EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

30.9.2008

ARBEITSDOKUMENT

zum Problem der Erstellung von Personenprofilen, vor allem anhand der ethnischen Herkunft und Rasse, bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Strafverfolgung sowie der Zoll- und Grenzkontrolle

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Sarah Ludford

1. Einleitung

Ein Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit besteht darin, dass Strafverfolgungsmaßnahmen aufgrund des Verhaltens einer Person und nicht ihrer Identität eingeleitet werden sollten. Daher können Ermittlungen gegen bzw. Überprüfungen von Personen normalerweise nur durchgeführt werden, wenn deren Verhalten einen Verdacht begründet. Die Mitgliedstaaten, Strafverfolgungs- und Grenzkontrollbehörden zeigen jedoch ein immer größeres Interesse an der Erstellung von Personenprofilen – einer Technik, die bei der aktiven Identifizierung von Personengruppen behilflich sein kann, die einer weiteren Überprüfung bedürfen oder als potenzielle Straftäter und Terroristen gelten. Personenprofile werden von Polizei und Justiz unter anderem bei Durchsuchungen und Identitätskontrollen der Polizei, Sicherheitskontrollen an Flughäfen und anderen Einreisestellen und bei der Auswahl von im Rahmen von Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen zu überwachenden Personen genutzt.

All dies geschieht in einer Zeit, in der die rasch anwachsenden europäischen Datenbanken mit Informationen über Einreise- und Grenzkontrollen und der zunehmende Informationsaustausch den im Bereich Strafverfolgung, Terrorismusbekämpfung und Einreisekontrolle tätigen Beamten neue Informationsquellen liefern. Eine Form der Profilerstellung, die gemeinhin als „Data Mining“ bezeichnet wird, ist die automatische Durchsuchung von Datenbanken anhand voreingestellter Kriterien, zu denen unter anderem die Zugehörigkeit zu einer Rasse, Volksgruppe oder Religion sowie die Staatsangehörigkeit zählen können.

Dieser Bericht wird in der Überzeugung verfasst, dass die Verwendung von Personenprofilen und das Data Mining eine Diskussion in der Öffentlichkeit und im Parlament rechtfertigen. Bisher wurde dem Risiko der Diskriminierung oder des Missbrauchs sensibler personenbezogener Informationen bei der Profilerstellung nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Ebenso wenig wurde berücksichtigt, dass diese Maßnahmen objektiv, verhältnismäßig und notwendig sein müssen, wenn sie die rechtlichen Kriterien der europäischen Menschenrechtsvorschriften und des europäischen Antidiskriminierungsrechts erfüllen sollten. Die Profilerstellung kann indirekt erfolgen, wenn sich die Polizei bei ihren Entscheidungen, welche Personen verdächtig erscheinen, auf Stereotype verlässt – wie beispielsweise die Neigung bestimmter Minderheitengruppen, andere Menschen zu beleidigen. Anhand von Studien wurde ermittelt, wie oft dies beispielsweise in Bezug auf Roma der Fall ist. Außerdem können Profile auch direkt erstellt werden, wenn als Grundlage für die Durchführung von Ermittlungen z. B. bestimmte Kriterien herangezogen werden.

Es herrscht jedoch wenig Klarheit oder Einigkeit darüber, worin die Erstellung von Personenprofilen genau besteht, inwieweit sie legitim sein kann und welche Schutzmaßnahmen erforderlich sind, um eine unzulässige und diskriminierende Profilerstellung zu verhindern.[1] Das Europäische Parlament hat wiederholt Bedenken bezüglich der Erstellung von Personenprofilen geäußert, vor allem was die Zugehörigkeit zu einer Rasse, Volksgruppe und Religion im Zusammenhang des Datenschutzes, der Zusammenarbeit in der Strafverfolgung, des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen, der Sicherheit der Luftfahrt und des Verkehrs, der Einreise- und Grenzkontrolle und der Behandlung von Minderheiten betrifft. Bisher wurde den rechtlichen

[1] Uns sollte dabei auch bewusst sein, dass die Profilerstellung nach Staatsangehörigkeit stellvertretend für die Erstellung ethnischer Profile stehen kann.

und sonstigen Fragen, bei denen eine gewisse Einigung über die hinnehmbaren bzw. nicht hinnehmbaren Aspekte möglich wäre, jedoch nicht angemessen nachgegangen.

2. Festlegung einer Definition der Profilerstellung

Notwendig ist es, sich auf eine Definition zu einigen und anschließend Leitlinien zur Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit bestimmter Umstände der Profilerstellung festzulegen, die als Grundlage für die Aufstellung von Schutzmaßnahmen und Rechenschaftsmechanismen dienen sollen.

Eine EU-weite Definition der Profilerstellung nach ethischen oder sonstigen Gesichtspunkten ist nicht vorhanden. Auch gibt es keinen Konsens darüber, welche Praktiken und welche Akteure dazu in welchem Umfang heranzuziehen wären. Die mangelnde begriffliche Klarheit stellt ein Hindernis für die Debatte in dieser Frage dar. Zur Definition der Profilerstellung im europäischen Kontext liegen zwei unterschiedliche Ansätze vor, die zum einen aus der Perspektive des Datenschutzes und zum anderen aus der Perspektive der Nichtdiskriminierung erwachsen.

Zwei Definitionen aus Datenschutzsicht lauten wie folgt:

> „Eine computergestützte Methode mithilfe des Data Mining oder eines Data Warehouse, um eine Person mit gewisser Wahrscheinlichkeit – also mit einer gewissen Fehlerquote – einer bestimmten Kategorie zuzuordnen bzw. zuordnen zu können, so dass es möglich ist, individuelle Entscheidungen zu dieser Person zu treffen.“[1]

> „Der Prozess der Folgerung einer Reihe von (zumeist Verhaltens-)Merkmalen einer Person oder einer Gruppe und die Behandlung dieser Person/Gruppe (oder anderer) entsprechend dieser Merkmale.“[2]

Bei diesen Definitionen gilt die Erstellung von Personenprofilen als neutraler Ermittlungsvorgang, wobei die Konsequenzen der Verwendung sensibler personenbezogener Daten und die Gefahren der Diskriminierung außer Acht gelassen werden. Auch wird die Strafverfolgung nicht als der kritische Bereich dargestellt, in dem die Profilerstellung aufgrund ihrer potenziellen diskriminierenden Folgen Anlass zur Sorge gibt.

Andere Definitionen gehen von der Perspektive der Nichtdiskriminierung aus und konzentrieren sich auf die Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale:

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

[1] Siehe die jüngste Studie des Europarates zur Profilerstellung.
[2] L. A. Bygrave, Minding the machine: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling, *Computer Law & Security Report*, 2001, Band 17, S. 17-24.

oder Ermittlung."[1]

„[Bei der Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale] wird für Entscheidungen über die Strafverfolgung von und/oder Ermittlung gegen Personen, bei denen von einer früheren oder aktuellen Beteiligung an Straftaten ausgegangen wird, nicht das individuelle Verhalten, sondern die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, Rasse, Nation oder Religion herangezogen."[2]

„[Bei der Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale] wird bei Entscheidungen über die Strafverfolgung systematisch die „Rasse", ethnische oder nationale Herkunft oder Religion entweder als einziger oder einer von mehreren Faktoren herangezogen, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Personen mit automatischen Mitteln identifiziert werden."[3]

3. Ziel der Profilerstellung: Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einreise-, Zoll- und Grenzkontrolle

In vielen Bereichen der Strafverfolgung und administrativen Kontrolle – von der Terrorismusbekämpfung[4] über die nationale Strafverfolgung bis hin zu Einreise-, Zoll- und Grenzkontrolle – werden Personenprofile erstellt. Dabei sind die Übergänge zwischen diesen unterschiedlichen Bereichen mittlerweile fließend, da die Erkenntnisse untereinander weitergegeben werden, da die Behörden auf den Druck reagieren, nachrichtendienstliche Informationen nach dem Verfügbarkeitsgrundsatz auszutauschen, und da umfassendere Anstrengungen unternommen werden, um die Zusammenarbeit zu verbessern und gemeinsame Maßnahmen zu fördern. EU-Datenbanken wie das Visa-Informationssystem (VIS)[5], das Schengener Informationssystem (SIS I und SIS II) und Eurodac dienen den Strafjustizbehörden als Möglichkeit zur Zusammenarbeit, so wie es in den Vorschlägen vorgesehen ist, mit denen die Strafverfolgungsbehörden Zugang zu diesen Datenbanken erhalten und operative Verbindungen zwischen VIS, SIS II und Eurodac hergestellt werden sollen.

Der Vorschlag der Kommission für ein System von Fluggastdatensätzen (PNR)[6] sieht die Erhebung personenbezogener Daten von in die EU einreisenden Fluggästen vor. Außerdem soll ein „Abgleich der PNR-Daten mit einer Reihe von Merkmalen und Verhaltensmustern zwecks Erstellung eines Risikoprofils" erfolgen. Auch wenn die Kommission es abgelehnt hat, hier von der „Erstellung von Personenprofilen" zu sprechen, legt der gesunde

[1] Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung bei der Polizei, angenommen am 29. Juni 2007, CRI/Europarat (2007)39, Ziffer 1.
[2] Präsentation von Rebekah Delsol, Open Society Institute, beim Rundtischgespräch des LIBE-Ausschusses zum Thema „Freiheit und Sicherheit bei der integrierten Verwaltung der EU-Grenzen", Brüssel, 30. Juni 2008.
[3] De Schutter, Oliver and Ringelheim, Julie (2008), „Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law," *Modern Law Review*, 71(3):358-384.
[4] Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen.
[5] ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60 bzw. 129.
[6] KOM(2007) 654.

Menschenverstand nahe, dass eine sinnvolle Definition hier zutreffen muss. Ein Fluggast, der das einschlägige Risiko-„Profil“ erfüllt, würde als hochgradig gefährlich eingestuft werden, und möglicherweise würden weitere Maßnahmen gegen ihn ergriffen werden.

In der Mitteilung der Kommission über die Einrichtung eines Einreise-/Ausreise-Erfassungssystems[1] ist vorgesehen, dass die nationalen Strafverfolgungsbehörden Informationen nutzen können, zu denen auch biometrische Daten zählen, die sie bei nicht an der Grenze im Inland durchgeführten Identitätskontrollen der in den Schengen-Raum ein- oder ausreisenden Personen erhoben haben. Es ist davon auszugehen, dass bei der Entscheidungsfindung unter Verwendung dieser Datenbanken Personenprofile herangezogen werden, die auf personenbezogenen – einschließlich sensiblen – Daten basieren. Das System zur elektronischen Erteilung von Reisebewilligungen wird für Drittstaatsangehörige gelten, die kein Visum benötigen, und es den nationalen Behörden ermöglichen, jeden einzelnen Fluggast vor dem Einstieg in ein Flugzeug mit Ziel Europa zu beurteilen. Doch die Überprüfung, ob von einem Fluggast kein oder ein geringes Risiko ausgeht oder ob er eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, wird den Mitgliedstaaten überlassen – und dafür gelten auch keine bestimmten Kriterien. Vermutlich werden die Mitgliedstaaten als Grundlage für ihre Entscheidungen Risikoprofile erstellen.

Es ist besorgniserregend, dass diese Vorschläge sehr rasch vorangebracht werden, obwohl alles andere als klar ist, wie an den Grenzen Personenprofile erstellt werden. Dazu liegen nur sehr wenige Studien vor. Darin spiegeln sich zum Teil die besonderen Herausforderungen wider, die mit der Definition und Überwachung der Profilerstellung im Zusammenhang mit Einreiseentscheidungen verbunden sind, die per definitionem vor allem auf der Staatsangehörigkeit und dem Visumstatus der einreisewilligen Person basieren.[2] Außerdem wird die Durchführung von Studien dadurch behindert, dass die Strafverfolgungsbehörden ihre Ermittlungsleitlinien und Informationen über spezielle Praktiken, bei denen sensible Kriterien angewandt werden, nur sehr ungern weitergeben.

Darüber hinaus kann es leicht zu Diskrepanzen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht kommen, wenn Datenbanken wie das PNR- und das Ein- und Ausreisesystem der EU zwar auf EU-Ebene eingerichtet werden, die Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse jedoch den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Ist es Aufgabe der EU, dafür zu sorgen, dass angemessene Schutzmaßnahmen eingerichtet werden?

4. Feststellung der Rechtmäßigkeit einer Profilerstellung

Die Erstellung von Personenprofilen kann zweifelsohne legitim sein, wenn beispielsweise Profile erarbeitet werden, um strafrechtliche Ermittlungen zu unterstützen – z. B. „Verdächtigenprofile“ einer bestimmten Person oder Personengruppe, die wegen einer konkreten zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort begangenen Straftat gesucht wird. Solche Verdächtigenprofile können auch für Gruppen gelten, wenn ein nachgewiesener Zusammenhang zwischen der nationalen Herkunft oder Zugehörigkeit krimineller

[1] Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM(2008) 69, 13.2.2008.
[2] Schriftliche Mitteilung des Open Society Institute für das Rundtischgespräch des LIBE-Ausschusses zum Thema „Freiheit und Sicherheit bei der integrierten Verwaltung der EU-Grenzen“, Brüssel, 30. Juni 2008, S. 4.

Vereinigungen oder Banden zu einer bestimmten Volksgruppe besteht und dieser Zusammenhang anhand konkreter, genau bezeichneter und aktueller Informationen belegt wird.[1] In diesen Fällen ist das Heranziehen der ethnischen Herkunft oder anderer persönlicher Faktoren zur Identifizierung ein legitimes Mittel der Strafverfolgung.

Die Profilerstellung kann in ihren verschiedenen Formen jedoch gegen zahlreiche Rechte verstoßen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind – beispielsweise das Recht auf Privatsphäre, Freizügigkeit, freie Religionsausübung und Nichtdiskriminierung. Nach Artikel 14 der EMRK ist der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Wenn zwei Personen, die sich in einer ähnlichen Ausgangssituation befinden, in Ermangelung einer objektiven und triftigen Begründung unterschiedlich behandelt werden, wird Artikel 14 zufolge eine von ihnen rechtswidrig diskriminiert.[2] Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung entschieden, dass eine verbotene Diskriminierung vorliegt, wenn *ausschließlich* aufgrund der Rasse der betreffenden Person Strafverfolgungsmaßnahmen gegen sie eingeleitet wurden. Die Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale muss auf ihre Effektivität, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit hin untersucht werden, wenn sie sich als zulässige, nichtdiskriminierende Ungleichbehandlung erweisen soll.

Die Richtlinie 2000/43/EG verankert den Gleichbehandlungsgrundsatz ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft im EU-Recht[3]. Sie findet auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen Anwendung[4]. In der Präambel heißt es, dass die Diskriminierung das Ziel der EU, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, unterminieren kann[5], was manchen zu der Behauptung veranlasst, dass Maßnahmen der Polizei und Strafverfolgungsmaßnahmen ein „öffentliches Gut und eine öffentliche Dienstleistung" darstellen und daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollten. In der Tat lässt der Verweis auf das Eigentum der Allgemeinheit und Dienstleistungen die Schlussfolgerung zu, dass die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse auf Strafverfolgungsmaßnahmen nicht ausgeschlossen ist.

Auch wenn die Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf Strafverfolgungsmaßnahmen akzeptiert wird, so enthält Artikel 3 Absatz 2 eine wichtige Ausnahme von dem durch diese Richtlinie gewährten Schutz, da er unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit

[1] Schriftliche Mitteilung des Open Society Institute für das Rundtischgespräch des LIBE-Ausschusses zum Thema „Freiheit und Sicherheit bei der integrierten Verwaltung der EU-Grenzen", Brüssel, 30. Juni 2008, S. 2.
[2] Timishev gegen Russland, Beschwerden 55762/00 und 55974/00, Urteil des EGMR vom 13.12.2005.
[3] ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.
[4] ABl. L 180 vom 19.7.2000, Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h.
[5] Ziffer 9 der Präambel: „Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft können die Verwirklichung der im EG-Vertrag festgelegten Ziele unterminieren, insbesondere die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz, die Hebung des Lebensstandards und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die Solidarität. Ferner kann das Ziel der Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beeinträchtigt werden." Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf besagt jedoch Folgendes: „Diese Richtlinie berührt nicht die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen allgemeinen Maßnahmen, die in einer demokratischen Gesellschaft für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, die Verteidigung der Ordnung und die Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit und zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind."

gestattet. Einreiseentscheidungen müssen zwar auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit getroffen werden, doch diese umfassende Ausnahme der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit lässt hinsichtlich des Schutzes eine erhebliche Lücke und kann Formen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft als angeblich rechtmäßige Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit „tarnen". So können beispielsweise für die Einreisekontrolle zuständige Beamte „ausländisch aussehende" Personen anhalten, womit in der Praxis Personen gemeint sind, die nicht wie hellhäutige Europäer aussehen. In einer immer stärker multiethnisch geprägten Gesellschaft stellt dies eine ungerechtfertigte erhöhte Beachtung von Minderheitengruppen durch Strafverfolgungs- oder Kontrollbehörden dar.

5. Datenschutz

Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG über den Datenschutz räumt jeder Person das Recht ein, „keiner für sie rechtliche Folgen nach sich ziehenden (…) Entscheidung unterworfen zu werden, die ausschließlich aufgrund einer automatisierten Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte ihrer Person ergeht."

Es wird davon ausgegangen, dass Profile, bei denen Personen lediglich für weitere Überprüfungen ausgewählt werden und die keine nachteiligen oder rechtlichen Folgen für sie haben, ihren Interessen nicht zuwiderlaufen können. Daher wird im Vorschlag der Kommission für ein PNR-System der EU angeführt, dass es einen weiteren Schritt geben muss, vermutlich eine Bewertung der Relevanz einer auf einer Risikoanalyse/Profilerstellung basierenden Identifizierung durch einen Beamten, bevor Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet werden:

„Die PNR-Zentralstellen und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten dürfen Strafverfolgungsmaßnahmen nicht allein auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten oder der rassischen oder ethnischen Herkunft einer Person, ihrer religiösen oder philosophischen Überzeugungen, ihrer politischen Meinungen oder ihrer sexuellen Ausrichtung einleiten."

In Artikel 8 des Entwurfs des (die dritte Säule betreffenden) Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, wird der Schutz jedoch dadurch gelockert, dass allein aufgrund von Data Mining oder Profilerstellung eine abschlägige Entscheidung getroffen werden kann, solange die betroffene Person einen gewissen rechtlichen Schutz genießt:

Eine Entscheidung, die rechtliche Folgen für die Person nach sich zieht oder sie erheblich beeinträchtigt und die ausschließlich aufgrund einer automatisierten Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte ihrer Person ergeht, ist nur zulässig, wenn die legitimen Interessen der betroffenen Person rechtlich gewahrt werden.

Da jedoch für diese Maßnahmen keine speziellen Normen oder Kriterien gelten, erscheint der Wert dieser Bestimmung eher gering.

Die direkte und systematische Erstellung von Personenprofilen wirft wichtige Fragen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten und vor allem sensibler personenbezogener Daten auf, für die ein höherer Schutzstandard gilt. Das Data Mining basiert auf einer Reihe von Kriterien, wird oft in großem Umfang vorgenommen und beinhaltet häufig Aspekte sensibler personenbezogener Daten wie die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, Nationalität, Religion oder sonstige Informationen, die stellvertretend für sensible Daten stehen (so wird beispielsweise bei Personen, die im Flugzeug eine bestimmte Mahlzeit wie Halal-Fleisch wählen, davon ausgegangen, dass sie Moslems sind).

Werden Personen aufgrund eines Verfahrens identifiziert, bei dem Personenprofile herangezogen werden, gelten sie aufgrund von Kriterien, deren Änderung sie nicht kontrollieren können, als verdächtig. Dies kommt einer Umkehr der Unschuldsvermutung gleich und verdeutlicht die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen für den Schutz personenbezogener, vor allem sensibler Daten, damit es bei der Strafverfolgung nicht so leicht zum Missbrauch dieser Daten kommen kann.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx hat seine Auffassung deutlich gemacht, dass der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, den Schutz der personenbezogenen Daten der Unionsbürger erheblich mindert.[1] Er betrachtet Artikel 4 Absatz 4 als zu weit gefasst, da Strafverfolgungsbehörden nur der Auffassung sein müssen, dass der Besitz der personenbezogenen Daten es *einfacher* machen würde, Straftaten zu verhindern, zu untersuchen, aufzudecken und zu verfolgen. Standard sollte es jedoch sein, dass die Strafverfolgungsbehörden nachweisen können, dass Maßnahmen, die die Privatsphäre weniger verletzen, nicht zur Verfügung stehen.

Ferner müssen die Strafverfolgungsbehörden bei der Verwendung personenbezogener Daten folgende Schutzmaßnahmen anwenden[2]:

- Angemessenheit und Wirksamkeit: Damit bestimmte Profilerstellungspraktiken, bei denen Daten verarbeitet werden, als angemessen oder wirksam gelten, muss bei den Profilen ein objektiver, statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den darin verwendeten Kriterien (Ethnie, Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit usw.) und dem zu bekämpfenden Phänomen (Straftat, illegale Einwanderung, Terrorismus, Versicherungsbetrug usw.) bestehen.[3]
- Verhältnismäßigkeit: Die Verwendung der Daten und das Ziel dieser Verwendung müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem von den Strafverfolgungsbehörden mit dieser Verwendung verfolgten Ziel stehen.
- Genauigkeit: Es muss Mechanismen geben, mit denen die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der eingegebenen personenbezogenen Daten geprüft werden kann.

[1] Dritte Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, 27.8.2007.

[2] Beitrag von Peter Hustinx, Europäischer Datenschutzbeauftragter, zum Rundtischgespräch des LIBE-Ausschusses zum Thema „Freiheit und Sicherheit bei der integrierten Verwaltung der EU-Grenzen“, Brüssel, 30. Juni 2008.

[3] Siehe auch European Union Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR-CDF. Erster Bericht vom Mai 2003.

- Zeitliche Beschränkungen: Die Aufnahme einer Person in eine Datenbank und die Kriterien und Gründe für diese Aufnahme müssen regelmäßig überprüft werden. Liegen keine triftigen Gründe vor, müssen die Informationen gelöscht werden. Wenn keine anderen sachdienlichen Fakten vorliegen, stellt die Zugehörigkeit zu einer Rasse, Volksgruppe und Religion keinen triftigen Grund für die Aufnahme in eine Datenbank dar.
- Entschädigung: Aufgrund der möglichen Konsequenzen für die Betroffenen muss es wirksame und zugängliche Entschädigungsmaßnahmen geben.

6. Diskussion und Empfehlungen

Die Berichterstatterin hofft, dass mit diesen Überlegungen eine Diskussion darüber angeregt wird, inwieweit die Erstellung von Personenprofilen rechtens und zulässig ist bzw. sein sollte. Sie wird Empfehlungen vorlegen, die auf den Diskussionen im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und den Zuarbeiten interessierter Kreise basieren.