EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2020(INI)

12.2.2009

ENTWURF EINES BERICHTS

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

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Sarah Ludford

PR_INI_art114

INHALT

Seite

VORSCHLAG FÜR EINE EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS AN DEN RAT 3

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG AN DEN RAT (B6-0483/2007) 13

VORSCHLAG FÜR EINE EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS AN DEN RAT

zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse
(2008/2020(INI))

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des Vorschlags für eine Empfehlung an den Rat von Sarah Ludford im Namen der ALDE-Fraktion zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse (B6-0483/2007),

– unter Hinweis auf internationale, europäische und nationale Menschenrechtsinstrumente, insbesondere den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ECHR), den Vertrag über die Europäische Union; den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die Charta) und die Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie auf Rechte und Garantien, die dem Einzelnen durch diese Instrumente in den Bereichen Privatsphäre, Datenschutz, Nichtdiskriminierung und Freizügigkeit eingeräumt werden,

– unter Hinweis auf die europäischen Datenschutzmaßnahmen des Europarats: Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Übereinkommen 108 des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, die Empfehlungen R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich[1], R (97) 18 über den Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden[2] und R (01) 10 über den Europäischen Kodex der Polizeiethik[3];

– unter Hinweis auf die Datenschutzvorschriften der EU: Artikel 7 und 8 der Charta, die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr[4] und den 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[5];

– unter Hinweis auf Maßnahmen gegen Rassendiskriminierung: das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD),

[1] Angenommen vom Ministerkomitee am 17. September 1987 auf der 410. Sitzung der Ministerstellvertreter.
[2] Angenommen vom Ministerkomitee am 30. September 1997 auf der 602. Sitzung der Ministerstellvertreter.
[3] Angenommen vom Ministerausschuss am 19. September 2001 auf der 765. Sitzung der Ministerstellvertreter.
[4] ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.
[5] ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Protokoll 12 zu dieser Konvention, Artikel 13 des EG-Vertrags und die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft,

– unter Hinweis auf EU-Instrumente im Bereich der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung einschließlich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise den Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten[1], den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union[2], den Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität[3] und den Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI[4],

– unter Hinweis auf vorhandene und geplante EU-Datenbanken wie das Schengener Informationssystem, Eurodac und das Visa-Informationssystem sowie auf Maßnahmen zur Erhebung biometrischer Daten, wie z. B. für Aufenthaltsgenehmigungen und Reisepässe, die ebenfalls die Einrichtung von Datenbanken ermöglichen werden,

– unter Hinweis auf den in der Mitteilung der Kommission über die „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“[5] unterbreiteten Vorschlag zur Einführung „elektronischer Grenzen“, in dem eine integrierte Grenzverwaltung mit dem Ziel der Einrichtung automatischer Grenzkontrollen sowie ein Registrierungsprogramm für Reisende und ein Einreise-/Ausreisesystem vorgeschlagen werden,

– unter Hinweis auf das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen von 2007)[6], den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken[7] und die Stellungnahmen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (der Agentur für Grundrechte), des Europäischen Datenschutzbeauftragten, der Artikel-29-Datenschutzgruppe und der Gruppe „Polizei und Justiz“,

– unter Hinweis auf die einschlägige nationale Rechtsprechung, wie z. B. die Entscheidung

[1] ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.
[2] ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.
[3] ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.
[4] ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12.
[5] KOM(2008) 0069.
[6] ABl. L 204 vom 4.8.2007, S. 18.
[7] KOM(2007) 0654.

des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur *polizeilichen präventiven Rasterfahndung*[1] und das Urteil des britischen Oberhauses zu den tschechischen Roma[2] sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), insbesondere in den Sachen *Timischew gegen Russland*[3], *Nachowa und andere gegen Bulgarien*[4], *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik*[5] und *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*[6] und des Europäischen Gerichtshofs, insbesondere in der Sache *Huber gegen Deutschland*[7],

– unter Hinweis auf den Bericht des VN-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Martin Scheinin[8], das Themenpapier „Der Schutz des Rechts auf Privatsphäre im Kampf gegen den Terrorismus“ des Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg[9], die Allgemeinen Politischen Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats Nr. 8 über den Kampf gegen den Rassismus bei der Terrorismusabwehr[10] und Nr. 11 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung bei der Polizei[11] sowie den Bericht über „Ethnic Profiling“ (Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale) des EU-Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten[12],

– gestützt auf Artikel 114 Absatz 3 und Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A6-0000/2009),

Erstellung von Personenprofilen und „Datenschürfung“ (Data Mining)

A. in der Erwägung, dass die Praxis der Erstellung von Personenprofilen, die oft mithilfe des automatisierten „Mining“ von computergespeicherten Daten praktiziert wird, untersucht werden sollte, weil sie von der allgemeinen Regel abweicht, dass Entscheidungen über die Strafverfolgung aufgrund des individuellen Verhaltens von Personen getroffen werden sollten, und deshalb umstritten ist; ferner in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen eine Ermittlungsmethode ist, bei der aus verschiedenen Quellen Informationen über Personen gesammelt werden, darunter gegebenenfalls Informationen

[1] Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 1 BvR 518/02 of 4.4.2006, Absatz-Nr. (1–184).
[2] Britisches Oberhaus, 9. Dezember 2004, die Krone gegen die Einwanderungsbehörde auf dem Prager Flughafen und andere (Beklagte) seitens des Europäischen Zentrums für die Rechte der Roma und anderer (Kläger), [2004], UKHL 55, Ziffer 101.
[3] *Timischew gegen Russland*, 13. Dezember 2005, Nrn. 55762/00 und 55974/00, EuGMR 2005-XII.
[4] *Nachowa und andere gegen Bulgarien* [GK], 26. Februar 2004, Nrn. 43577/98 und 43579/98, EuGMR 2005-VII.
[5] *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik*, 13. November 2007, Nr. 57325/00.
[6] *S.und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, 4. Dezember 2008, Nrn. 30562/04 and 30566/04.
[7] Rechtssache C-524/06, Slg. 2008, I-0000.
[8] VN-Dokument A/HRC/4/26, 29. Januar 2007.
[9] CommDH/Themenpapier (2008)3, Straßburg, 17. November 2008.
[10] CRI/Europarat (2004) 26, angenommen am 17. März 2004.
[11] CRI/Europarat (2007) 39, angenommen am 29. Juni 2007.
[12] CFR-CDF, Stellungnahme 4.2006, abrufbar in englischer Sprache unter http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.

über ihre ethnische Zugehörigkeit, Rasse, Staatsangehörigkeit und Religion, um diejenigen unter diesen Personen zu ermitteln und unter Umständen mit Sanktionen zu belegen, die Kriminelle oder Terroristen sein könnten, und die wie folgt definiert werden kann:

die systematische Assoziierung von Gruppen von körperlichen und psychologischen Eigenschaften oder von Verhaltensmerkmalen mit bestimmten Straftaten und ihre Verwendung als Grundlage für Entscheidungen über die Strafverfolgung[1];

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

eine Methode, bei der anhand von Erfahrungen eine Reihe von Merkmalen einer bestimmten Gruppe von Personen zusammengestellt wird, woraufhin Datenbestände nach einzelnen Personen durchsucht werden, auf die diese Reihe von Merkmalen in hohem Maße zutrifft[2],

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

die systematische Heranziehung der ‚Rasse', der ethnischen oder nationalen Herkunft oder der Religion entweder als einziger oder einer von mehreren Faktoren bei Entscheidungen über die Strafverfolgung, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Personen mit automatischen Mitteln identifiziert werden.[3];

oder:

die ohne objektiven und triftigen Grund erfolgende Heranziehung beispielsweise der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationalen bzw. ethnischen Herkunft durch die Polizei bei der Überwachung, Beobachtung oder Ermittlung[4],

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

---

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

[2] Bericht des britischen Oberhauses: R. Clarke, „Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance", 1993, Ziffer 33, Fußnote 41.

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

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

D. in der Erwägung, dass Personenprofile

i) *deskriptiv* sein können, wenn sie auf Zeugenaussagen und anderen Informationen über Straftäter oder Merkmale von begangenen Straftaten beruhen und so zur Ergreifung bestimmter Verdächtiger oder zur Aufdeckung laufender krimineller Aktivitäten beitragen, die nach dem gleichen Muster ablaufen; oder

ii) *prädiktiv* sein können, wenn in ihnen Zusammenhänge zwischen beobachtbaren Variablen vergangener Ereignisse und gegenwärtigen Daten und Informationen hergestellt werden, um Rückschlüsse zu ziehen, von denen man annimmt, dass mit ihrer Hilfe Personen ermittelt werden können, die an einer zukünftigen oder bisher nicht aufgedeckten Straftat beteiligt sein könnten[1],

Rechtliche Verpflichtungen

E. in der Erwägung, dass bei der Strafverfolgung immer die Grundrechte beachtet werden müssen, darunter das Recht auf ein Privat- und Familienleben, auf den Schutz persönlicher Daten und auf Nichtdiskriminierung; in der Erwägung, dass eine enge internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der schweren Kriminalität unerlässlich ist, bei einer solchen Zusammenarbeit jedoch stets sowohl das Völkerrecht als auch die europäischen Normen und Werte der Gleichbehandlung und des angemessenen Rechtsschutzes respektiert werden müssen, dies nicht zuletzt, damit die EU nicht ihre Glaubwürdigkeit als Förderer der Menschenrechte in der Welt aufs Spiel setzt,

F. in der Erwägung, dass die Erstellung sowohl deskriptiver als auch prädiktiver Personenprofile ein legitimes Ermittlungsinstrument sein kann, wenn sie auf konkreten, verlässlichen und rechtzeitig vorhandenen Informationen aufbaut, die Faktoren widerspiegeln, von denen statistisch nachgewiesen ist, dass sie einen Bezug zu einem bestimmten strafbarem Verhalten aufweisen[2], und wenn die Maßnahmen, die aufgrund derartiger Profile ergriffen werden, den rechtlichen Anforderungen an Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen,

G. in der Erwägung, dass laut den Leitlinien des Europäischen Kodex der Polizeiethik „polizeiliche Ermittlungen […] zumindest auf dem begründeten Verdacht einer tatsächlichen oder einer möglichen Straftat bzw. eines Verbrechens beruhen“[3] müssen, und in der Erwägung, dass angeführt wird, dass beim Fehlen eines solchen begründeten Verdachts Menschenrechtsverletzungen zum Nachteil Einzelner und der gesamten Gesellschaft wahrscheinlich werden, wenn die Erstellung von Personenprofilen aufgrund von Stereotypen und Vorurteilen erfolgt,

H. in der Erwägung, dass die Erstellung breitgefasster „prädiktiver“ Personenprofile, die mittels Querverweisen zwischen Datenbanken erstellt werden und nicht überprüfte Verallgemeinerungen von Verhaltensmustern widerspiegeln, von denen man annimmt,

[1] Bericht des VN-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Absatz 33.
[2] Ibid.
[3] Ebenda, Ziffer 33. Sie auch den erwähnten Bericht „Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale“ des EU-Netzwerks unabhängiger Grundrechtsexperten, S. 9–13.

dass sie wahrscheinlich auf das Begehen einer zukünftigen oder noch nicht aufgedeckten Straftat oder terroristischen Handlung hindeuten, gravierende Datenschutzprobleme verursacht und eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privatlebens gemäß Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 7 der Charta[1] darstellen kann,

I. in der Erwägung, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deutlich macht, dass Ausnahmen von Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nur zulässig sind, wenn sie den Rechtsvorschriften entsprechen und in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich sind[2], wie durch das kürzlich ergangene Urteil des Gerichtshofs in der erwähnten Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich* bestätigt wird, in dem umfassende und wahllose Befugnisse zur Vorratsspeicherung der Fingerabdrücke, Zellproben und DNA-Profile von Personen, die einer Straftat verdächtigt, jedoch nicht überführt wurden, als Verstoß gegen Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beurteilt werden,

J. in der Erwägung, dass die Schlussfolgerung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in seinem Urteil in der erwähnten Rechtssache *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, dass die Tatsache, dass nicht wegen einer Straftat verurteilte Personen in der DNA-Datenbank des Vereinigten Königreichs genauso behandelt werden wie verurteilte Straftäter, „die Gefahr der Stigmatisierung" birgt, auch Fragen zur Rechtmäßigkeit der Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten von nicht vor Gericht verurteilten Menschen aufwerfen muss[3],

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

---

[1] Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Absatz 4.

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

[3] Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der erwähnten Rechtssache S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich, *Absatz 125*.

Wirksamkeit

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

(i) eine Studie des Cato Institute:

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

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

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

M. in der Erwägung, dass die Wirksamkeit des Data Mining durch das Problem der „Nadel im Heuhaufen“ eingeschränkt wird, weil die Analytiker eine immense Menge an Daten durchgehen müssen, dass die Menge an „digitalen Spuren“, die rechtschaffene Bürger hinterlassen, noch größer ist als die von Kriminellen und Terroristen, die beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Identität zu verschleiern, und dass es eine erhebliche Anzahl „falsch positiver” Treffer gibt, wodurch nicht nur vollkommen unschuldige Menschen unter Verdacht geraten, was zu einem Eindringen in ihre Privatsphäre führen kann, sondern auch tatsächliche Verdächtige unerkannt bleiben,

N. in der Erwägung, dass umgekehrt das Problem besteht, dass Straftäter, auf die das Profil nicht zutrifft, nicht gefunden werden, wie z. B. der Drahtzieher der Londoner Bombenanschläge vom 7. Juli 2005, der „den Geheimdiensten als eine Person aufgefallen war, die Kontakt zu anderen Männern hatte, die unter Verdacht standen, in einen Plan für einen terroristischen Bombenanschlag verwickelt zu sein […], aber […] nicht verfolgt wurde, weil auf ihn nicht ausreichend viele Merkmale des vor dem Juli 2005 verwendeten Profils eines Terrorismusverdächtigen zutrafen“[3],

O. in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen, durch die die guten Beziehungen zwischen den Gemeinschaften beeinträchtigt und bestimmte Gemeinschaften

[1] Cato Institute Policy Analysis Nr. 584, 11. Dezember 2006, "*Effective Terrorism and the limited role of predictive data-mining"* von Jeff Jonas und Jim Harper.
[2] Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment. Kostenlose Zusammenfassung unter http://www.nap.edu/catalog/12452.html, Seite 4.
[3] “Detectives draw up new brief in hunt for radicals,” *The Times*, 28. Dezember 2005.

von der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden abgehalten werden, kontraproduktiv wäre, weil sie das Sammeln von Informationen und wirkungsvolle Maßnahmen gegen Kriminalität und Terrorismus behindert[1],

P. in der Erwägung, dass das effiziente Sammeln von Informationen über einzelne Verdächtige und das Verfolgen konkreter Anhaltspunkte die beste Methode ist, um Pläne für Terroranschläge aufzudecken und die Durchführung dieser Pläne zu verhindern, und dass ergänzend dazu durchgeführte Stichprobenkontrollen, von denen jeder in gleichem Maße betroffen ist und die von Terroristen nicht umgangen werden können, wirksamer sein können als die Erstellung von Personenprofilen im Rahmen der vorbeugenden Terrorismusbekämpfung[2],

Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale

Q. in der Erwägung, dass die Benutzung der ethnischen oder nationalen Herkunft oder der Religion als Kriterien bei strafrechtlichen Ermittlungen nicht ausgeschlossen ist, solange diese Anwendung gemäß den Nichtdiskriminierungsvorschriften, einschließlich Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, erfolgt, dass sie jedoch die Kriterien der Effektivität, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit erfüllen muss, wenn sie sich als zulässige Ungleichbehandlung, die keine Diskriminierung darstellt, erweisen soll,

R. in der Erwägung, dass die Erstellung von Personenprofilen aufgrund von Annahmen, die auf Stereotypen beruhen, ablehnenden und fremdenfeindlichen Empfindungen gegenüber Personen mit einem bestimmten ethnischen, nationalen oder religiösen Hintergrund in der Öffentlichkeit Vorschub leisten kann[3],

S. in der Erwägung, dass der EuGMR in seiner Rechtsprechung erkannt hat, dass eine verbotene Diskriminierung vorliegt, wenn *ausschließlich* aufgrund der Rasse der betreffenden Person Strafverfolgungsmaßnahmen gegen sie eingeleitet wurden[4], wobei jedoch daran erinnert werden muss, dass in der Praxis nicht immer eindeutig ist, ob die Rasse oder die ethnische Zugehörigkeit die einzige oder entscheidende Grundlage solcher Maßnahmen waren, und dass das entscheidende Gewicht dieser Faktoren oft erst bei der Analyse von Strafverfolgungsmaßnahmen deutlich zutage tritt,

T. in der Erwägung, dass es zwar keine internationalen oder europäischen Vorschriften gibt, die die „Erstellung von Personenprofilen auf der Grundlage ethnischer Merkmale“ ausdrücklich verbieten, dass jedoch die Rechtsprechung des EuGMR diese Schlussfolgerung nahelegt, und dass sowohl durch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als auch durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz klargestellt worden ist, dass derartige Maßnahmen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen[5],

---

[1] Bericht des VN-Sonderberichterstatters zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Ziffer 62.
[2] Ebenda, Absatz 61.
[3] Ebenda, Absatz 40.
[4] z. B. im Urteil des EGMR in der erwähnten Rechtssache *Timischew gegen Russland*.
[5] Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu dem Rahmenbeschluss des Rates über

U. in der Erwägung, dass die Staaten in dem auf der Weltkonferenz gegen Rassismus im Jahre 2001 angenommenen Aktionsprogramm dringend aufgefordert werden, „wirksame Maßnahmen zu konzipieren, anzuwenden und durchzusetzen, um das Phänomen der Ermittlungen und Kontrollen auf der Basis der Rasse zu beseitigen“[1], dass die Regierungen in der erwähnten Empfehlung Nr. 8 der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz über den Kampf gegen den Rassismus bei der Terrorismusabwehr ersucht werden sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften und Verordnungen im Bereich der Strafverfolgung oder ihre Umsetzung nicht zu Diskriminierung führen, und dass das EU-Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten der Ansicht ist, dass Personenprofile von Terroristen auf der Grundlage von Merkmalen wie Nationalität, Alter oder Geburtsort „eine schwerwiegende Gefahr der Diskriminierung darstellen“[2],

V. in der Erwägung, dass die Ermittlungsmethoden und die Datenverarbeitungssysteme in der EU und den Mitgliedstaaten, bei denen Techniken der Erstellung von Personenprofilen angewandt werden bzw. die die Grundlage für derartige Techniken bilden, umfassend bewertet werden müssen, um die umfassende Einhaltung nationaler, europäischer und internationaler rechtlicher Verpflichtungen sicherzustellen und ungerechtfertigte diskriminierende oder die Privatsphäre verletzende Auswirkungen zu verhindern,

W. in der Erwägung, dass die folgenden Leitlinien auf die betreffenden Maßnahmen angewandt werden sollten, und in der Erwägung, dass eine Kombination all dieser Schutzmaßnahmen notwendig ist, um einen umfassenden und wirksamen Schutz zu gewährleisten,

1. richtet folgende Empfehlungen an den Rat:

   a) jegliche Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der Strafverfolgung und der Terrorismusbekämpfung muss auf der Grundlage veröffentlichter Rechtsvorschriften erfolgen, die eindeutig, konkret und verpflichtend sind und einer genauen und wirksamen Überwachung durch unabhängige Datenschutzbehörden unterliegen;

   b) das Sammeln von Daten und die Anwendung von Techniken der Erstellung von Personenprofilen in Bezug auf Personen, die nicht verdächtig sind, eine konkrete Straftat begangen zu haben oder eine konkrete Gefahr zu darzustellen, darf nur erfolgen, wenn besonders gründlich überprüft worden ist, ob die Grundsätze der „Notwendigkeit“ und der „Verhältnismäßigkeit“ gewahrt sind;

   c) zwischen Tatsachenangaben und Geheimdienstinformationen sowie Daten zu verschiedenen Personenkategorien sollte klar unterschieden werden;

---

die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Absatz 39.

[1] Bericht der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (A/CONF.189/12), Aktionsprogramm, Artikel 72.

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

d) der Zugriff auf Akten der Polizei und der Geheimdienste sollte nur aufgrund von Einzelfallentscheidungen und zu genau benannten Zwecken gestattet werden und der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten unterliegen;

e) die Speicherung personenbezogener Informationen darf nur zeitlich begrenzt erfolgen;

f) das Sammeln von Daten über Einzelpersonen ausschließlich auf der Grundlage einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft, religiösen Überzeugung, sexuellen Orientierung oder sexuellen Verhaltens, politischer Meinungen oder der Mitgliedschaft in bestimmten Bewegungen oder Organisationen, die nicht durch Gesetz verboten sind, sollte untersagt werden;

g) privaten oder öffentlichen Institutionen sollte nur in Ausnahmefällen und unter strengen Auflagen gestattet werden, sich bei Entscheidungen zu Personen auf Computer zu verlassen, ohne dass eine Beurteilung durch Menschen erfolgt;

h) es müssen per Gesetz wirksame Schutzmechanismen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Tätigkeit der Polizei und der Geheimdienste, einschließlich ihrer Aktivitäten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, einer wirksamen gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle unterliegt;

i) aufgrund der möglichen Konsequenzen für die Betroffenen muss es wirksame und zugängliche Rechtsbehelfe geben, wobei die Betroffenen klare Informationen über die anzuwendenden Verfahren sowie ihre Rechte auf Zugang zu Informationen und zu deren Berichtigung erhalten müssen;

j) die geltenden EG-Rechtsvorschriften sollten daraufhin überprüft werden, wie viel Raum sie für eine Erstellung von Personenprofilen lassen, und gegebenenfalls sollte eine Gesetzesreform ins Auge gefasst werden, um die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten auszuschalten; die Agentur für Grundrechte sollte beauftragt werden, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten eine entsprechende Studie durchzuführen;

0

0 0

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

19.12.2007

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG AN DEN RAT (B6-0483/2007)

eingereicht gemäß Artikel 114 Absatz 1 der Geschäftsordnung

von Sarah Ludford

im Namen der ALDE-Fraktion

zum Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf internationale, europäische und nationale Menschenrechtsinstrumente wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention und die Charta der Grundrechte und unter Hinweis auf die Rechte und Garantien, die Einzelpersonen im Bereich der Privatsphäre, des Datenschutzes und der Diskriminierungsfreiheit eingeräumt werden, sowie auf die einschlägige Rechtsprechung,

– unter Hinweis auf europäische Rechtsinstrumente im Bereich der Terrorismusbekämpfung einschließlich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise den Beschluss 2005/671/JI des Rates 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, und den Beschluss des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Einbeziehung des Vertrags von Prüm in die Rechtsordnung der Union),

– in Kenntnis des Abkommens zwischen der EU und den USA über Fluggastdatensätze und des Vorschlags der Kommission über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (KOM(2007)0654),

– unter Hinweis auf Datenschutzgarantien, insbesondere die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden,

– unter Hinweis auf die Maßnahmen der EU gegen Diskriminierung, insbesondere auf die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und die Richtlinie 2000/78/EG zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung,

– gestützt auf Artikel 114 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung,

A. in der Erkenntnis, dass die Effektivität der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus weitgehend von ihrer Fähigkeit abhängt, Informationen und Erkenntnisse rechtzeitig zu beschaffen und auszutauschen,

B. in der Erwägung, dass es sich bei den Daten über ethnische Merkmale, Religion und nationale Herkunft um sensible personenbezogene Daten handelt, die im Rahmen der europäischen Regelungen streng geschützt sind, dass diese Angaben aber manchmal als für strafrechtliche Ermittlungen und die Verhinderung von Terroranschlägen relevant gelten und dass Nachforschungen nichtstaatlicher Organisationen darauf hindeuten, dass die Erstellung von Profilen in der Praxis im Bereich der Strafverfolgung und polizeilichen Ermittlung zunimmt, wobei sich das Augenmerk auf bestimmte ethnische, rassische und religiöse Gruppen sowie Demonstranten und Reisende richtet,

C. in dem Bewusstsein, dass die für eine erfolgreiche Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus unabdingbaren Bemühungen, von Gemeinschaften Informationen zu erhalten, durch mangelndes Vertrauen in die Strafverfolgung und insbesondere die Furcht vor einer diskriminierenden Wirkung ernsthaft beeinträchtigt werden können,

D. deswegen besorgt, dass der Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines EU-Systems von Fluggastdatensätzen (PNR), der die Erhebung personenbezogener Daten von in die EU einreisenden Fluggästen vorsieht, die Grundlage für die Erstellung von Profilen auch auf der Grundlage der Rasse oder ethnischer Merkmale bilden könnte, da darin ein „Abgleich der PNR-Daten mit einer Reihe von Merkmalen und Verhaltensmustern zwecks Erstellung eines Risikoprofils“ vorgesehen ist und behauptet wird, „wenn ein Flugreisender in ein bestimmtes Risikoprofil passt, kann er als Passagier mit hohem Gefährdungspotenzial eingestuft werden“,

E. in Sorge darüber, dass einige Mitgliedstaaten und die Kommission ihre Absicht angekündigt haben, Daten über ein- bzw. ausreisende Personen zu erheben, die auch zur Erstellung von Profilen auf der Grundlage personenbezogener Daten einschließlich sensibler Daten führen könnten,

F. in der Erwägung, dass das Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte in seiner Stellungnahme 4/2006 empfiehlt, die Erstellung ethnischer oder rassischer Profile unter allen Umständen als rechtswidrig zu erachten,

G. in der Erwägung, dass es von entscheidender Bedeutung ist, in Gesetzen und Maßnahmen im Bereich der Sicherheit und Strafverfolgung die Menschenrechte und Grundfreiheiten wie etwa das Recht auf Privatsphäre und das Verbot der Diskriminierung zu achten,

H. im Bedauern darüber, dass vom Parlament mehrfach geäußerten Besorgnissen in Verbindung mit der Erstellung rassischer, ethnischer und verhaltensbezogener Profile im Zusammenhang des Datenschutzes, der Zusammenarbeit in der Strafverfolgung, des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen, der Sicherheit der Luftfahrt und des Verkehrs, der Einwanderung und der Grenzsicherung sowie Maßnahmen gegen Diskriminierung bisher nicht ausreichend Beachtung geschenkt wurde, um eine Einigung

über rechtmäßige Praktiken zu erzielen und eventuelle Rechtslücken festzustellen,

1. richtet folgende Empfehlungen an den Rat:

   a) Strafverfolgung muss stets mit der gebührenden Beachtung des Datenschutzes, der Grundrechte und des Grundsatzes der Diskriminierungsfreiheit betrieben werden;

   b) derzeit in der Strafverfolgung und bei Sicherheitsmaßnahmen übliche Praktiken, die mit einer rassischen, ethnischen und verhaltensbezogenen Profilerstellung und Risikobewertung einhergehen, sollten Gegenstand von Nachforschungen, Analysen und politischer Diskussion sein, wobei die Begründung und die Nutzeffekte gegen den von diesen Praktiken ausgehenden Schaden abzuwägen sind;

   c) bestehende Gesetze sollten daraufhin überprüft werden, wie viel Raum sie für eine Erstellung von Profilen lassen, und gegebenenfalls sollte eine Gesetzesreform ins Auge gefasst werden, um die Möglichkeit einer diskriminierenden Wirkung auszuschalten;

   d) es bedarf einer eindeutigen Festlegung, welche Verwendungen sensibler personenbezogener Daten im Sicherheitsbereich rechtmäßig und welche rechtswidrig sind, und beim Wissen über die Profilerstellung und beim Umgang damit sollten die zuständigen Sicherheitsbehörden darin bestärkt werden, untereinander und mit den betroffenen Gemeinschaften stärker zusammenzuarbeiten;

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