile einzelner Beamter zu zerstreuen und etwaige falsche Stereotypen auszuräumen. Im Rahmen eines solchen Ansatzes sollte das Augenmerk auch auf die Einstellungsstrategie gerichtet werden, um zu gewährleisten, dass innerhalb der Strafverfolgungsbehörden alle Gemeinschaften vertreten sind.

Dieses kurze Handbuch verfolgt nicht die Absicht, eine umfassende Profilbildungsstrategie für die Polizei vorzulegen. Es versucht vielmehr, einführende Informationen bereitzustellen, um zu Diskussionen und Maßnahmen in denjenigen Mitgliedstaaten anzuregen, in denen dieses Thema unzureichende Beachtung findet.

4.1. Eindeutige Anweisungen für Beamte

Angesichts der Schwierigkeit zu erkennen, wann die Verwendung von ethnischer Zugehörigkeit, Rasse oder Religion diskriminierend oder unrechtmäßig ist, sind eindeutige Anweisungen seitens der Vorgesetzten besonders wichtig. Beamte in Führungspositionen müssen gegenüber den ihnen unterstellten Beamten klarstellen, wann es zulässig ist, sich auf rassistische, ethnische oder religiöse

Merkmale zu stützen, um so die Gefahr unterschiedlicher Auslegungen sowie die Verwendung von Stereotypen und Vorurteilen zu reduzieren. Die nachstehende Fallstudie zeigt die Schwierigkeiten auf, die sich ergeben können, wenn es den Beamten an genauen, einheitlichen Kenntnissen mangelt, wann es rechtmäßig ist, von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch zu machen.

FALLSTUDIE 5: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Polizeikontrollen, Entscheidungsfindung und Praxis

Eine im Jahr 2000 veröffentlichte Forschungsarbeit untersuchte, wie Beamte die Entscheidung treffen, Personen anzuhalten und zu durchsuchen. Hierbei wurde eine Reihe von Faktoren identifiziert, welche einen Verdacht der Beamten nähren, einschließlich der Arbeitsvorschriften oder Annahmen, welche die Praxis der Polizeiarbeit untermauern.

Die Forschung ergab, dass die Beamten ein stark unterschiedliches Verständnis davon hatten, wie das Konzept des „vernünftig begründeten Verdachts“ umzusetzen ist. Der Verdacht der Beamten wird genährt durch Alter, Aussehen (insbesondere Kleidung wie Baseball-Kappen und Kapuzenoberteile), ältere Autos (welche mit größerer Wahrscheinlichkeit Mängel aufweisen), oft gestohlene Fahrzeugmarken, teure Fahrzeuge (insbesondere, wenn diese von ethnischen Minderheiten gefahren werden, bei denen die Beamten annehmen, dass sie sich ein derartiges Fahrzeug nicht auf rechtmäßige Weise leisten könnten), Verhalten (wie Fahrzeuge genau unter die Lupe nehmen oder Blickkontakt vermeiden), Uhrzeit und Ort der Begegnung (Personen, die an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit „fehl am Platz“ wirken) sowie Informationen und Ermittlungserkenntnisse (wie sie durch Zeugenaussagen oder Berichte über Kriminalität bereitgestellt werden). Hieraus resultieren große Unterschiede, wie die einzelnen Beamten ihre Entscheidungen treffen, wen sie anhalten und durchsuchen. ⁽⁶¹⁾

Angesichts der inhärenten Schwierigkeiten beim Erkennen, wann eine unterschiedliche Behandlung eine Diskriminierung darstellt, die unrechtmäßig ist, müssen die Beamten in Führungspositionen Hilfestellung geben, um klarzustellen, wann Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion auf rechtmäßige Weise berücksichtigt werden können. Ein Beispiel für eine solche gute Hilfestellung für Beamte bezüglich der Rolle von Rasse oder ethnischer Zugehörigkeit in Verdächtigenbeschreibungen kommt aus dem Justizministerium der Vereinigten Staaten:

⁽⁶¹⁾ QUINTON ET AL. (2000). Der Bericht basierte auf der Befragung von 90 Streifenpolizisten.

„Bei routinemäßigen oder spontanen Entscheidungen im Bereich der Strafverfolgung, wie einfache Verkehrskontrollen, dürfen die Bundesbeamten der Strafverfolgung in keiner Weise von Rasse oder ethnischer Zugehörigkeit Gebrauch machen; lediglich in einer konkreten Verdächtigenbeschreibung dürfen die Beamten auf Rasse und ethnische Zugehörigkeit zurückgreifen... Bei Aktivitäten in Zusammenhang mit einer konkreten Untersuchung dürfen die Bundesbeamten der Strafverfolgung Rasse und ethnische Zugehörigkeit nur in dem Maß berücksichtigen, in dem glaubwürdige Informationen vorliegen, welche für die Örtlichkeit oder den Zeitrahmen relevant sind und einen Zusammenhang zwischen Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit und einer identifizierten Straftat, einem Schema oder einer Organisation herstellen.

Detailliertere Anweisungen finden sich im Police and Criminal Evidence Act (PACE, Polizei- und Beweismittelgesetz) von 1984 für England und Wales. Die erste Fallstudie zeigt, wie Anweisungen in Form eines Verhaltenskodex erteilt werden können, der die Gesetzgebung ergänzt. Die beiden anderen Fallstudien zeigen, wie die Polizeibehörden selbst die Gesetzgebung weiter erläutern können.

FALLSTUDIE 6: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Police and Criminal Evidence Act (PACE) von 1984 und andere Gesetzgebung zu Polizeikontrollen und Durchsuchungen

Im Verhaltenskodex A zum Police and Criminal Evidence Act von 1984 werden die Befugnisse der Polizei, Personen auf der Straße anzuhalten und zu durchsuchen, festgelegt. ⁽⁶²⁾ Hierzu gehören neben dem Police and Criminal Evidence Act von 1984 (Artikel 1) das Misuse of Drugs Act (Gesetz über den Drogenmissbrauch) von 1971 (Artikel 23), das Firearms Act (Waffengesetz) von 1968 (Artikel 47), das Terrorism Act (Gesetz zur Terrorismusbekämpfung) von 2000 (Artikel 43 und 44) sowie das Criminal Justice and Public Order Act (Gesetz über die Strafgerichtsbarkeit und die öffentliche Ordnung) von 1994 (Artikel 60).

In Artikel 1 von PACE wird Polizeibeamten die Befugnis erteilt, eine Person anzuhalten, zu durchsuchen und festzuhalten, wenn ein „vernünftig begründeter Verdacht“ besteht, dass diese Person gestohlene oder verbotene Gegenstände mit sich führt, „um es den Beamten zu ermöglichen, einen Verdacht in Bezug auf eine Person zu widerlegen oder zu bestätigen, ohne von ihrer Festnahmebefugnis Gebrauch machen zu müssen“.

Der Verhaltenskodex besagt, dass ein „vernünftig begründeter Verdacht“ auf objektiven, individuellen Gründen basieren muss. Er besagt ferner:

⁽⁶²⁾ Der Verhaltenskodex A zum Police and Criminal Evidence Act von 1984 wurde mehrmals überarbeitet, die jüngste Version trat am 26. Oktober 2008 in Kraft, gegenwärtig erfolgt eine weitere Überarbeitung.

„Ein vernünftig begründeter Verdacht kann sich niemals alleine auf persönliche Faktoren stützen, ohne dass unterstützende Erkenntnisse oder Informationen vorliegen. Hautfarbe, Alter, Frisur oder Kleidungsstil einer Person oder die Tatsache, dass diese dafür bekannt ist, zuvor für den Besitz eines unrechtmäßigen Artikels verurteilt worden zu sein, können beispielsweise weder alleine oder in Kombination als einzige Grundlage verwendet werden, um diese Person zu durchsuchen. Ein vernünftig begründeter Verdacht darf nicht auf Verallgemeinerungen oder stereotypen Bildern basieren, denen zufolge bestimmte Gruppen oder Kategorien von Personen mit größerer Wahrscheinlichkeit in eine kriminelle Tätigkeit involviert sind. Die Religion einer Person kann nicht als angemessener Grund angesehen werden, um diese anzuhalten und zu durchsuchen.“ (Absatz 2.2)

FALLSTUDIE 7: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Kontrollen und Durchsuchungen gemäß Artikel 44 des Terrorism Act von 2000: Standardarbeitsanweisungen für den London Metropolitan Police Service

In bestimmten Kontexten, beispielsweise bei der Terrorismusbekämpfung, gestattet es die britische Gesetzgebung, Personen anzuhalten, ohne dass ein vernünftig begründeter Verdacht gegeben sein muss (vgl. Artikel 44 des Terrorism Act von 2000).

Die Standardarbeitsanweisungen für den London Metropolitan Police Service sehen folgende Leitlinien für Beamte vor, wenn diese Personen für eine Kontrolle auswählen:

„Das Profil der gesuchten Personen sollte das Profil der Personen im betreffenden Gebiet widerspiegeln. Terroristen entstammen sämtlichen ethnischen Gruppen und Gesellschaftsschichten. Ein Terrorist wird durch seine Handlungen definiert – und nicht durch seine ethnische Zugehörigkeit, Rasse oder Religion.

Terroristen können unterschiedlichste Hintergründe haben und versuchen, ihr Verhalten zu verändern, um ihre kriminellen Absichten zu verschleiern und sich ihrer Umgebung anzupassen.

Beamte dürfen niemals stereotype Bilder von „Terroristen“ verwenden, wenn sie sich entscheiden, von ihren Befugnissen zum Anhalten und Durchsuchen von Personen Gebrauch zu machen. Wenn sie dies täten, könnte dies folgende Auswirkungen haben:

- sie würden nur bestimmte Gemeinschaften oder Gruppen ins Auge fassen,

- Unverhältnismäßigkeit,
- Diskriminierung,
- Terroristen könnten es vermeiden, entdeckt zu werden, könnten gleichzeitig aber ihr Ziel verfolgen. ⁽⁶³⁾

FALLSTUDIE 8: VEREINIGTES KÖNIGREICH

NPIA im Vereinigten Königreich: „Praktische Empfehlungen für Polizeikontrollen und -durchsuchungen im Zusammenhang mit dem Terrorismus“

Die NPIA (National Policing Improvement Agency, britische Agentur zur Verbesserung der Polizeiarbeit) empfiehlt, die Polizei solle niemals willkürlich Durchsuchungen durchführen, selbst wenn nach Artikel 44 des Terrorism Act keine Gründe vorliegen müssen:

„Die Beamten sollten stets von objektiven Kriterien Gebrauch machen, wenn sie Personen für eine Durchsuchung auswählen. Diese Kriterien könnten folgenden Bezug haben:

- zu der Person selbst,
- zu dem Ort, an dem sich die Person befindet,
- oder zu beiden vorgenannten Punkten.

In den Empfehlungen wird rassistisches oder religiöses Profiling definiert als:

„die Verwendung rassistischer, ethnischer, religiöser oder sonstiger Stereotypen anstelle des individuellen Verhaltens bzw. konkreter Ermittlungserkenntnisse als Grundlage für operative oder investigative Entscheidungen, wer an einer kriminellen Aktivität beteiligt sein könnte. Beamte sollten sorgfältig darauf achten, jegliche Form der rassistischen oder religiösen Profilbildung zu vermeiden, wenn sie Personen auswählen, um diese im Rahmen ihrer Befugnisse gemäß Artikel 44 zu durchsuchen. Eine derartige Profilbildung könnte eine unrechtmäßige Diskriminierung darstellen – ebenso wie eine Diskriminierung aufgrund von Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung oder Behinderung.“

In den Empfehlungen wird darauf hingewiesen, dass Terroristen einen beliebigen Hintergrund haben können und dass es kein Profil gibt, wie ein Terrorist aussieht. Sie besagen:

„Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden sicherzustellen, dass die Auswahl von Personen nicht ausschließlich auf dem ethnischen Hintergrund, der

⁽⁶³⁾ METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, Artikel 44 des Terrorism Act von 2000, Standardarbeitsanweisungen von 2007, S. 16.

vermeintlichen Religion oder anderer persönlicher Kriterien basiert. Aussehen oder ethnischer Hintergrund einer Person sind gelegentlich ein Faktor, aber die Entscheidung eines Beamten, eine Person gemäß Artikel 44 zu durchsuchen, sollte nur getroffen werden, wenn sie das Ergebnis einer Auswertung von Erkenntnissen ist. Wenn Personen mit bestimmter ethnischer Zugehörigkeit oder bestimmtem religiösem Hintergrund eines Profiling unterliegen, kann auch das Vertrauen der Gemeinschaften beschädigt werden. Ein effektiver Schutz hiervoor besteht darin, die Anzahl der durchsuchten Personen mit der demografischen Zusammensetzung der Gegend zu vergleichen, in der die Durchsuchungen stattfinden. Dabei sollten sich die Polizeikräfte jedoch vergewissern, dass der Vergleich nicht verzerrt ist. Wenn eine polizeiliche Maßnahme beispielsweise im Bahnhof einer Großstadt durchgeführt wird, sollte die demografische Zusammensetzung der durchsuchten Personen mit den Reisenden an diesem Ort und nicht mit der dort wohnenden Bevölkerung verglichen werden.“

Aus den Empfehlungen wird ersichtlich, wie wichtig es ist, die Gemeinschaften durch Konsultationsmechanismen wie unabhängige Beratergruppen sowie Poster und Broschüren über die Durchführung und den Ort einer Maßnahme gemäß Artikel 44 in Kenntnis zu setzen, es sei denn, diese Vorgehensweise ist aus operativer Sicht ungeeignet. ⁽⁶⁴⁾

4.2. Ausbildung

Neben der Erteilung konkreter Anweisungen für die Polizei besteht ein weiteres Werkzeug zur Minimierung der Gefahr einer diskriminierenden ethnischen Profilingbildung in der Ausbildung. Die Ausbildung sollte verschiedene Zwecke verfolgen: Beamte sollten mit der Gesetzgebung zum Thema Diskriminierung vertraut gemacht werden; Stereotypen und Vorurteile sollten hinterfragt werden; Beamte sollten für die Folgen einer Diskriminierung und die Bedeutung des öffentlichen Vertrauens sensibilisiert werden; und schließlich sollten praktische Ratschläge für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit erteilt werden. Die Regierungen haben im Europäischen Kodex der Polizeiethik konkret Folgendes vereinbart: „In der polizeilichen Ausbildung wird umfassend berücksichtigt, dass eine Auseinandersetzung mit und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit notwendig ist.“ ⁽⁶⁵⁾ Einige Arten der Ausbildung sind in einigen Ländern bereits in großem Umfang eingeführt, so beispielsweise Schulungen zu den Themen „Vielfalt“ und „Sensibilität“. In Schulungen zum Thema Vielfalt wird versucht, persönliche Empfindungen zu ethnischer Herkunft,

⁽⁶⁴⁾ NATIONAL POLICING IMPROVEMENT AGENCY (2008), S. 14.

⁽⁶⁵⁾ MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES (2001), Randnummer 30: Erläuterung der Beweggründe, Bemerkungen zu Randnummer 30.

Unterschieden und Stereotypen sowie deren Auswirkungen auf unseren Alltag zu untersuchen. In einigen dieser Kurse wird das Thema Diskriminierung nicht zwingend behandelt. Es gibt Untersuchungen, die argumentieren, Schulungen zu Kultur und Vielfalt könnten Unterschiede betonen und verstärken, anstatt Stereotypen auszuräumen.⁽⁶⁶⁾ Eine kulturspezifische Ausbildung versucht (anders als eine allgemeine Ausbildung zum Thema Vielfalt), die Beamten in der Kultur bestimmter ethnischer Gruppen zu schulen, mit denen sie häufig zusammentreffen, mit deren Kultur sie persönlich aber nicht besonders vertraut sind. Hierbei wird behandelt, was die Beamten tun bzw. nicht tun sollten, und die Kurse geben Leitlinien zu Fragen der Höflichkeit, wie diese aus unterschiedlicher ethnischer, religiöser oder nationaler Perspektive wahrgenommen wird. Eine Ausbildung zu kulturellen Aspekten ist am effektivsten, wenn sie in Zusammenarbeit und unter Mitwirkung von Personen erarbeitet und bereitgestellt wird, die den betreffenden Gemeinschaften entstammen.

FALLSTUDIE 9: IRLAND UND NORDIRLAND

Ausbildung zum Thema Vielfalt

Die Strafverfolgungsbehörden Irlands und Nordirlands entwickelten gemeinsam im Rahmen eines Projekts für das Programm EU Peace II einen Ausbildungskurs zum Thema Vielfalt, den sie seitdem weiter auf ihren jeweiligen Kontext zugeschnitten haben. Das Schulungsprogramm wurde unter Einbeziehung von Polizeibeamten, Gemeinschaften von Minderheiten und Wissenschaftlern mit entsprechender Erfahrung ausgearbeitet, und mittels eines Pilotprojekts wurden Rückmeldungen eingeholt, um die Schulungsmaterialien und -methoden anzupassen.

Der Kurs umfasst die folgenden Komponenten: Verstehenlernen, dass jeder Mensch andere Menschen stereotypieren, ausschließen und an den Rand drängen kann; Nachdenken über Stereotypen, Vorurteile und Vermutungen; Unterrichten der Teilnehmer über ihre Macht sowie darüber, wie die Kombination aus Vorurteilen und Macht zu einer Diskriminierung führen kann; besseres Verständnis für Vielfalt; Sensibilisieren für die verschiedenen Arten der Diskriminierung, denen Mitglieder von Minderheitengruppen ausgesetzt sind; Erkennen, Anerkennen und Respektieren von Unterschieden; Fähigkeiten der interkulturellen Kommunikation; Respektieren kultureller und religiöser Praktiken bei Polizeimaßnahmen; sowie Vielfalt als Thema einer guten, professionellen Polizeiarbeit.

Die Ausbildungsinhalte werden mit Hilfe von Aktivitäten vermittelt, einschließlich Videos und der Mitwirkung von Mitgliedern aus Minderheitengruppen. Der Kurs wird von der irischen Polizei, der Garda

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), S. 108 bis 114.

Siochana, im Rahmen der beruflichen Weiterbildung durchgeführt (er gehört nicht zur Grundausbildung von Polizeianwärtern). Die Ausbildung zum Thema Vielfalt befasst sich nicht speziell mit dem Thema des Ethnic Profiling, hat aber wiederholt eine Debatte zu diesem Thema gefördert.

FALLSTUDIE 10: NIEDERLANDE

Schulung in Führungsaufgaben

Die Polizei von Amsterdam hat im Rahmen eines Programms für ein „sicheres Klima“ 300 Beamte in leitender Funktion zum Thema Führungsrollen und -verhalten geschult. Die Teilnehmer arbeiteten während eines Zeitraums von 30 Monaten gruppenweise zusammen. Zum Programm gehörten zehn Tage verpflichtende Ausbildung sowie weitere flexible Inhalte, die auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten waren und mit denen verschiedene Lernkonzepte bereitgestellt wurden. Durch diese Ausbildung sollten Führungskräfte für Vorurteile und Stereotypen sensibilisiert werden; sie sollten lernen, zuzuhören und eifertige Urteile zu unterdrücken; der Kurs schafft kulturelles Bewusstsein und verbessert die Kommunikations- und Teamfähigkeit; ferner vermittelt er verschiedene Führungsstile und Verhaltensweisen, die für den Umgang in unterschiedlichen Umgebungen relevant sind. Zudem möchte das Programm eine sichere Umgebung schaffen, in der Führungskräfte ihre Fragen und Dilemmata zu Führung und Vielfalt erörtern und über diese nachdenken können. Die Organisatoren beschreiben ihr Projekt mit dem Bild „eine Brücke bauen und sie gleichzeitig überqueren“.

Ähnliche Beispiele für Schulungen zum Thema Vielfalt finden sich auch in anderen Mitgliedstaaten der EU, beispielsweise in Österreich. ⁽⁶⁷⁾ Der Schwerpunkt derartiger Schulungen lag jedoch üblicherweise darauf, diskriminierende Einstellungen aufzuzeigen, und nicht so sehr drauf, sich konkret mit den Gefahren eines diskriminierenden Ethnic Profiling auseinanderzusetzen. Dieser Aspekt könnte noch weiter ausgearbeitet werden.

Ein abschließendes Beispiel zeigt, wie Beamte durch Schulungen darauf aufmerksam gemacht werden können, in welcher Weise ihr Verhalten bei einer Kontrolle und Durchsuchung negative oder positive Auswirkungen haben kann. Wie die Fallstudie zeigt, kann diese Schulung in beide Richtungen

⁽⁶⁷⁾ Die Schulung „A World of Difference“, die sich gegen Vorurteile und für Vielfalt einsetzt, wurde von der US-amerikanischen Anti-Defamation League entwickelt und ist eine Ausbildungskomponente der österreichischen Polizei zum Thema Menschenrechte. Sie basiert auf dem Konzept, dass der Mensch mit seinen eigenen Vorurteilen konfrontiert werden muss, um diskriminierende Einstellungen abzulegen. Weitere Informationen hierzu enthält die Website der Anti-Defamation League: http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

funktionieren, indem sie die Öffentlichkeit besser verstehen lässt, mit welchen Herausforderungen die Polizei konfrontiert ist, und indem sie dadurch das Vertrauen und die Kooperation der Öffentlichkeit stärkt (siehe die vorstehende Seite 419 zu den Ergebnissen von EU-MIDIS in Zusammenhang mit einer wahrgenommenen Profilbildung bei Polizeikontrollen und dem Vertrauen in die Polizei).

FALLSTUDIE 11: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Schulungen für Jugendliche und Polizei zu Kontrollen und Durchsuchungen

Second Wave ist ein Kunstprojekt für Jugendliche in London, das drei Jahre lang preisgekrönte Schulungsworkshops zu Kontrollen und Durchsuchungen mit örtlichen Jugendlichen und der Territorial Support Group (TSG) von Lewisham organisiert hat. ⁽⁶⁸⁾ TSG sind mobile Einheiten, die häufig in Gegenden arbeiten, zu denen sie keine örtlichen Beziehungen haben, und dies hat in der Bevölkerung Bedenken wegen ihres Gebrauchs von Kontrollen und Durchsuchungen hervorgerufen, insbesondere in Bezug auf junge Menschen.

Second Wave organisiert regelmäßig Workshops mit kleinen Gruppen Jugendlicher und TSG-Beamten und setzt dabei Methoden wie Rollenspiele mit vertauschten Rollen ein, die auf realen Erfahrungen der Jugendlichen basieren. In den jüngsten Workshops wurden Themen wie Eigentum am öffentlichen Raum, Sichtweisen Jugendlicher sowie Identität hinsichtlich der Angabe der ethnischen Zugehörigkeit in Durchsuchungsprotokollen behandelt. Bei den Spielen mit vertauschten Rollen tragen die Beamten Zivilkleidung, während die Jugendlichen Polizeiuniformen tragen. Die Rollenspiele werden auch in den öffentlichen Raum hinausgetragen. Diskussionen werden von einer Workshop-Sitzung zur nächsten weiterverfolgt, so dass Bindungen zwischen den Jugendlichen und den Beamten entstehen.

Die Beamten berichten, dass sie wichtige Einblicke in die Erfahrungen und Sichtweisen junger Menschen erhalten. Die Jugendlichen wiederum sagen, dass sie sich motiviert fühlen und darauf Einfluss nehmen können, wie sie kontrolliert werden.

In der EU-MIDIS-Studie mussten die befragten Personen angeben, ob sie während ihrer letzten Polizeikontrolle respektvoll behandelt wurden. Die

⁽⁶⁸⁾ TSG sind spezialisierte Sucheinheiten, die üblicherweise zentral in einem Stadtbezirk angesiedelt sind und von dort in verschiedene Gegenden ausschwärmen, um Kontrollen und Durchsuchungen oder andere polizeiliche Maßnahmen durchzuführen. Weitere Informationen siehe: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

Ergebnisse zeigen, dass mit Ausnahme der befragten Roma in Griechenland die Mehrheit der angehaltenen Personen das Verhalten der Polizei als respektvoll oder neutral beurteilte. Abgesehen von südamerikanischen und rumänischen Befragten in Spanien bestand aber in allen anderen Fällen, in denen Vergleiche zwischen den Erfahrungen der Minderheits- und der Mehrheitsangehörigen möglich waren, bei den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie angaben, während einer Polizeikontrolle respektvoll behandelt worden zu sein.

4.3. Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen

Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen können ein sinnvolles praktisches Werkzeug sein, um Beamte zu ermutigen, Kontrollen fundiert durchzuführen, und Offenheit und Vertrauen hinsichtlich der Öffentlichkeit zu fördern. Ein Beispiel hierfür findet sich im Vereinigten Königreich, wo die Beamten nach dem Verhaltenskodex im Rahmen von PACE gehalten sind, der angehaltenen Personen möglichst ein Protokoll zu der Kontrolle auszuhändigen. Gegenwärtig ist das Vereinigte Königreich der einzige Mitgliedstaat der EU, in dem ein solches Dokument verpflichtend ist. ⁽⁶⁹⁾ Kürzlich wurde mit Erfolg ein Projekt unter dem Programm AGIS der EU ⁽⁷⁰⁾ namens STEPPS (Strategies for Effective Stop and Search, Strategien für effektive Kontrollen und Durchsuchungen) umgesetzt, um Schulungspakete zu entwickeln, welche die Einführung von Formularen zu Kontrollen in Ungarn und Spanien unterstützen sollen. Diese Initiative stellte nicht nur Anleitungen zu Verdachtsgründen bereit, sondern bezog auch Mitglieder der Gemeinschaft in die Gestaltung und Bereitstellung der Formulare mit ein. ⁽⁷¹⁾ Auf den Formularen werden die Gründe für die Suche, das bzw. die von den Beamten gesuchte(n) Objekt(e), das Ergebnis der Kontrolle sowie der Name und die Polizeistation des die Durchsuchung durchführenden Beamten angegeben. Angaben zu der durchsuchten Person wie Name, Anschrift und ethnische Herkunft werden ebenfalls erfasst, der Betreffende kann jedoch jede dieser Angaben verweigern.

Gegenwärtig umfasst das im Vereinigten Königreich verwendete Formular zu Kontrollen 16 „ethnische“ Kategorien sowie die allgemeine Kategorie „Sonstige“. Die angehaltene Person wird gebeten, sich selbst gemäß diesen Kategorien

⁽⁶⁹⁾ In der Version des Verhaltenskodex aus dem Jahre 2005 wurde die Protokollierung von „Identitätskontrollen“ sowie von Kontrollen und Durchsuchungen eingeführt. Kontrollen bzw. Kontrollen mit Befragungen sind als Maßnahmen definiert, bei denen die Polizei eine Person auffordert, zu ihrer Tätigkeit bzw. zu ihrem Aufenthalt in einer bestimmten Gegend Rechenschaft abzulegen, ohne sie jedoch zu durchsuchen.

⁽⁷⁰⁾ AGIS war ein von 2003 bis 2006 laufendes Rahmenprogramm der Europäischen Kommission, bei dem Polizei, Justiz und Fachleute aus den EU-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern in Strafsachen und in der Bekämpfung der Kriminalität zusammenarbeiteten.

⁽⁷¹⁾ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009) „Addressing Ethnic Profiling by Police“.

zu identifizieren. Zudem kann der Beamte seine Wahrnehmung bezüglich der ethnischen Zugehörigkeit einer Person notieren, wenn er nicht mit der Selbstidentifizierung konform geht.

Wie in Kapitel 2 angemerkt wurde, kann es auf nationaler Ebene eine Reihe von Hindernissen – insbesondere aus Datenschutzgründen – für die Erfassung von Daten geben, mit denen Rasse, ethnische Herkunft oder Religion offenbart werden. Um derartige Hindernisse zu überwinden, kann es nötig sein, die konkrete Verwendung derartiger Informationen für den Schutz von Minderheitengruppen zu betonen, indem potenziell diskriminierende Praktiken aufgezeigt werden. Eine weitere Schwierigkeit kann in vielen Mitgliedstaaten darin bestehen, dass es keine Praxis für Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen gibt und dass diese zunächst von der zentralen Regierung mit Unterstützung der Polizei und der Minderheitengruppen selbst eingeführt werden müssen.

Wenn aufgezeichnet wird, wie von den Befugnissen zum Anhalten und Durchsuchen von Personen Gebrauch gemacht wird, und wenn insbesondere Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion der angehaltenen Personen erfasst werden, bringt dies mehrere Vorteile mit sich:

- Die **interne Überwachung** und Aufdeckung einer unverhältnismäßig hohen Zahl angehaltener Minderheiten kann zu Korrekturmaßnahmen führen. Auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erlauben Aufzeichnungen zu Kontrollen und Durchsuchungen das Erstellen von Statistiken, aus denen ersichtlich werden kann, ob sich Befugnisse in unverhältnismäßiger Weise gegen bestimmte Minderheiten richten. Dies wiederum kann Korrekturmaßnahmen nach sich ziehen, indem einerseits die Polizeikräfte auf nationaler Ebene entsprechende Anweisungen erhalten, andererseits aber auch einzelne Beamte oder Teams auf lokaler Ebene angeleitet werden.
- **Die Verfügbarkeit von Statistiken und Daten für die Öffentlichkeit kann zur Unterstützung von Beschwerden wegen Diskriminierung dienen.** Die Erfassung solcher Daten ist auch für die Öffentlichkeit wichtig, damit sie die Strafverfolgungsbehörden oder einzelne Beamte zur Rechenschaft ziehen kann. Wie in Kapitel 2 erläutert wurde, ist dies wichtig, um Fälle einer indirekten Diskriminierung durch die Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage aggregierter statistischer Daten belegen zu können. Ferner sind solche Daten wichtig, um generell Beschwerden gegen eine direkte Diskriminierung zu unterstützen.

4.3.1. Interne Überwachung und Aufdeckung von Unverhältnismäßigkeit

Ein langfristiger Vorteil von Aufzeichnungen besteht darin, dass Beamte in Führungspositionen feststellen können, ob sich die Befugnisse für das Anhalten und Durchsuchen von Personen in unverhältnismäßiger Weise gegen bestimmte Minderheitengruppen richten, und dass sie die Anweisungen für die Beamten entsprechend anpassen können. Gemäß dem Verhaltenskodex im Rahmen von PACE in England und Wales sind leitende Beamte verpflichtet zu überwachen, wie von den Befugnissen für das Anhalten und Durchsuchen von Personen Gebrauch gemacht wird. Sie müssen insbesondere prüfen, „ob es Belege dafür gibt, dass von den Befugnissen aufgrund stereotyper Bilder oder unzulässiger Verallgemeinerungen Gebrauch gemacht wird“. ⁽⁷²⁾ Im Verhaltenskodex wird den leitenden Beamten empfohlen, die Aufzeichnungen zu den Kontrollen zu untersuchen, um so Trends oder Muster zu erkennen, die Anlass zu Besorgnis geben. Im Verhaltenskodex wird gefordert, eine derartige Überwachung durch die Erstellung statistischer Datensätze zu den Kontrollen und Durchsuchungen, welche von den einzelnen Polizeidiensten durchgeführt werden, sowie auf Gebietsebene innerhalb eines Polizeibezirks zu unterstützen. Die Beispiele der beiden nachstehenden Fallstudien zeigen, wie sich verschiedene Polizeieinheiten die aus den Formularen zu Kontrollen und Durchsuchungen gewonnenen Daten zunutze gemacht haben, um Korrekturen an ihren Kontrollpraktiken vorzunehmen. ⁽⁷³⁾

FALLSTUDIE 12: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Computerunterstützte Überwachung des Verhaltens einzelner Polizisten bei Kontrollen in Hertfordshire

Die statistischen Daten für den Polizeibezirk Hertfordshire zeigten, dass im Zeitraum 2006/2007 43 326 Kontrollen sowie 11 511 Kontrollen mit Durchsuchungen durchgeführt worden waren. ⁽⁷⁴⁾ Dies war zwar eine relativ niedrige Zahl verglichen mit anderen Polizeieinheiten im Vereinigten Königreich, die Auswertung der Daten ergab jedoch, dass bei „Schwarzen“ eine fünf Mal höhere Wahrscheinlichkeit und bei Asiaten eine 1,8 Mal höhere Wahrscheinlichkeit als bei Weißen bestand, angehalten und durchsucht zu werden. Die Beamten der obersten Führungsebene erkannten jedoch, dass die Beamten in Führungspositionen diese Informationen nicht erhielten und auch nicht darin geschult waren, wie dieser Unverhältnismäßigkeit begegnet werden sollte. Aufgrund der relativ geringen Zahl von Kontrollen und Durchsuchungen

⁽⁷²⁾ INNENMINISTERIUM DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (2008), Absatz 5.1.

⁽⁷³⁾ Ähnliche Ansätze wie die beschriebenen finden sich auch in den Vereinigten Staaten, siehe Hill (2002), S. 18.

⁽⁷⁴⁾ JUSTIZMINISTERIUM DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (2008).

konnten die Vorgesetzten keine Unterschiede ausmachen. Ohne statistische Belege hielten sich die Vorgesetzten damit zurück, die Beamten anzusprechen, da sie befürchteten, man würde ihnen dies als Bezeichnung des Rassismus auslegen.

Im April 2007 wurden neue Formulare für die Kontrollen eingeführt, und die Vorgesetzten mussten diese nach jeder Schicht prüfen. Anschließend wurden die Formulare in eine Datenbank eingelesen, auf die alle Beamten über das Intranet der Polizei zugreifen konnten. Die Vorgesetzten erstellten ein statistisches Bild, wie die einzelnen Beamten und Teams von Kontrollen Gebrauch machten. Anfang 2008 entwickelte die Polizei ein Softwareprogramm, mit dem ermittelt werden konnte, ob Beamte statistisch gesehen eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Personen kontrollierten, die einer ethnischen Minderheiten angehörten. ⁽⁷⁵⁾ Die Software gestattete ferner die Überwachung folgender Informationen: Gelegenheit und Zufall; die Tatsache, dass die Anzahl der Kontrollen und Durchsuchungen insgesamt gering war; die Tatsache, dass die Beamten nicht dort Kontrollen durchführten, wohin sie geschickt worden waren; sowie die Tatsache, dass sie an manchen Tagen nur auf Verdächtige aus dem Kreis der Minderheiten trafen. Hieraus errechnete das Programm „Wahrscheinlichkeitsbänder“, die auf der Wahrscheinlichkeit basierten, mit der die einzelnen Polizeibeamten Personen aus Minderheitsgruppen anhielten und dabei mit ihrem Wert über einem bestimmten statistisch relevanten Verhältnis lagen. Das Programm identifizierte anschließend alle Beamten, die bei den Kontrollen ihr jeweiliges spezifisches Verhältnis überschritten hatten.

Zunächst lagen rund 25 Beamte in dem Wahrscheinlichkeitsband. Die für das Thema Vielfalt zuständige Einheit sprach mit allen von ihnen; außerdem befragte sie auch Polizisten mit Werten, die innerhalb der Verhältnismäßigkeit lagen, und hohen Trefferquoten, um herauszufinden, wie diese die Kontrollen angingen. Die Analyse der Daten ergab, dass bestimmte Beamte Probleme hatten, „angemessene Gründe“ für eine Kontrolle zu verstehen. Ferner gab es bestimmte polizeiliche Operationen mit rechtmäßigen Zielen, die jedoch zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führten.

Inzwischen wird das Softwareprogramm monatlich ausgeführt, und die Vorgesetzten erhalten automatisch eine E-Mail, wenn einer der ihnen unterstellten Beamten identifiziert wird. Ferner werden Details zu von den

⁽⁷⁵⁾ Bei der Berechnung der Unverhältnismäßigkeit wurden Toleranzen für die Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Ortsbezirken und für die Zeit, die die Beamten jeweils in einem solchen Bezirk arbeiteten, vorgesehen. Zuvor wurde die Unverhältnismäßigkeit dadurch bestimmt, dass der ermittelte Prozentsatz der angehaltenen Minderheiten mit ihrem prozentualen Anteil an der örtlichen Wohnbevölkerung verglichen wurde. Die Beamten pflegten unverhältnismäßige Muster damit zu rechtfertigen, dass sie sagten, diese Kontrollen hätten in Gegenden mit einem hohen Anteil an Minderheiten an der Bevölkerung stattgefunden.

Beamten durchgeführten Kontrollen sowie eine Schablone für die dem Beamten zu stellenden Fragen generiert. Die leitenden Beamten haben zudem eine einschlägige Ausbildung erhalten und müssen den betreffenden Beamten befragen. Sie erstellen einen Bericht zu allen Befragungen und sprechen darin Empfehlungen für Maßnahmen oder Nachschulungen aus.

Die Quote der statistisch signifikanten Unverhältnismäßigkeit ist bei den Beamten, die ermittelt und befragt wurden, sowie bei den entsprechenden Polizeieinheiten als Ganzes zurückgegangen. Anhand der Daten können die Vorgesetzten regelmäßig Gespräche mit den Beamten führen, und den Beamten ist nicht nur bewusst, dass die von ihnen durchgeführten Kontrollen einer genauen Überprüfung unterzogen werden, sondern dass sie auch eine etwaige Unverhältnismäßigkeit begründen müssen. Ergänzend zum Fokus auf einzelne Beamten wurden die Protokolle zur Auswertung der Auswirkungen auf die Gemeinschaft verbessert, so dass bei der Planung von Operationen deren mögliche Auswirkung auf die Öffentlichkeit berücksichtigt wird und die Beamten entsprechend instruiert werden.

FALLSTUDIE 13: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Metropolitan Police Service in London: System „Operation Pennant“

Im Oktober 2006 führte der Metropolitan Police Service in London „Operation Pennant“ ein, ein internes Erfassungssystem, mit dem ein unverhältnismäßiger Gebrauch von Kontroll- und Durchsuchungsbefugnissen reduziert werden soll, indem die Londoner Polizeibezirke mit den schlechtesten Ergebnissen zur Verantwortung gezogen werden. Für den Leistungsrahmen des Systems werden hauptsächlich fünf Aspekte in Zusammenhang mit der Nutzung dieser Befugnisse untersucht:

- die Anzahl der Kontrollen und Durchsuchungen,
- die Festnahmequote,
- die Tatsache, ob die von der kontrollierten Person angegebene ethnische Zugehörigkeit auf dem Formular erfasst wurde,
- das rechtzeitige Einspielen der Daten aus den Formularen der Kontrollen in die zentrale Datenbank und
- die ethnische Unverhältnismäßigkeit bei Durchsuchungen von Londoner Bürgern.

Jede Variable wird gemäß ihrer Bedeutung gewichtet, und die Software generiert eine Rangliste für die Leistung der 37 Stadtbezirke Londons. Vierteljährlich müssen die fünf Stadtbezirke mit der schlechtesten Leistung einen Fragebogen zur Eigenbewertung ausfüllen, damit Strategien und Praktiken aufgezeigt werden, die möglicherweise eine unverhältnismäßige Auswirkung haben. Anschließend müssen die Polizisten der betreffenden Stadtbezirke ihre Leistung gegenüber der Zentralbehörde – der Metropolitan

Police Authority (MPA) – und gegenüber Mitgliedern der örtlichen Gemeinschaft erklären. Stadtbezirke mit schlechten Leistungsdaten müssen einen sich über drei Monate erstreckenden Aktionsplan erarbeiten und auf anschließenden Treffen Rückmeldung zu diesem geben.

Seit dem Start von „Operation Pennant“ ist das Ausmaß der Unverhältnismäßigkeit beim Metropolitan Police Service in ganz London zurückgegangen, und die Quoten von Festnahmen nach einer Personenkontrolle und Durchsuchung sind hinsichtlich der ethnischen Zugehörigkeit gleichmäßiger verteilt. Die Daten werden schneller eingegeben, und die Überwachung wurde verbessert, sodass sichergestellt ist, dass die Beamten die kontrollierten Personen um die Angabe ihrer ethnischen Zugehörigkeit bitten und diese auch notieren. Im Rahmen des Prozesses wurden 15 bis 20 Stadtbezirke herausgegriffen, und 90 % von ihnen haben deutliche Verbesserungen erzielt.

4.3.2. Mechanismen für Beschwerden seitens der Öffentlichkeit

Wenn ein formaler Prozess existiert, wie eine Kontrolle und Durchsuchung durchzuführen ist, kann die angehaltene Person auch über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten informiert werden. So kann auch die Öffentlichkeit sicherstellen, dass von den Befugnissen nicht auf diskriminierende Weise Gebrauch gemacht wird.

FALLSTUDIE 14: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Broschüren „Lernen Sie Ihre Rechte kennen“

Die britische Association of Police Authorities (Vereinigung der Polizeibehörden) gibt eine Broschüre zum Thema „Lernen Sie Ihre Rechte kennen“ heraus, mit der die Öffentlichkeit und insbesondere junge Menschen über die Verfahren bei Personenkontrollen und Durchsuchungen informiert werden sollen. Diese Broschüre ist in 20 Sprachen verfügbar, unter anderem auf Arabisch, Chinesisch, Gujarati, Serbisch, Somalisch und Vietnamesisch. Sie enthält verständliche, leicht zugängliche Informationen zu folgenden Themen:

- worin besteht eine Kontrolle bzw. eine Kontrolle mit Durchsuchung
- warum werden Kontrollen und Durchsuchungen durchgeführt
- wo können sie stattfinden
- welche Kleidungsstücke müssen die Durchsuchten auf Anweisung der Polizei ablegen

- welche Informationen muss ein Beamter bereitstellen und was muss auf dem Formular zu der Kontrolle angegeben werden
- wie kann sich ein Betroffener beschweren, wenn er eine ungerechte Behandlung geltend machen möchte. ⁽⁷⁶⁾

Beschwerdemechanismen sind nicht nur ein extrem wichtiges Mittel, um einen Missbrauch polizeilicher Befugnisse zu verhindern, sondern sie stellen auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Strafverfolgungssystem wieder her bzw. stärken es, indem sie die Rechenschaftspflicht gewährleisten. Es gibt unterschiedliche Modelle für Beschwerdemechanismen und häufig existieren diese parallel:

- Spezialisierte Beschwerdestellen bei der Polizei. Hierbei kann es sich um interne Mechanismen handeln (bei denen üblicherweise Polizeibeamte eingesetzt werden), mit denen der Vorwurf einer ungerechten Behandlung untersucht wird und Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden können. Alternativ können spezialisierte Beschwerdestellen unabhängig von der Polizei und außerhalb dieser eingerichtet und teils mit Polizisten, teils mit zivilen Mitgliedern besetzt werden.
- Auf die Bekämpfung von Diskriminierung spezialisierte Stellen. Alle Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet, Organe einzurichten, welche die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse fördern. Die Befugnisse dieser Organe sind in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, die meisten von ihnen sind jedoch auch ermächtigt, sich mit Beschwerden wegen einer Rassendiskriminierung zu befassen.
- Allgemeine Gerichte. Wenn Polizisten selbst eine Straftat begehen oder gegen das Zivil- bzw. Verwaltungsrecht verstoßen, können sie wie jede andere Person der Öffentlichkeit vor ein nationales Gericht gestellt werden.

4.4. Verhaltensanalyse

Wie in Kapitel 2 erwähnt wurde, sollte die Polizei ihre Entscheidung für das Ergreifen von Maßnahmen auf Faktoren gründen, die für den jeweiligen Verdächtigen spezifisch sind, um eine diskriminierendes Ethnic Profiling zu vermeiden. Die Polizisten sollten sich insbesondere auf das Verhalten einer Person konzentrieren, um festzustellen, ob ein „vernünftig begründeter Verdacht“ oder ein anderer anwendbarer Standard für das Durchführen einer Kontrolle erreicht wurde. Die nachstehenden Fallstudien beschreiben Schulungen, die Beamten angeboten werden, damit diese ihre Fähigkeit ausbauen können, ein verdächtiges Verhalten zu erkennen und zu untersuchen;

⁽⁷⁶⁾ ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES (2009).

dabei soll das Augenmerk weggelenkt werden von Eigenschaften, die Vorurteile fördern, wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion. (77)

FALLSTUDIE 15: NIEDERLANDE

Schulungsprogramm „Search Detect and React“ (SDR)

Das Schulungsprogramm SDR (Search Detect and React) wurde von der ISCA (International Security and Counter-Terrorism Academy for Police and Security Entities) entwickelt. Mit diesem Programm soll für die Sicherheit an öffentlichen Plätzen und bei Großveranstaltungen gesorgt werden, es dient als „Instrument zur Erkennung von Fällen potenzieller Gewalt, Störungen der öffentlichen Ordnung, illegaler Aktivitäten und tödlicher Angriffe“ (78) und verbessert die Fähigkeiten des Sicherheitspersonals bei dem verhaltensbasierten Profiling. Dies bedeutet, dass die Aufmerksamkeit nicht mehr auf unveränderlichen Eigenschaften wie der Hautfarbe liegt, sondern dass wieder das Verhalten einer Person im Mittelpunkt steht, um fundierte Entscheidungen bezüglich einer polizeilichen Maßnahme zu treffen. Während der Ausbildung erfahren die Beamten, wie sich Menschen an bestimmten Orten normalerweise verhalten und wie sich ein abweichendes, verdächtiges Verhalten am besten erkennen lässt. Nachdem sie ein solches Verhaltensmuster erkannt haben, müssen die Beamten „sensibel“ reagieren. In den meisten Fällen gehen sie nur formlos auf den Verdächtigen zu, ohne dabei von formalen polizeilichen Befugnissen Gebrauch zu machen. Das Programm besteht aus theoretischem und praktischem Unterricht. Gegenwärtig findet es auf dem Flughafen Schiphol sowie bei verschiedenen Einheiten der niederländischen Polizei Anwendung. (79)

FALLSTUDIE 16: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Schulung der Polizei im System „BASS“

Das System BASS (Behavioural Assessment Screening System) wurde ursprünglich von der Polizei des US-amerikanischen Bundesstaates Massachusetts entwickelt und für die Verwendung durch die British Transport Police (BTP) angepasst. Das Training basiert auf einer verhaltensrelevanten Profilbildung von an Flughäfen und Verkehrsknoten unter Stress stehenden Personen. Die Polizei des Staates Massachusetts wertete gemeinsam mit Kriminologen das Bildmaterial des Flughafens Logan in Boston zu den Entführern vom 11. September in Verbindung mit deren Flügen ab/nach

(77) Für eine Analyse ähnlicher Ansätze in den Vereinigten Staaten siehe HARRIS (2002), S. 8; US-ZOLLBEHÖRDEN (2009).

(78) The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, „The SDR™ (Search, Detect and React)™“, verfügbar unter: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

(79) The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, „The SDR™ (Search, Detect and React)™“, verfügbar unter: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

Boston vor den Anschlägen aus. So wurde eine Reihe von Kriterien entwickelt, mit denen Verhaltensweisen identifiziert werden können, die für Personen typisch sind, welche beim Einchecken, bei Sicherheitskontrollen oder in einer Menschenmenge unter Stress stehen. Diese Kriterien wurden mit Hilfe der Informationen angepasst, die aus den Angriffen vom 7. Juli auf die Londoner U-Bahn gewonnen wurden.

Alle für die Londoner U-Bahn zuständigen BTP-Beamten haben die BASS-Schulung durchlaufen, und inzwischen wird das Programm auf die Polizisten ausgeweitet, die landesweit für das Eisenbahnsystem zuständig sind. Die zweitägige Schulung umfasst Vorträge, Diskussionen und praktische Übungen im Schulungsraum wie an Verkehrsknoten. Bei der Schulung wird darauf hingewiesen, dass es kein rassisches oder religiöses Profil für Terroristen gibt – die jüngsten Angriffe wurden von Menschen praktisch jeder ethnischen Herkunft verübt.

Nachdem alle Beamten die Schulung erhalten hatten, ergab eine sechs Monate später intern von der BTP durchgeführte Überprüfung, dass sich die Qualität der Kontrollen bei den U-Bahnen wesentlich verbessert hatte. Die tatsächliche Anzahl der Kontrollen ging deutlich zurück, während die Zahl der Festnahmen aufgrund der Kontrollen wesentlich gestiegen war. Auch die aus den Kontrollen gewonnenen Erkenntnisse waren deutlich besser geworden. Den Rückmeldungen der Beamten war zu entnehmen, dass sie die während der Schulung bereitgestellten praktischen Werkzeuge zu schätzen wussten. ⁽⁸⁰⁾

4.5. Gute Verdächtigenbeschreibungen und gute Erkenntnisse

Eine gute Verdächtigenbeschreibung kann dazu beitragen, das Risiko eines unrechtmäßigen diskriminierenden Profiling zu mindern. Die Beschreibung eines Verdächtigen besteht aus Informationen zur Person wie Haut-, Haar- und Augenfarbe, Körpergröße und -gewicht sowie Kleidung und wird aus Beschreibungen des Opfers der Straftat oder Beschreibungen von Zeugen abgeleitet. Eine gute Verdächtigenbeschreibung kann den Beamten als Grundlage bereitgestellt werden, aufgrund derer sie Personen anhalten und durchsuchen, um Verdächtige festzunehmen. Wenn die Beamten der Strafverfolgung jedoch nur eine zu allgemeine Verdächtigenbeschreibung erhalten, die Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder ähnliche Merkmale umfasst,

⁽⁸⁰⁾ SIEHE AUCH BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), PROTOKOLL DER SITZUNG DES STAKEHOLDER RELATIONS AND COMMUNICATIONS STRATEGY COMMITTEE VOM 20. JANUAR 2009 (TAGESORDNUNGSPUNKT 9.1), S. 2 UND 3, UND VOM 6. APRIL 2009 (TAGESORDNUNGSPUNKT 8.3), S. 3.

sollten sie diese Beschreibung nicht als Grundlage für Operationen wie Kontrollen und Durchsuchungen verwenden, da sie wahrscheinlich eine große Zahl unschuldiger Personen anhalten würden, die zufällig ebenfalls diese Merkmale aufweisen. Für ihre Untersuchung sollten sie sich vielmehr um konkrete operative Erkenntnisse bemühen.

***** *„Detaillierte Profile, die auf Faktoren basieren, für die Statistiken belegen, dass sie mit einem bestimmten kriminellen Verhalten in Beziehung stehen, können wirksame Instrumente sein, um die begrenzten Ressourcen der Strafverfolgung zielgerichteter einzusetzen.“*

Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus, Scheinin 2007, Randnummer 33.

Gute aus der Aufklärungsarbeit herrührende Erkenntnisse können ebenfalls das Risiko eines unrechtmäßigen diskriminierenden Profiling mindern. Wenn Strafverfolgungsmaßnahmen auf konkreten, zeitlich relevanten Erkenntnissen basieren, sind sie mit größerer Wahrscheinlichkeit objektiv und basieren mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf Stereotypen. Wenn den Beamten rechtzeitig detaillierte Erkenntnisse zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise bei Einsatzbesprechungen zu Beginn jeder Schicht, dürfte die Ermessensfreiheit eingeschränkt werden und die Beamten verfügen über Vorgaben, wie sie ihre Befugnisse konkreter bei den aktuellen Straftatenmustern und ermittelten Sicherheitsproblemen einsetzen können. Die Qualität und die Nutzung von Erkenntnissen, welche sich auf verhaltensbedingte Faktoren stützen, werden am wirksamsten verbessert, wenn dies mit einer verstärkten Aufsicht und Überwachung einhergeht, wie die Beamten von ihren Befugnissen Gebrauch machen.

4.6. Begegnungen von guter „Qualität“

Wie in Kapitel 3 erläutert wurde, kann allein das Gebrauchmachen von Befugnissen für das Anhalten und Durchsuchen von Personen negative Gefühle in der Öffentlichkeit wecken. Daher sollte sichergestellt werden, dass ein unnötiges Zusammentreffen zwischen der Polizei und der Bevölkerung möglichst minimiert wird, dass der Prozess transparent ist und dass die Bevölkerung respekt- und würdevoll behandelt wird. Britischen Forschungen zufolge sorgen sich kontrollierte Personen wegen der Häufigkeit, mit der sich die

Strafverfolgung auf ethnische Minderheiten konzentriert, wegen der Behandlung der angehaltenen Person durch die Polizeibeamten (häufig als „Qualität der Kontrolle“ bezeichnet) und wegen der Gründe für diese Kontrolle. ⁽⁸¹⁾

Die negativen Auswirkungen wiederholter Kontrollen durch die Polizei sind deutlich geringer, wenn sich der Beamte professionell und respektvoll verhält. Insbesondere wenn der Grund für die Kontrolle genannt wird, erhöht sich der Grad der Zufriedenheit mit der Begegnung. Sicherzustellen, dass Polizeibeamte höflich sind und die nötigen Informationen bereitstellen, ist eine Strategie, die wenig Aufwand erfordert, die sich aber nicht immer leicht umsetzen lässt. Bei Bestrebungen, die Qualität der Kontrollen zu verbessern, ergeben sich häufig Schwierigkeiten aufgrund der teilweise eingeschränkten Kommunikationsfähigkeit der Beamten, aufgrund der Unfähigkeit, den Grund für die Maßnahme zu nennen, und gelegentlich aufgrund der Notwendigkeit, bestehende Animositäten mit bestimmten Bereichen der Gemeinschaft überwinden zu müssen. Indem eine gute Qualität des Zusammentreffens sichergestellt wird, wird ein Ethnic Profiling natürlich nicht aus der Welt geschafft, aber die Beamten werden dadurch zunächst einmal gezwungen, gegenüber sich selbst und der kontrollierten Person zu bestätigen, dass weder ethnische Zugehörigkeit noch Rasse oder Religion ausschlaggebender Grund für die Kontrolle waren. Zweitens hilft eine gute Qualität des Zusammentreffens sicherzustellen, dass die kontrollierte Person kein diskriminierendes Motiv hinter der Maßnahme sieht. Wenn die kontrollierte Person den Eindruck erhält, dass eine diskriminierende Ethnic Profiling stattgefunden hat – selbst, wenn dies gar nicht der Fall ist –, hat diese Praxis bereits einen Schaden angerichtet.

FALLSTUDIE 17: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Betroffenen den Grund für die Kontrolle und Durchsuchung mitteilen

Artikel 2 von PACE sieht gesetzliche Sicherungsmechanismen für die Befugnisse bei Kontrollen und Durchsuchungen vor. Bevor ein Fahrzeug oder eine Person durchsucht werden darf bzw. bevor ein Fahrzeug oder eine Person zum Zwecke einer Durchsuchung an- bzw. festgehalten werden darf, muss der Beamte angemessene Schritte unternehmen, um der kontrollierten Person Folgendes mitzuteilen:

- seinen Namen,
- den Namen der Polizeistation, zu der er gehört
- den Gegenstand der Durchsuchung und
- die Gründe für die Durchsuchung.

⁽⁸¹⁾ HAYS & BEST (2004).

Die angehaltene Person muss auch darüber informiert werden, dass sie ein Anrecht auf eine Niederschrift zu der Durchsuchung hat, und ihr muss mitgeteilt werden, bei welcher Polizeistation sie diese Niederschrift anfordern kann. Den Polizeibeamten wird das Akronym GO-WISELY („Handeln Sie klug“) beigebracht, das sie an ihre Pflichten bei Kontrollen und Durchsuchungen erinnert:

[G]rounds – die Gründe für die Durchsuchung

[O]bject – der Gegenstand der Durchsuchung

[W]arrant card – trägt der Beamte Zivilkleidung, muss er seinen Polizeiausweis vorzeigen

[I]dentify – der Polizeibeamte muss sich dem Verdächtigen namentlich vorstellen

[S]tation – die Polizeistation, auf der der Polizeibeamte arbeitet

[E]ntitlement – der Anspruch auf eine Kopie der Niederschrift zu der Durchsuchung

[L]egal power – die rechtliche Befugnis, von der für eine Festnahme Gebrauch gemacht wird

[Y]ou – Sie werden zum Zwecke einer Durchsuchung festgehalten. Dem Verdächtigen muss also mitgeteilt werden, dass er festgehalten wird.

FALLSTUDIE 18: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Überwachung der Qualität von Begegnungen – Polizei von Hertfordshire

Die Formulare zu den Durchsuchungen und Kontrollen, die im April 2007 von der Polizei in Hertfordshire eingeführt wurden, enthalten einen Abschnitt, in dem die angehaltene Person Anmerkungen zur Qualität der Begegnung machen kann. Hertfordshire ist der erste Polizeibezirk im Vereinigten Königreich, in dem diese Angaben systematisch erfasst werden. Nach einer Kontrolle bzw. Durchsuchung müssen die Polizeibeamten die angehaltene Person wie folgt befragen:

„Welcher der folgenden Aussagen stimmen Sie bezüglich Ihrer Erfahrungen bei der heutigen Kontrolle durch die örtliche Polizei zu:

- Ich kenne den Grund, warum ich angehalten wurde. Ja/Nein
- Bei der Kontrolle wurde ich professionell, respektvoll und mit Würde behandelt. Ja/Nein

Bitte unterschreiben Sie Ihre Angaben.“

FALLSTUDIE 19: ÖSTERREICH

Höfliche Form der Anrede

Die österreichische Gesetzgebung enthält Richtlinien, wie die Polizei Personen der Öffentlichkeit ansprechen sollte. Paragraph 5 Absatz 2 der so genannten Richtlinien-Verordnung besagt: „Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben alle Menschen, bei denen dies dem üblichen Umgang entspricht oder die es verlangen, mit „Sie“ anzusprechen.“⁽⁸²⁾ Darüber hinaus hat das Ministerium für Inneres einen Erlass zum Sprachgebrauch in der Exekutive verabschiedet, um den Eindruck einer diskriminierenden, erniedrigenden, entwürdigenden oder vorurteilsbehafteten Behandlung zu vermeiden. Dieser Erlass vom 7. August 2002 besagt, dass „... der Ruf sowie die Akzeptanz durch die Bevölkerung und letztendlich die Effizienz bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes zu einem großen Teil davon abhängen, wie das Personal der Strafverfolgung andere Personen und insbesondere Ausländer und Mitglieder von Gruppen, die einer Diskriminierung ausgesetzt sind, behandelt. Aus dieser Perspektive heraus ist es daher unabdingbar, dass alle Mitglieder des Sicherheitsdienstes für ein professionelles Verhalten während ihrer Arbeit einen Sprachgebrauch einschließlich Ausdrücken wählen, der nicht den Eindruck einer diskriminierenden, erniedrigenden, entwürdigenden oder vorurteilsbehafteten Vorgehensweise erweckt und/oder nicht die Schlussfolgerung zulässt, dass derartige Motive Teil der Grundhaltung sind.“⁽⁸³⁾

Während derartige Vorschriften natürlich unabdingbar sind, ist es ebenso wichtig, dass ein Kontrollmechanismus eingeführt wird, um deren Umsetzung in die Praxis zu überwachen.

4.7. Zukunftsweisende Überlegungen

Da das diskriminierende Ethnic Profiling im Vereinigten Königreich besonders gründlich erforscht wurde, sind für seinen Kontext umfangreiche empirische Erhebungen und Studien verfügbar. Es ist wünschenswert, dass andere EU-Mitgliedstaaten diesem Thema künftig ebenso viel Aufmerksamkeit widmen, da sie mit zunehmenden Einwandererzahlen konfrontiert sind, die Bekämpfung des Terrorismus erneut verstärken müssen und eine wirkungsvolle Polizeiarbeit zu gewährleisten haben.

Da das vorliegende Handbuch als praktisches und praxisbezogenes Hilfsmittel dienen soll, bittet die Agentur ihre Leser, über ihre Website (<http://fra.europa.eu/>) empirische Belege, Fallstudien, Maßnahmenpapiere und allgemeine Literatur zu den hier besprochenen Themen einzureichen.

⁽⁸²⁾ Siehe Richtlinien-Verordnung – RLV, StF: BGBl. Nr. 266/1993.

⁽⁸³⁾ Erlass des Bundesministeriums für Inneres, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 7.8.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive.

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte des Handbuchs

- Wenn eine Person weniger wohlwollend behandelt wird als eine andere Person, die sich in einer ähnlichen Situation befindet, stellt dies eine Diskriminierung dar. Diese ist im Kontext der Ausübung von Kontroll- und Durchsuchungsbefugnissen rechtswidrig.
- Es ist akzeptabel, bei einer konkreten Verdächtigenbeschreibung zu einer bestimmten Straftat auf die Rasse, die ethnische Zugehörigkeit oder die Religion einer Person zu verweisen. Rasse, ethnische Zugehörigkeit oder Religion dürfen auch berücksichtigt werden, wenn zu einer bestimmten Straftat konkrete Ermittlungserkenntnisse vorliegen.
- Die Entscheidung, eine Person anzuhalten und zu durchsuchen, die ausschließlich oder überwiegend aufgrund der Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion dieser Person erfolgt, kann als diskriminierendes Ethnic Profiling bezeichnet werden und ist unrechtmäßig.
- Die Beamten sollten bei einer Person das Augenmerk auf bestimmte Faktoren legen, die diese zu einem konkreten Verdächtigen machen. Dabei sollte das Verhalten der Person im Mittelpunkt stehen. Zu „Verhalten“ sollte nicht das Aussehen einer Person zählen.
- Ein diskriminierendes Ethnic Profiling kann Auswirkungen haben, die schädlich für die Beziehungen zur Gemeinschaft sind und daher andere Methoden der Polizeiarbeit beeinträchtigen, die auf die Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit und auf deren Vertrauen angewiesen sind. Außerdem gibt es Belege dafür, dass ein diskriminierendes Ethnic Profiling unwirksam zu sein scheint, wenn die „Trefferquote“ von Kontrollen – d. h., die Tatsache, ob eine Kontrolle zu einer Festnahme und/oder Strafverfolgung führte – berücksichtigt wird.
- Um die Gefahr eines diskriminierenden Ethnic Profiling zu mindern, sollten die Polizeibeamten angemessen geschult werden. Zusätzlich sollten die Vorgesetzten überwachen, wie die Beamten von ihren Befugnissen für Kontrollen und Durchsuchungen Gebrauch machen.
- Um die Durchführung von Kontrollen und Durchsuchungen überwachen zu können, müssen nach Rassen aufgeschlüsselte Daten erfasst werden, damit genau festgestellt werden kann, ob die Befugnisse proportional zur Zusammensetzung der Bevölkerung ausgeübt werden. Dies ist auch wichtig, um Beschwerden über das Vorliegen einer indirekten Diskriminierung durch die Strafverfolgungsbehörden untermauern zu können.
- Wenn Daten zur ethnischen Herkunft erfasst werden, müssen geeignete Vorkehrungen für den Datenschutz getroffen werden. Um solche Daten für statistische Zwecke sammeln zu können, muss nicht nur die Anonymität gewährleistet sein, sondern es muss auch die Einwilligung der Personen vorliegen, die einer Kontrolle und Durchsuchung unterzogen werden.

Bibliografie

Websites

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte:

<http://www.fra.europa.eu>

Ministerkomitee des Europarates:

<http://www.coe.int/t/d/Ministerkomitee/>

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz:

<http://www.coe.int/ecri>

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte:

<http://www.echr.coe.int>

Europäischer Gerichtshof:

<http://www.curia.eu>

Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Europäisches Parlament:

<http://www.europarl.europa.eu>

Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte:

<http://www.ohchr.org>

Offizielle Dokumente

Vereinte Nationen

SCHWEIN M., UNITED NATIONAL SPECIAL RAPPORTEUR ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WHILE COUNTERING TERRORISM, „Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism“, UN Dok. A/HRC/4/26, 29. Januar 2007 (Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus)

AUSSCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSEDISKRIMINIERUNG (CERD), „Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria“, UN Dok. CERD/C/60/CO/1, 21. Mai 2002

AUSSCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSEDISKRIMINIERUNG (CERD), Allgemeine Bemerkungen Nr. 31, „The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System“, Randnummer 20, UN Dok. A/60/18 (SUPP), 3. Oktober 2005

MENSCHENRECHTSAUSSCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN, „General Comment No. 29, States of Emergency“, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. August 2001

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

HOHER KOMMISSAR FÜR NATIONALE MINDERHEITEN, „Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies“ (Empfehlungen zur Polizeiarbeit in einer ethnisch gemischten Bevölkerung), 2006, verfügbar unter: <http://www.osce.org/documents/>

Europarat

MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Empfehlung Rec (2001)10 über den Europäischen Kodex für die Polizeiethik, 19. September 2001 einschließlich Begründung, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

MENSCHENRECHTSKOMMISSAR DES EUROPARATES, „Protecting the right to privacy in the fight against terrorism“ (Datenschutz bei der Terrorismusbekämpfung), Themenpapier, CommDH/Issue Paper(2008)3, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

MENSCHENRECHTSKOMMISSAR DES EUROPARATES, „Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective“ (Kontrollen und Durchsuchungen aus ethnischen oder religiösen Gründen sind unwirksam), Stellungnahme vom 20. Juli 2009, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (EUROPÄISCHE KOMMISSION GEGEN RASSISMUS UND INTOLERANZ), Allgemeine politische Empfehlung Nr. 11, Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, 29. Juni 2007, Dok. CRI(2007)39

Europäische Union

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 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 werden, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60

EUROPÄISCHE STELLE ZUR BEOBACHTUNG VON RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT, „Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union“ (Wahrnehmung von Diskriminierung und Islamophobie – Stimmen von Mitgliedern der muslimischen Gemeinschaften in der Europäischen Union), 2006, verfügbar unter: <http://fra.europa.eu>

Europäisches Parlament, Recommendation to the Council on profiling, notably on the basis of ethnicity, and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control (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), P6_TA-PROV(2009)0314, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 16E vom 22. Januar 2010, verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:DE:PDF>

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Mitteilung zur Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG (COM (2006) 643), verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:DE:PDF>

AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE, „Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes“ (Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken), 28. Oktober 2008

AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE, EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results Report (EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung – Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen), 2009, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE, „Polizeikontrollen und Minderheiten“, EU-MIDIS – Daten kurz gefasst Nr. 4, 2010, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel

„Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, 2009/C 276/02, verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:DE:PDF>

Nationale Ebene

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, „Stop and Search, Know Your Rights Leaflet“, 2009, verfügbar unter: <http://www.mpa.gov.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, „Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009“, verfügbar unter: <http://www.btpa.police.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, „Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009“, verfügbar unter: <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, „Enquête sur les Violences Urbaines – Comprendre les Emeutes de Novembre 2005: les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois“, Berichte und Dokumente Nr. 4 – 2006, verfügbar unter: http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=353

HOME OFFICE (Innenministerium des Vereinigten Königreichs), „The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny“, Cm 4262-I, Februar 1999, verfügbar unter: <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (Innenpolitischer Ausschuss des britischen Unterhauses), „The Macpherson Report – Ten Years On“, 12. Bericht zur Sitzung 2008-09, 22. Juli 2009, verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, „The SDR™ (Search, Detect and React)™“, verfügbar unter: <http://www.sdr.org.il/index.html>

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, „Section 44 Terrorism Act 2000, Standard Operating Procedures 2007“, Ausgabe 1.1, verfügbar unter: http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf

MINISTRY OF JUSTICE (Justizministerium des Vereinigten Königreichs), „Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008“, April 2009, verfügbar unter: <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

MINISTRY OF JUSTICE (Justizministerium des Vereinigten Königreichs), „Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7“, Juli 2008, verfügbar unter: <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

NATIONAL POLICING IMPROVEMENT AGENCY, „Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism“, 2008, verfügbar unter: http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf

ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, „Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling“, 2003, verfügbar unter: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), „The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981“, Innenministerium des Vereinigten Königreichs, London, HMSO, 1981

U.S. CUSTOMS SERVICE (Zollbehörde der Vereinigten Staaten), „Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998“, 1998, GAO/GGD-00-38, verfügbar unter: <http://www.gao.gov/>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, CIVIL RIGHTS DIVISION (Justizministerium der Vereinigten Staaten, Abteilung für Bürgerrechte), „Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies“, 2003, verfügbar unter: <http://www.usdoj.gov>

Fachliteratur

BEST D., STRANG J., BESWICK T. UND GOSSOP M., „Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity“, 41 British Journal of Criminology (2001)

COHEN J., GORR W. UND SINGH P., „Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?“, 41.2 Criminology (2003)

DELSOL R. UND SHINER M., „Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales“, 14.3 Critical Criminology (2006)

DE SCHUTTER O. UND RINGELHEIM J., „Ethnic Profiling: A rising Challenge for European Human Rights Law“, 71.3 *Modern Law Review*, S. 358-384

DINANT J.-M., LAZARO C., POULLET Y., LEFEVER N. UND ROUVROY A., „Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee“ (T-PD), Dok. T-PD (2008)01, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

EU-NETZ UNABHÄNGIGER SACHVERSTÄNDIGER IM BEREICH GRUNDRECHTE (2006), „Opinion on Ethnic Profiling“ (Stellungnahme zur ethnischen Profilbildung), CFR-CDF.Opinion4.2006, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm

GOODEY J. (Hrsg.), 14.3 *Critical Criminology* (2006), (Sonderausgabe zum Thema der ethnischen Profilbildung)

GROSS S. R. UND LIVINGSTON D., „Racial Profiling Under Attack“, 102.5 *Columbia Law Review* (2002)

HARCOURT B., „Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally“, 71.4 *University of Chicago Law Review* (2004)

HARRIS D. (2002), „Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy“, 6.1 *Civil Rights Journal*, (Winter 2002) 8, verfügbar unter: <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS D. (2002), „Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work“, The New Press, 2003

HAVIS S. UND BEST D., „Stop and Search Complaints (2000-2001)“, London: Police Complaints Authority, 2004, verfügbar unter: <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT M. UND GUTWIRTH S. (Hrsg.), „Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives“ Springer, 2008, Dordrecht

HILL E. (2002), „An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training“, Legislative Analysis Office, verfügbar unter: http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf

MCCLUSKEY J. D., MASTROFSKI S. D. UND PARKS R. B., „To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests“, 2.3 *Police Quarterly* (1999), verfügbar unter: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N. UND QUINTON P., „The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community“, *Police Research Series Paper*, 2000, Nummer 127, Innenministerium des Vereinigten Königreichs, verfügbar unter: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER J., DAVIS R. C., HENDERSON N. J., MARCOVIC J. UND ORTIZ C. W., Bericht: „Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data“, 5 *Police Quarterly* (2005), verfügbar unter: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., GOUNEV P., PAP A. L., WAGMAN D., BALOGI A., BEZLOV T., SIMONOVITS B. UND VARGHA L., „Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe“, 5.3 *European Journal of Criminology* (2008), verfügbar unter: <http://euc.sagepub.com>

MODOOD T., BERTHOUD R., LAKEY J., NAZROO J., SMITH P., VIRDEE S. UND BEISHON S., „Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities“, Police Studies Institute, 1997

MORGAN R., NEWBURN T., „The Future of Policing“, Clarendon Press/Oxford University Press, 1997

PHILLIPS C. UND BOWLING B., „Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice“ in MAGUIRE M., MORGAN B. UND REINER R. (Hrsg.), „The Oxford Handbook of Criminology“, 3. Auflage, 2002, Oxford University Press

QUINTON P., BLAND N. UND MILLER J. (2000), „Police Stops, Decision-Making and Practice“, Police Research Series, Papier Nr. 130, Innenministerium des Vereinigten Königreichs, verfügbar unter: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM D. P., SCHUCK D. A., COSTELLO S. K., HAWKINS D. F., UND RING M. K., „Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience“, 8 Police Quarterly (2005)

SHERMAN L. W., „Police crackdowns: Initial and residual deterrence“, in Tonry M. und Morris N. (Hrsg.), „Crime and justice: A review of research“, Band 12, University of Chicago Press (1990)

SHUFORD, R. T., „Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong.“ 18 St. Louis University Public Law Review, S. 371-385

SIMON, P., „Ethnic‘ statistics and data protection in the Council of Europe countries“. Untersuchungsbericht. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, November 2007, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

SPITZER E., Generalstaatsanwalt des Bundesstaates New York, „The New York City Police Department’s ‚Stop and Frisk‘ Practices: A Report to the People of the State of New York“, 1999

STONE V. UND PETTIGREW N., „The views of the public on stops and searches“, Policing and Reducing Crime Unit, Innenministerium des Vereinigten Königreichs, Police Research Series, Papier Nr. 129, 2000, verfügbar unter: <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE E. J. UND FERWERDA H. B., „Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten“, (Präventive Durchsuchungen, eine Analyse des Prozesses und der externen Auswirkungen in zehn Gemeinden), Den Haag: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005

WEITZER R., TUCH S. A., „Determinants of Public Satisfaction with the Police“, 8.3 Police Quarterly (2005), verfügbar unter: <http://pqx.sagepub.com>

Wrench J., „Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU“, Ashgate, Aldershot 2007

ZERBES I., „Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme – auch in Österreich“, ÖJZ 2008/89

Veröffentlichungen von NRO

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), „Victim or Suspect – A Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System“, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org>

ENAR (EUROPÄISCHES NETZWERK GEGEN RASSISMUS), Factsheet 40, Ethnic Profiling, Juni 2009, verfügbar unter: http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory“, Open Society Institute, New York, 2009, verfügbar unter: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Addressing Ethnic Profiling by Police – A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project“, Open Society Institute, New York, 2009, verfügbar unter: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris“, Open Society Institute, New York, 2009, verfügbar unter: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „I can stop whoever I want‘ – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain“, Open Society Institute, New York, 2007, verfügbar unter: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

Rechtsinstrumente

Europäische Union

Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22

Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16

Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37

Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. L 269 vom 5.10.2002, S. 15

Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23

Österreich

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002 GZ 19.038/237-GD/01

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993

Vereinigtes Königreich

Police and Criminal Evidence Act von 1984 (PACE) mit zugehörigem Verhaltenskodex, verfügbar unter: <http://police.homeoffice.gov.uk>

The Terrorism Act von 2000, verfügbar unter: <http://www.opsi.gov.uk>

Rechtssachen

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen Vereinigtes Königreich, EGMR Beschwerde Nr. 9214/80, 28. Mai 1985

Cissé gegen Frankreich (Zulässigkeit), EGMR Beschwerde Nr. 51346/99, 16. Januar 2001

D. H. gegen Tschechische Republik, EGMR Beschwerde Nr. 57325/00, 13. November 2007

Opuz gegen Türkei, EGMR Beschwerde Nr. 33401/02, 9. Juni 2009

Oršuš und andere gegen Kroatien, EGMR Beschwerde Nr. 15766/03, 17. Juli 2008

Timishev gegen Russland, EGMR Beschwerde Nr. 55762/00, 13. Dezember 2005

Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich, EGMR, Beschwerde Nr. 4158/05, 12. Januar 2010

Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Rechtssache 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH gegen Karin Weber von Hartz*, Slg. 1986, S. 1607

Rechtssache C-167/97 *Seymour-Smith und Perez*, Slg. 1999, I-623

Rechtssache C-256/01 *Allonby gegen Accrington & Rossendale College und andere*, Slg. 2004, I-873

Rechtssache C-300/06 *Voß gegen Land Berlin*, Slg. 2007, I-10573

Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Rosalind Williams Lecraft gegen Spanien, Komm. Nr. 1493/2006, 30. Juli 2009

National

Kanada

The Queen gegen Campbell, Gericht Quebec (Strafrechtskammer), Nr. 500-01-004657-042-001, Urteil vom 27. Januar 2005, verfügbar unter:

<http://www.jugements.qc.ca/>

Deutschland

BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02 vom 4. April 2006, verfügbar unter:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Vereinigtes Königreich

Equal Opportunities Commission gegen Director of Education, Slg. 2001, HKLRD 690 R (in Anwendung von *Gillan et al.*) gegen *Kommissar der Metropolitan Police et al.*, Slg. 2006, UKHL 12

R gegen Beamten der Einwanderungsbehörde am Flughafen Prag et al., im Namen des European Roma Rights Centre et al., Slg. 2004, UKHL 55

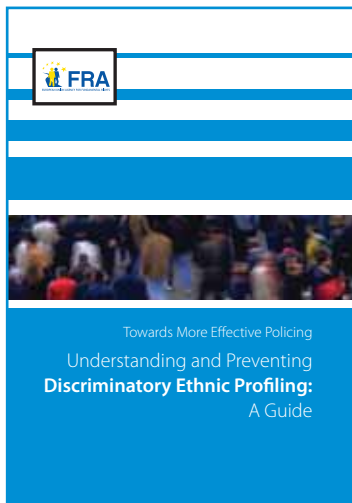
Der Leitfaden der FRA „Diskriminierendes ‚Ethnic Profiling‘ erkennen und vermeiden“ bietet einen umfassenden Überblick über die Profilbildung im Umfeld der Strafverfolgung und vermittelt dem Leser ein besseres Verständnis der theoretischen und praktischen Fundamente dieses Begriffs.

Da er sich vorwiegend an leitende Beamte von Strafverfolgungsbehörden richtet, liegt ein Schwerpunkt auf der Arbeit der Polizei.

Fallstudien und Beispiele aus der Praxis machen den Leitfaden zu einem nützlichen Kompendium für alle, die beruflich im Bereich der Strafverfolgung tätig sind.

Aus dem Leitfaden geht hervor, in welchen Fällen das „Profiling“ anhand der Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion als diskriminierend ausgelegt werden kann und wann sie zulässig ist. Er beschreibt die Nachteile, die ein diskriminierendes „Ethnic Profiling“ mit sich bringt. Insbesondere beleuchtet er die negativen Auswirkungen auf eine wirksame Polizeiarbeit.

Diese beiden Berichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) betrachten eingehend die Zusammenhänge zwischen Polizeiarbeit und Minderheiten.



Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

**Für eine effektivere Polizeiarbeit
Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: ein Handbuch**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2010 — 80 S. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-487-5

doi:10.2811/39369

Photo credit (cover): Frédéric Cirou/PhotoAlto



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-487-5



9 789291 924875