



Ekkehard Strauß

Internationaler Menschenrechts- schutz in der Polizeipraxis

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden und ihre mögliche Umsetzung in Deutschland

Berlin, April 2024

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE SICHERHEIT
(FÖPS BERLIN)

Ekkehard Strauß

Internationaler Menschenrechtsschutz in der Polizeipraxis

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden und ihre mögliche Umsetzung in Deutschland

Berlin ■ April 2024

Die Urheberrechte liegen beim Verfasser.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Dabei gelten folgende Bedingungen: Sie müssen den vollständigen Namen des Autors und des Herausgebers nennen.

Das Werk darf nicht bearbeitet oder abgeändert werden.

Eine kommerzielle Nutzung oder Veräußerung des Werkes wird ausgeschlossen.

Ekkehard Strauß:

Internationaler Menschenrechtsschutz in der Polizeipraxis. Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden und ihre mögliche Umsetzung in Deutschland

FÖPS Digital Nr. 12

Herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit (FÖPS Berlin) der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

www.foeps-berlin.org

DOI: <https://doi.org/10.4393/opushwr-4329>

HWR Berlin

Berlin, April 2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Einleitung	5
1. Beurteilung der Praxis der Rassenprofile in Deutschland durch die UN-Überwachungsmechanismen für Menschenrechte	7
2. Allgemeine Empfehlungen in der Menschenrechtspraxis	11
2.1 Zweck der Allgemeinen Empfehlungen	11
2.2 Rechtswirkungen Allgemeiner Empfehlungen	11
3. Entstehung der Allgemeinen Empfehlung	17
4. Inhalt der Allgemeinen Empfehlung	20
5. Bereits bestehende Pflichten der Mitgliedstaaten aus CERD hinsichtlich der Erstellung von Rassenprofilen	25
6. Mögliche Auswirkung der Allgemeinen Empfehlung auf die Rechtsprechung und polizeiliche Praxis in Deutschland	29
6.1 Die Rolle Allgemeiner Empfehlungen in der deutschen Rechtsprechung	29
6.2 Bisherige Rechtsprechung deutscher Gerichte zu Rassenprofilen	30
6.3 Die Rechtsprechung des BVerfG zur Völkerrechtsfreundlichkeit des GG als Grundlage der Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung	31
6.4 Ansätze für die Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung durch die Rechtsprechung	32
7. Konkrete Empfehlungen für die Polizeipraxis	37
8. Konkrete Schritte zur Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung	39
9. Konkrete Schlussfolgerungen aus der Allgemeinen Empfehlung für die Polizeipraxis	40
Anhang	
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Allgemeine Empfehlung Nr. 36 (2020) über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden	44

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AI	Amnesty International (Menschenrechtsorganisation)
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BGBL	Bundesgesetzblatt
BPolG	Bundespolizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CAT	Anti-Folter-Komitee (<i>Committee against Torture</i>)
CCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (<i>Committee on Civil and Political Rights</i>)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>)
CESCR	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>)
CRPD	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FRA	Europäische Grundrechte-Agentur (<i>Fundamental Rights Agency</i>)
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GC	Allgemeine Bemerkung (<i>General Comment</i>)
GG	Grundgesetz
HRW	Human Rights Watch (Menschenrechtsorganisation)
HH	Hamburg
IACHR	Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte
ICJ	Internationaler Gerichtshof (<i>International Court of Justice</i>)
IGH	Internationaler Gerichtshof
INPOL	Informationssystem der deutschen Länderpolizeien
ISGH	Internationaler Seegerichtshof
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
ITLOS	Internationaler Seegerichtshof (<i>International Tribunal for the Law of the Sea</i>)
JZ	Juristenzeitung

Abkürzungsverzeichnis

NRO	Nichtregierungsorganisationen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
POLIKS	Polizeiliches Landessystem für Information, Kommunikation und Sachbearbeitung
PolK	Polizeikommissar
RES	Resolution
Rnr.	Randnummer
S.	siehe / Seite
SR	Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen (<i>Special Rapporteur</i>)
StGB	Strafgesetzbuch
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
U.N.-doc	Dokument der Vereinten Nationen
UPR	Allgemeinen Periodischen Überprüfung (<i>Universal Periodic Review</i>)
VG	Verwaltungsgericht
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZTG	Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin
i.e.	das heißt (<i>id est</i>)
i.ei.	im Einzelnen
i.S.	in Sachen
i.V.m	in Verbindung mit
s.o.	siehe oben
vgl.	vergleiche

Einleitung

„Es gibt leider Bevölkerungsgruppen, die in besonderen Bereichen besonders viele Straftaten begehen. In Hamburg gibt es Gebiete, wo der Drogenhandel komplett in schwarzafrikanischer Hand ist. Und natürlich werden dort solche Menschen verstärkt kontrolliert. Das ist aber kein Rassismus, sondern Polizeiarbeit.“ (Polizeikommissar Horst Niens, Landesvorsitzender der GdP Hamburg)¹

Die Polizei teilt Personen zur effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit Hilfe des sogenannten *Profiling* in unterschiedliche Gruppen. Bestimmte Kriterien entscheiden dabei über die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, Rasse oder geographischen Herkunft, häufig durch die dienstlich angeordnete Benutzung von Phänotypen.² Bei der Bildung von Täterprofilen werden dann Verbindungen zwischen bestimmten äußeren Merkmalen und Verhaltensmustern hergestellt, die unabhängig von den Umständen des Einzelfalles, etwa aufgrund von Lagebildern, eine Gefahrenprognose erlauben sollen.³ Die erstellten Profile geben stets nur eine Wahrscheinlichkeit wieder, d. h. es besteht eine gewisse Unsicherheit im Hinblick auf die berechneten Beziehungen oder Klassifikationen. Die rechtliche Vereinbarkeit dieser Praxis in ihren verschiedenen Konstellationen mit dem Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG bleibt in Literatur und Rechtsprechung umstritten und führt zu einer Rechtsunsicherheit für die Polizei in ihrer Arbeit. Die nationale Diskussion wird dabei zunehmend durch die Beurteilung von *racial profiling* (Rassenprofile) durch regionale und internationale Menschenrechtsmechanismen ergänzt.⁴

Das für die Polizei verbindliche Antidiskriminierungsrecht besteht aus der Gesamtheit der im grundrechtlichen Mehrebenensystem von EU-Recht, Völkerrecht und nationalem Recht enthaltenen antidiskriminierungsrechtlichen Rechtsvorschriften in ihrer Auslegung durch die jeweils zuständigen Gerichte und anderen Spruchkörper. Hier soll die Beurteilung von Rassenprofilen durch den Ausschuss für die Beseiti-

¹ Zitiert in: Frédéric Schilden, Hier spricht die Polizei, Die Welt v. 20.6.2020.

² In der polizeilichen Praxis wird etwa in Berlin eine Typisierung von Tatverdächtigen für den Eintrag in POLIKS (Polizeiliches Landessystem für Information, Kommunikation und Sachbearbeitung) aufgrund bundeseinheitlicher Katalogwerte für das bundesweite Verfahren INPOL (Informationssystem der deutschen Länderpolizeien) nach der Volkszugehörigkeit und dem Phänotypus vorgenommen. Dabei ist die Volkszugehörigkeit als Ergänzung zur Staatsangehörigkeit zu verstehen und dient dazu, eine konkretere geographische Einordnung der Person vornehmen zu können. Der Phänotypus dient als ein Attribut der Beschreibung der äußeren Erscheinung einer Person. Die Zuordnung der Tatverdächtigen zu einem Phänotyp erfolgt durch Dienstkräfte der Polizei Berlin an den erkennungsdienstlichen Aufnahmestationen. Die Erhebung der Volkszugehörigkeiten basiert regelmäßig auf freiwilligen Angaben von Betroffenen. S. Abgeordnetenhaus Berlin, 18. Wahlperiode, Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Niklas Schrader und Anne Helm (LINKE) vom 9. Januar 2020, Drucksache 18/ 22 057.

³ Niemz, J./ Singelstein, T., Racial Profiling als polizeiliche Praxis, in: Hunold, D./ Singelstein, T. (Hrsg.) (2022). Rassismus in der Polizei, Springer, S. 343ff.

⁴ S. etwa EGMR, Basu gg. Deutschland, Beschwerde Nr. 215/19, 18. Oktober 2022.

gung der Rassendiskriminierung (Ausschuss) auf der Grundlage des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁵ (CERD), insbesondere die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des *Racial Profiling* durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden⁶ näher auf ihre mögliche Auswirkung auf Rechtsprechung und Praxis in Deutschland untersucht werden.

⁵ BGBl. 1969 II 961.

⁶ CERD/C/GC/36, 17.

1. Beurteilung der Praxis der Rassenprofile in Deutschland durch die UN-Überwachungsmechanismen für Menschenrechte

Die polizeiliche Praxis der Rassenprofile war Gegenstand besonderer internationaler Aufmerksamkeit innerhalb der Vereinten Nationen (UN) im Zusammenhang mit der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Die Praxis der Rassenprofile in Deutschland wurde vom Ausschuss nach der Überprüfung mehrerer periodischen Staatenberichte ausdrücklich kritisiert und Empfehlungen für eine Änderung ausgesprochen.

Das Phänomen der Rassenprofile durch die Polizei taucht im Verfahren zum 9.-10. Bericht Deutschlands nach Art. 9 CERD erstmalig auf.⁷ Im aktuellen 23.-26. Staatenbericht werden Rassenprofile ausdrücklich im Zusammenhang mit den besonderen Verpflichtungen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung in Art. 5 CERD diskutiert. Die Bundesregierung führt aus, dass Polizeimaßnahmen, die sich allein oder ganz überwiegend auf das äußere Erscheinungsbild einer Person oder ihre ethnische Herkunft stützen, keine Methode der polizeilichen Praxis in Deutschland seien und gegen geltendes deutsches Recht, insbesondere gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstoßen. Der Bericht verweist auf die Bemühungen in der Ausbildung von Polizist*innen des Bundes und der Länder, um der Entstehung von Vorurteilen und diskriminierenden Einstellungen vorzubeugen. Dies schließt eine besondere Sensibilisierung im Zusammenhang mit der Befragungs- und Auskunftspflicht nach § 22 BPolG mit ein. Die Anwendung der verdachtsunabhängigen Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG haben immer wieder zu Vorwürfen von Rassenprofilen geführt. Nach der Rechtsprechung erfordere diese einen begründeten Verdacht, so dass keine Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns bestehe. Im Übrigen stünden effektive Verfahren zur Aufklärung bereit, sofern im Einzelfall Beschwerden über diskriminierendes Verhalten der Polizei erhoben würden, insbesondere vor den Verwaltungsgerichten.⁸

Damit beharrt die Bundesregierung auf ihrem Standpunkt zum Umgang mit rassistischer Diskriminierung in der Polizei, nach dem innerhalb der Bundes- und Landesbehörden rassistische Diskriminierung nicht gehäuft auftritt und keine rechtsstaatliche Notwendigkeit für die Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle besteht.

Dieser Standpunkt war vom Ausschuss in der Vergangenheit mehrfach kritisiert worden.

Der Ausschuss verwies erstmals in seinen abschließenden Bemerkungen zum 13.-14. Staatenbericht auf Presseberichte über Polizeigewalt gegen Ausländer*innen,

⁷ A/44/18, Abs. 299-318.

⁸ S. 23.-26. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Abs. 143ff.

1. Beurteilung der deutschen Praxis durch die UN

insbesondere afrikanischer und türkischer Herkunft und empfahl bessere Ausbildung und ein strengeres Vorgehen bei Übergriffen.⁹ Die Sorge wird hinsichtlich des 15. Staatenberichts wiederholt.¹⁰ In seinen abschließenden Bemerkungen zum 19.-22. Staatenbericht hatte der Ausschuss die Einführung einer umfassenden Strategie, einschließlich verpflichtender Schulungen gefordert, um das Verständnis von Polizei, Staatsanwälten und Richtern für den Begriff der Rassendiskriminierung und die Art und Weise ihrer Bekämpfung zu verbessern und um sicherzustellen, dass jede Handlung, die möglicherweise rassistische Motive enthält, wirksam untersucht wird und dass die Täter gegebenenfalls angeklagt und bestraft werden.¹¹ Außerdem sollten Bestimmungen in die Polizeidienstvorschriften und die Leitlinien für Straf- und Bußgeldverfahren aufgenommen werden, die eine ausdrückliche Verpflichtung zur Untersuchung und Dokumentation von rassistischen oder anderen diskriminierenden Motiven auch in Hinblick auf die Strafzumessung nach § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB vorsehen.¹² Der Wortlaut von § 22 Abs. 1 BPolG müsse geändert werden, weil diese allgemeine Bestimmung *de facto* zu einer Rassendiskriminierung führt, insbesondere wenn man die Erklärung der Bundesregierung zu den von der Polizei für diese Kontrollen verwendeten Kriterien berücksichtigt, die Begriffe wie „Gespür für eine bestimmte Situation“ oder „das äußere Erscheinungsbild der Person“ beinhalten.¹³ In den abschließenden Bemerkungen zum 16.-18. Staatenbericht werden die Polizei oder *racial profiling* nicht ausdrücklich erwähnt.¹⁴ Der Ausschuss kritisiert aber allgemein das Fehlen einer Definition rassistischer Diskriminierung im Strafrecht. Außerdem seien rassistische Motive nicht als ausdrückliche Strafverschärfungsgründe normiert.¹⁵ In den abschließenden Bemerkungen zum 15. Staatenbericht¹⁶ drückt der Ausschuss seine Besorgnis über wiederholte Berichte über rassistische Vorfälle auf Polizeistationen sowie über Misshandlungen von Ausländern, einschließlich Asylbewerbern und deutschen Staatsangehörigen ausländischer Herkunft durch Vollzugsbeamte aus. Obwohl die Zahl solcher Vorfälle in letzter Zeit zurückgegangen sei, fordert der Ausschuss Deutschland nachdrücklich auf, die bestehenden Schulungsmaßnahmen für Beamte zu verstärken, die mit Fragen befasst sind, die Ausländer, einschließlich Asylbewerber und deutsche Staatsangehörige ausländischer Herkunft betreffen.¹⁷ Der Bundesregierung wird aufgegeben, in ihrem nächsten Bericht statistische Informationen mitzuteilen, u.a. über die Zahl der

⁹ CERD/C304/Add.24, Abs. 17, 20.

¹⁰ CERD/C/58/CRP, Abs. 11.

¹¹ CERD/C/DEU/CO/19-22, Abs. 9 b).

¹² Ebda., Abs. 10 i).

¹³ Ebda., Abs. 11.

¹⁴ CERD/C/DEU/CO/18.

¹⁵ CERD/C/DEU/CO/19-22, Abs. 4a, 8.

¹⁶ CERD/C/304/Add.115.

¹⁷ Ebda. Abs. 11.

Personen ausländischer Herkunft in den Polizeikräften und über die Zahl der Personen, die nach rassistischen Vorfällen verurteilt wurden.¹⁸

In seinen abschließenden Bemerkungen zum 13.-14. Staatenbericht hatte der Ausschuss außerdem ausdrücklich strengere disziplinarische Maßnahmen gegen Täter im öffentlichen Dienst für notwendig erachtet¹⁹ und Deutschland aufgefordert, in seinem nächsten Staatenbericht über die Untersuchung und Verfolgung fremdenfeindlicher Straftaten, insbesondere von Angehörigen der Polizeikräfte zu informieren.²⁰ In seinen abschließenden Bemerkungen zum 11.-12. Staatenbericht drückte der Ausschuss seine ernsthafte Sorge aus, dass das deutsche Polizeisystem in vielen Fällen nicht in der Lage sei, den Opfern und potenziellen Opfern von Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung wirksamen Schutz zu bieten, wie es das Überkommen verlange.²¹ Diese Beobachtung wurde in den folgenden Staatenberichtsverfahren durch die Sicht auf die Polizei als Verursacher rassistischer Diskriminierung ersetzt.

Der Menschenrechtsausschuss hat erstmals in seinen abschließenden Bemerkungen zum 7. Bericht der Bundesregierung nach Art. 40 CCPR²² seine Besorgnis über Berichte über Polizeibeamte ausgedrückt, die nach § 22 Abs. 1 BPolG Strafverfolgungsmaßnahmen zu Zwecken der Einwanderungskontrolle ohne begründeten Verdacht durchführten und dass dies zur Erstellung von Rassenprofilen geführt habe. Der Menschenrechtsausschuss empfiehlt eine umfassende Überprüfung des politischen und rechtlichen Rahmens, der das Verhalten der Polizei regelt, einschließlich einer Bewertung der Anwendung des Standards des hinreichenden Verdachts bei der Durchsetzung von § 22 Abs. 1 BPolG. Deutschland sollte auch die Schulung von Strafverfolgungsbeamten fortsetzen, um sie für die Notwendigkeit zu sensibilisieren, sich so zu verhalten, dass es nicht zu rassistischen Profilerstellungen komme. Die Bundesregierung sollte die Wirksamkeit solcher Maßnahmen überwachen, indem sie einen Mechanismus zur Erhebung von Daten über die Ausübung der Befugnisse von Strafverfolgungsbeamten bei Personenkontrollen und Durchsuchungen einrichtet. Darüber hinaus sollten alle Opfer Zugang zu Informationen über Meldeverfahren und Rechtsbehelfe bei Diskriminierung im Rahmen von Strafverfolgungsmaßnahmen haben. In früheren Bemerkungen forderte der Ausschuss ebenfalls die Einrichtung unabhängiger Untersuchungsverfahren, allerdings im Zusammenhang mit Misshandlungen durch die Polizei allgemein, einschließlich Angehöriger ethnischer Minderheiten und Ausländer²³ und den Schusswaffengebrauch.²⁴

¹⁸ Ebda., Abs. 14.

¹⁹ CERD/C/304/Add.24, Abs. 15.

²⁰ Ebda., Abs. 22.

²¹ A/48/18(SUPP), Abs. 445.

²² CCPR/C/DEU/CO/7, Abs. 12-13.

²³ CCPR/C/DEU/CO/6, Abs. 10; CCPR/C/79/Add.73, Abs. 11f.

²⁴ CCPR/CO/80/DEU, Abs. 15.

1. Beurteilung der deutschen Praxis durch die UN

Im Bericht des Menschenrechtsrats zur 3. Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) der Menschenrechtssituation in Deutschland²⁵ sind sieben von 259 Empfehlungen von Mitgliedstaaten aufgeführt, die Trainingsmaßnahmen und effektive Beschwerdemechanismen in Hinblick auf rassistische Diskriminierung durch die Polizei fordern.²⁶ In weiteren acht Empfehlungen werden zusätzlich Maßnahmen gegen Rassenprofile gefordert. Die Empfehlungen hinsichtlich der Polizei sind fast wortgleich mit den fünf Empfehlungen nach der 2. Überprüfung. Dort wurden Rassenprofile zwar von vier Staaten erwähnt, dies führte jedoch nicht zu ausdrücklichen Empfehlungen.²⁷ Im Vergleich zu den fünf Erwähnungen von Polizeigewalt und rassistischer Diskriminierung während der 1. Überprüfung²⁸ zeigt sich zusammen mit den gleichlautenden Empfehlungen der Vertragsüberwachungsorgane²⁹ eine Verfestigung der Position der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Unvereinbarkeit der deutschen Praxis der Rassenprofile mit seinen Verpflichtungen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz und ein steigender Druck anderer Staaten für die Änderung des deutschen Standpunktes. In der Folge sind negative Folgen in anderen Bereichen der auswärtigen Beziehungen nicht auszuschließen.

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 des Ausschusses könnte dazu beitragen, die Erstellung und Verwendung von Rassenprofilen in der polizeilichen Praxis in Zukunft zu verhindern und so den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu stärken. In der Rechtsprechung kann die Allgemeine Empfehlung dabei helfen Art. 3 Abs. 3 GG insgesamt im Einklang mit internationalen Menschenrechtsverpflichtungen auszulegen.³⁰ Dafür werden Entstehung, Inhalt und Form der Allgemeinen Empfehlung näher untersucht und in das Völkerrecht sowie das nationale Recht eingeordnet. Damit soll gleichzeitig die allgemeine Anwendung allgemeiner Bemerkungen von UN-Menschenrechtsausschüssen in der polizeilichen Praxis erklärt werden.

²⁵ S. zum UPR Verfahren allgemein Bernaz, N. (2009). Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism, in: Boyle, K. (ed.). *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, S. 75-92.

²⁶ A/HRC/39/9, S. 10ff.

²⁷ A/HRC/24/9.

²⁸ A/HRC/11/15.

²⁹ S.o. und etwa die Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses zum 7. Staatenbericht, CCPR/C/DEU/CO/7, Abs. 12f. und des Ausschusses gegen Folter (CAT) zum 6. Staatenbericht, CAT/C/DEU/CO/6, Abs. 37ff.

³⁰ Vgl. dazu etwa Cremer, H. (2020). Das Verbot rassistische Diskriminierung. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz1 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte.

2. Allgemeine Empfehlungen in der Menschenrechtspraxis

2.1 Zweck der Allgemeinen Empfehlungen

Der Ausschuss überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus CERD durch verschiedene Verfahren. Gemäß Art. 9 Abs. 2 CERD soll der Ausschuss auf der Grundlage seiner Prüfung periodischer Staatenberichte jährlich an die Generalversammlung der UN berichten und kann 'allgemeine Empfehlungen' unterbreiten. In der Praxis des Ausschusses sind Allgemeine Empfehlungen an alle Vertragsstaaten gerichtet.

In Allgemeinen Empfehlungen kann der Ausschuss seine Ansichten zu einer Frage, die sich aus den Bestimmungen des Vertrags ergibt, im Rahmen einer formellen Erklärung darlegen. Im Wesentlichen geht es darum, die aus seiner Arbeit resultierenden förmlichen Entscheidungen, d.h. sogenannte abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten und sogenannte Entscheidungen von Individualbeschwerden, zu erläutern und zugänglich zu machen. Allgemeine Empfehlungen sind für das Verständnis der Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen von zentraler Bedeutung. Trotz ihrer weiten Verbreitung reichen die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf Allgemeine Empfehlungen von ihrer Akzeptanz als maßgebliche Interpretationen von Vertragsnormen bis zur grundsätzlichen Ablehnung ihrer Bedeutung in der Rechtsprechung.³¹

2.2 Rechtswirkungen Allgemeiner Empfehlungen

Nach allgemeiner Ansicht sind Allgemeine Empfehlungen völkerrechtlich nicht bindend. Den UN-Menschenrechtsausschüssen fehlt die Zuständigkeit zur autoritativen Vertragsauslegung. Allgemeine Empfehlungen können aber rechtliche Bedeutung als sekundäre Rechtsquellen insbesondere für Gesetzgebung und Rechtsprechung erlangen.³²

Allgemeine Empfehlungen können rechtliche Bedeutung zunächst für die Auslegung der Vertragsverpflichtungen nach Art. 31 WVRK³³ erlangen. Die Empfehlungen werden vom Ausschuss einstimmig verabschiedet und reflektieren damit einen Konsens der unabhängigen Experten betreffend der Analyse der betreffenden Konvention über Grenzen von Rechtssystemen, Gesellschaften und Religionen hinweg und sind

³¹ Helen Keller/ Leena Grover (2012), General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy, in: Keller, H./ Ulfstein, G. (eds.). UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy, Cambridge, S. 116ff.

³² Lesch, M./ Reiners, N. (2023), Informal human rights law-making: How treaty bodies use 'General Comments' to develop international law, Global Constitutionalism Vol. 12, S. 378ff.

³³ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 926.

damit eine wichtige Informationsquelle für Vertragsstaaten für die rechtliche Anwendung des Übereinkommens durch den jeweiligen Ausschuss.³⁴ Während der Ausarbeitung einer Allgemeinen Empfehlung versucht der Ausschuss unterschiedliche politische und rechtliche Interessen meistens auf der Grundlage eines kleinsten gemeinsamen Nenners zu integrieren, ihr Inhalt spiegelt also eine eher konservative Rechtsauffassung wider.³⁵ Die besondere Bedeutung Allgemeiner Empfehlungen liegt völkerrechtlich damit zunächst auf der allgemeinen Verpflichtungsebene der Menschenrechte. Die allgemeine Pflichtentrias aus Achtungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflichten kann auch präventive Pflichten enthalten. Insbesondere Art. 2 Abs. 1 und 2 CESCR und CPPR verpflichten die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, Maßnahmen zu treffen, um mit allen geeigneten Mitteln und vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen die volle Verwirklichung der in den Verträgen anerkannten Rechte diskriminierungsfrei zu erreichen. Soweit Allgemeine Empfehlungen lediglich den Inhalt verbindlicher rechtlicher Regelungen aus einzelnen Bestimmungen der Konvention wiedergeben, bleibt die entsprechende Regelung unabhängig von der Allgemeinen Empfehlung rechtlich bindend. Darüber hinaus kann eine auf Allgemeinen Empfehlungen gegründete allgemeine Übung der Vertragsstaaten, die sich etwa aus dem Inhalt der Staatenberichte ergibt, auch zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen.³⁶

Die fehlende völkerrechtliche Bindung der Vertragsstaaten hinsichtlich der Allgemeinen Empfehlungen muss für ihre innerstaatliche Umsetzung durch die Staaten gegenüber bindenden Regelungen keinen praktischen Unterschied bedeuten, da beide Arten von menschenrechtlichen Bestimmungen nicht zentral oder reziprok durchsetzbar sind. Während in einigen Ländern dem Inhalt Allgemeiner Empfehlungen im Falle eines Konflikts mit dem Inhalt nationaler Vorschriften grundsätzlich Vorrang eingeräumt wird,³⁷ folgt das BVerfG formal und normhierarchisch dem gemäßigten Dualismus des GG.³⁸ Danach ist bestehendes nationales Recht völkerrechtskonform auszulegen und anzuwenden, d.h. ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen im konkreten Anwendungsfall zu vermeiden. Nach Ansicht des Gerichts endet die Möglichkeit völkerrechtsfreundlicher Auslegung dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint. Soweit im Rahmen geltender methodischer

³⁴ Vgl. für die entsprechende Praxis des Menschenrechtsausschusses Nowak, M. (2005). CCPR Commentary, 2nd revised edition, Art. 40, Rnr. 61ff.

³⁵ Anders, aber ohne Begründung Kischel in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Edition, Art. 3 (Stand: 15.11.2022), Rnr. 221a.1.

³⁶ Vgl. dazu insgesamt Draft conclusions on identification of customary international law adopted by the International Law Commission at its seventieth session, in 2018, Yearbook of the International Law Commission, 2018, vol. II, Part Two.

³⁷ Keller/Grover 2012 (Anm. 31), S. 119; s. etwa Tribunal Supremo (Spanien), Urteil 1597/2023, 29.11.2023.

³⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 100. EL Januar 2023, GG Art. 25, Rnr. 5.

Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventions- oder vertragsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.³⁹

Anders als die jedenfalls faktische Orientierungs- und Leitfunktion, die der Rechtsprechung des EGMR für die Auslegung der EMRK auch über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus zukomme, seien jedoch Stellungnahmen von UN Ausschüssen oder vergleichbaren Vertragsorganen zur Auslegung von Menschenrechtsabkommen ungeachtet ihres erheblichen Gewichts weder für internationale noch für nationale Gerichte verbindlich.⁴⁰

Nach dem GG wäre jedoch zunächst zu unterscheiden, ob es sich bei den fraglichen Bestimmungen in Allgemeinen Empfehlungen um Völkergewohnheitsrecht oder bereits bestehendes Vertragsrecht handelt. Das BVerfG unterscheidet jedoch nicht hinsichtlich des Inhalts der Allgemeinen Empfehlungen, sondern hinsichtlich ihrer Form und kommt entsprechend zum Ergebnis nur geringen Einflusses auf die Auslegung nationaler Rechtsvorschriften.

Dies hat das BVerfG ausdrücklich für die Leitlinien und Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen entschieden, die weitgehend mit den entsprechenden Bestimmungen des CERD übereinstimmen.⁴¹ Dabei stellt das Gericht formal darauf ab, dass dem Ausschuss ein Mandat zur verbindlichen Interpretation des Vertragstextes fehle. Auch verfüge er nicht über eine Kompetenz zur Fortentwicklung internationaler Abkommen über Vereinbarungen und die Praxis der Vertragsstaaten hinaus. Nationale Gerichte sollten sich im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit der Auffassung derartiger Vertragsorgane auseinandersetzen, müssten sie aber nicht übernehmen.

Diese Argumentation verkennt die Besonderheiten der Entstehung und Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen im Allgemeinen und des CERD im Besonderen. Allgemeine Empfehlungen haben außerdem indirekt über die Anwendung menschenrechtlicher Normen durch internationale Gerichte, etwa des Internationalen Gerichtshofes (IGH), des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) oder des Seegerichtshofs (ISGH), rechtliche Wirkungen entfaltet, die weit über ihre ursprüngliche vertragliche Regelung hinausgehen.⁴² Dies betrifft sowohl die Anwendung von Verfahrensrechten als auch die Auslegung substantieller Menschenrechte oder ihre Berücksichtigung bei der Auslegung anderer völkerrechtlicher Normen.⁴³

³⁹ BVerfGE 58, 1; 128, 326, 370; 11, 307, 324.

⁴⁰ BVerfGE 142, 313 Rnr. 90.

⁴¹ BVerfGE 160, 79 Rnr. 103, 105ff.

⁴² S. etwa Art. 38 ICJ Statute, Art. 21 III Rome Statute, Art. 293 ITLOS. Vgl. i.ei. Scheinin, M. (ed.) (2019). *Human Rights Norms in 'Other' International Courts*, Cambridge.

⁴³ Vgl. etwa Ghandhi, S., *Human Rights and the International Court of Justice. The Ahmadou Sadio Diallo Case*, *Human Rights Law Review* Vol.11 (2011), S. 527-555; Young, R., *Internationally recognised human rights before the International Criminal Court*, *I.C.L.Q.* Vol. 60 (2011), S. 189-208.

2. Allgemeine Empfehlungen in der Menschenrechtspraxis

Auch der EGMR zieht für die Interpretation der EMRK nicht bindende Instrumente heran.⁴⁴

Für CERD ist eine Zuständigkeit des IGH zur Entscheidung über die Auslegung der Konvention ausdrücklich vorgesehen, Art. 22 CERD. Darüber hinaus entfalten Instrumente internationaler Institutionen, die nicht Teil der in Art. 38 Abs.1 IGH Statut aufgeführten klassischen Rechtsquellen sind, diesen vergleichbare rechtliche Wirkungen als Teil einer internationalen öffentlichen Gewalt.⁴⁵

Eine Übernahme der o.g. Entscheidungsgründe für die innerstaatliche Anwendung der Allgemeinen Empfehlung Nr. 36 des CERD ist jedoch insoweit nicht zwingend, als das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)⁴⁶ aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und Grundausrichtung mit anderen Verträgen nicht ohne weiteres vergleichbar ist.⁴⁷ Die Rechtsprechung und das BVerfG haben die Verpflichtungen aus dem CERD hinsichtlich der Erstellung von Rassenprofilen bisher nicht rezipiert.

Gerade im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Anwendung internationaler Menschenrechtsstandards ist nicht ersichtlich, warum das BVerfG die Anwendung von Art. 25 GG nicht in Erwägung zieht. Von Art. 25 GG werden grundlegende, als zwingendes Völkerrecht einzustufende Menschenrechte erfasst.⁴⁸

Über seine Stellung als einfaches Bundesgesetz nach Art. 59 Abs.2 GG geht die innerstaatliche Wirkung des CERD weiter, weil es sich materiell um grundlegende Menschenrechte handelt und inhaltlich teilweise um Völkergewohnheitsrecht. Für die Geltung einer Regel als „allgemein“ kommt es nicht darauf an, ob sie auch von Deutschland anerkannt worden ist.⁴⁹ Der Ausschuss hat in der Allgemeinen Empfehlung ausdrücklich festgestellt, dass Rassenprofile fundamentale Menschenrechtsprinzipien verletzen, auf denen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁵⁰ beruht. Das Verbot rassistischer Diskriminierung erfüllt damit die Anforderungen des BVerfG an zwingendes Völkerrecht, da es sich um einen Rechtsatz handelt, der für den Bestand des Völkerrechts unerlässlich ist und deren Beachtung alle Mitglieder der Staatengemeinschaft verlangen können.⁵¹ Der Widerspruch

⁴⁴ EGMR Urt. v. 12.11.2008, Beschwerde-Nr. 34503/97, Rnr. 85 f. – Demir und Baykara/Türkei.

⁴⁵ S. i. e. Goldmann, M. (2015). Internationale öffentliche Gewalt, Heidelberg.

⁴⁶ BGBl. 2008 II S. 1420.

⁴⁷ Kayess, R./ French, P. (2008). Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Human Rights Law Review, Volume 8, S. 1–34.

⁴⁸ BVerfGE 112, 1, 28.

⁴⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 100. EL Januar 2023, GG Art. 25, Rnr. 36.

⁵⁰ Res. 217 A (III), Yearbook of the United Nations 1948-49, S. 535-537.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 112, 1, 27.

zwischen rassistischer Diskriminierung und den grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts ist historisch belegt⁵² und normativ anerkannt.⁵³ Ohne eine Zuordnung von als für eine Rasse konstituierend definierter subjektiver Zuordnungen ist eine Unterscheidung nach diesem vermeintlichen Kriterium nicht möglich. Nur durch das Verbot von Rassenprofilen kann rassistischer Diskriminierung somit wirksam vorgebeugt werden.

Inzwischen sind als Belege für die Anerkennung menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts der Trend zur Universalität der wichtigsten Menschenrechtsverträge und die Einführung der UPR durch den Menschenrechtsrat, bei der die Staaten über ihre Einhaltung der Menschenrechtsnormen berichten, ohne in der Regel auf spezifische vertragliche Verpflichtungen Bezug zu nehmen, besonders zu beachten.⁵⁴

CERD wurde bis Oktober 2023 von 182 Staaten unterzeichnet oder ratifiziert.⁵⁵

Der Nachweis der Staatenpraxis erfolgt bei menschenrechtlichen Verpflichtungen weitgehend durch Erklärung, so dass der Äußerung von Staaten um Zusammenhang mit der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen besonderes Gewicht zukommt.⁵⁶ Deutschland hat sich neben anderen Mitgliedstaaten in seinen Berichten im Rahmen des UPR, seinen Stellungnahmen zu den entsprechenden Empfehlungen anderer Staaten und durch nationale Gesetze und Rechtsprechung zum Verbot rassistischer Diskriminierung allgemein und Rassenprofile insbesondere allgemein bekannt.⁵⁷

Eine wichtige Quelle für die Anerkennung von menschenrechtlichem Gewohnheitsrecht ist der IGH.⁵⁸ Aber auch Entscheidungen des EGMR und von UN-Menschenrechtsausschüssen können Hinweise auf Gewohnheitsrecht enthalten.⁵⁹ Außerdem können Stellungnahmen und Empfehlungen von Mitgliedstaaten während der UPR eine Staatenpraxis belegen.

Viele der UN-Menschenrechtsvertragsorgane haben anerkannt, dass die Rechte auf Nichtdiskriminierung und Gleichheit - und damit auch andere Rechte und Freiheiten - eine implizite Verpflichtung beinhalten, gegen schädliche Stereotypen und ungerechtfertigte Stereotypisierung vorzugehen. Ein Stereotyp ist in diesem Verständnis

⁵² Lauren, P.G. (1996). *Power and Prejudice*, 2nd ed., Boulder.

⁵³ United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, A/RES/1904(XVIII), Article 1.

⁵⁴ Schabas, W. (2021). *The Customary International Law of Human Rights*, Oxford, S. 39.

⁵⁵ S. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en.

⁵⁶ Vgl. etwa De Schutter, O. (2010). *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, S. 50ff.

⁵⁷ S. etwa Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Germany, U.N.-doc. A/HRC/39/9, Abs.155.78, 155.80-155.84.

⁵⁸ Vgl. dazu Schabas 2021 (Anm. 54), S. 39ff.

⁵⁹ S. CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant, U.N.- doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, Abs. 8.

2. Allgemeine Empfehlungen in der Menschenrechtspraxis

eine verallgemeinerte Ansicht oder ein Vorurteil über Eigenschaften oder Merkmale, die die Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe besitzen oder besitzen sollten, oder über die Rollen, die die Mitglieder dieser Gruppe spielen oder spielen sollten. Der internationale Menschenrechtsschutz beschränkt sich dabei auf Stereotypisierung, die anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten beeinträchtigen und nicht mit allen Stereotypen und allen Formen der Stereotypisierung. Zwei internationale Menschenrechtsverträge enthalten ausdrückliche Verpflichtungen in Bezug auf Stereotype, nämlich das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)⁶⁰ und das CRPD. Diese Verpflichtungen sind sowohl positiver als auch negativer Natur. Das CERD enthält keine Erwähnung von Stereotypen, aber Art. 7 CERD befasst sich mit dem verwandten und sich manchmal überschneidenden Konzept der Vorurteile.⁶¹ Der Ausschuss hat klargestellt, dass Rassismus sowohl durch die Auswirkungen als auch durch die Absicht definiert wird. Die Praxis der Rassenprofile verstößt gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund der Rasse, die Gleichheit vor dem Gesetz und die Garantien eines ordnungsgemäßen Verfahrens.⁶²

Der Schutz vor rassischer Diskriminierung wird als Prinzip des internationalen Menschenrechtsschutzes auf der Grundlage öffentlicher Erklärungen im Namen von Staaten, offizieller Veröffentlichungen, Rechtsgutachten von Regierungen, Entscheidungen nationaler Gerichte, bilateraler Vertragsbestimmungen und des Verhaltens im Zusammenhang mit Resolutionen internationaler Organisationen als zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) akzeptiert.⁶³

Fraglich ist, inwieweit sich aus diesen Quellen dann zwangsläufig ergibt, dass Rassenprofile gegen dieses gewohnheitsrechtlich anerkannte Verbot rassischer Diskriminierung verstoßen⁶⁴ und mit dem in der Allgemeinen Empfehlung konkretisierten Inhalt integraler Teil der Verpflichtungen aus dem Diskriminierungsverbot sind.⁶⁵

⁶⁰ BGBl. 1985 II S. 648.

⁶¹ Vgl. insgesamt Cusack, S. (2013). Gender stereotyping as a human rights violation, research report commissioned by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva.

⁶² CERD/C/SR.2600, Abs. 20, 40

⁶³ Vgl. i.ei. Schabas 2021 (Anm. 54), S. 60ff.

⁶⁴ S. zur Anerkennung der Prävention rassischer Diskriminierung als *erga omnes* Norm Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Reports 1970, S. 3; ECHR, Georgia v. Russia (I) [GC], no. 13255/07, 3 Juli 2014, Partially dissenting opinion of Judge Tsotsoria.

⁶⁵ Vgl. für eine ähnliche Argumentation Fourth report on peremptory norms of general international law (*jus cogens*) by Dire Tladi, Special Rapporteur, A/ CN.4/ 727, Abs. 91.

3. Entstehung der Allgemeinen Empfehlung

Das Verfahren für die Entwicklung und Annahme Allgemeiner Empfehlungen ist weder in der Konvention selbst noch in den Verfahrensregeln des Ausschusses im Einzelnen geregelt. Art. 9 Abs. 2 CERD sieht lediglich vor, dass Staaten zu den Allgemeinen Empfehlungen ihre Kommentare abgeben dürfen. Die Allgemeinen Empfehlungen waren ursprünglich unterstützende Elemente des Staatenberichtsverfahrens und konzentrierten sich auf Lücken im Verfahren oder in der Auslegung von Vertragsbestimmungen, die sich aus dem Staatenberichtsverfahren ergeben hatten.⁶⁶ Dem Wortlaut der Vertragsbestimmungen folgend war die Erarbeitung dieser Dokumente durch den Ausschuss in der Vergangenheit eher eine interne Angelegenheit.⁶⁷ Die Zusammenfassung der bisherigen abschließenden Bemerkungen zu periodischen Staatenberichten ist nach und nach einer umfassenderen und transparenten Materialsammlung gewichen, einschließlich Individualbeschwerden und Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, Zivilgesellschaft und dem Sekretariat.

Nach der Annahme der Allgemeinen Empfehlung Nr. 36 hat der Ausschuss erstmals Richtlinien für die Erarbeitung Allgemeiner Empfehlungen erlassen.⁶⁸ Diese sehen insbesondere vor, eine allgemeine thematische Diskussion über das Thema abzuhalten, eine Praxis, die andere Vertragsüberwachungsorgane bereits erfolgreich angewendet haben.

Im November 2017 führte der Ausschuss auf seiner 92. Tagung eine thematische Diskussion zum Thema „Rassendiskriminierung in der heutigen Welt: Rassenprofile, ethnische Säuberungen und die damit verbundenen Herausforderungen“ durch.⁶⁹ Die meisten Beiträge beschrieben den Gebrauch von Rassenprofilen in verschiedenen Staaten, einschließlich Deutschland.⁷⁰ Einige Beiträge analysierten jedoch die Erfahrungen, Herausforderungen und Lehren auch rechtlich und hinsichtlich der Bezüge von Rassenprofilen zu anderen Formen rassistischer Diskriminierung.⁷¹ Im Anschluss an die Diskussion beschloss der Ausschuss, eine Allgemeine Empfehlung auszuarbeiten, um Leitlinien zur Verhinderung und Bekämpfung von Rassenprofilen bereitzustellen.

Ein Berichtersteller hat zunächst relevantes Material gesammelt, Recherchen durchgeführt und einen ersten Entwurf erstellt und diesen gemäß den Vorschlägen des Ausschusses überarbeitet. Der Einfluss eines Berichterstellers hängt von seinem Fachwissen, aber auch von seinem Ansehen und seiner Autorität im Ausschuss

⁶⁶ Thornberry, P., Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), EPIL, March 2020, Abs. 10f.

⁶⁷ S. auch Rule 67f. of the Rules of procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, United Nations, 1986.

⁶⁸ CERD/C/504, Abs. 10.

⁶⁹ CERD/C/SR.2600, Abs. 1.1.

⁷⁰ S. CERD/C/SR.2600, Abs. 33.

⁷¹ Insbes. Abs. 26-30, 31-35.

3. Entstehung der Allgemeinen Empfehlung

ab.⁷² Nach dem ersten Entwurf war der Berichterstatter für die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 ausgetauscht worden.

Während seiner 98. Sitzung im April und Mai 2019 leitete der Ausschuss den eigentlichen Entwurfsprozess der Allgemeinen Empfehlung ein, indem er alle interessierten Gruppen einlud, sich zu einer ersten Fassung zu äußern. In dem Verfahren haben zehn Mitgliedstaaten, vier unabhängige Menschenrechtsmechanismen, neun nationale Menschenrechtsinstitutionen, 15 Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) und sechs regionale Organisationen ihre Stellungnahmen eingereicht.⁷³ Der Einfluss der einzelnen Beiträge kann durch einen Vergleich des ersten Entwurfs mit dem endgültigen Text bestimmt werden.

In ihren schriftlichen Stellungnahmen zum ersten Entwurf der Allgemeinen Empfehlung äußerte nur eine kleine Minderheit von Staaten grundsätzliche Bedenken hinsichtlich ihrer inhaltlichen Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen.⁷⁴ Es wurde jedoch betont, dass die Allgemeine Empfehlung keine neuen rechtlichen Verpflichtungen schaffen könne, Rassenprofile daher nur erfasst seien, soweit sie in den Anwendungsbereich rassistischer Diskriminierung nach Art. 1 Abs.1 CERD fallen.⁷⁵ In den meisten schriftlichen Beiträgen wurde die Initiative des Ausschusses ausdrücklich begrüßt. Die Länder verwiesen jedoch auf ihre innerstaatliche Rechtslage und die sich daraus ergebenden Grenzen der nationalen Umsetzung des CERD, etwa hinsichtlich der Erhebung von Daten nach Rasse und ethnischer Herkunft. Die ethnische Abstammung und die anderen in Art. 1 CERD genannten Anknüpfungspunkte dürften nicht zum einzigen Kriterium für polizeiliche Maßnahmen gegen Personen herangezogen werden.⁷⁶ Die Heranziehung des Herkunftslandes, des Wohnsitzes oder des Kleidungsstils dürfe auch nicht zu einer indirekten Diskriminierung aufgrund der Rasse führen.⁷⁷ Allgemein wurde angeregt, den im Entwurf weit gefassten Anwendungsbereich der Allgemeinen Empfehlung auf Rassenprofile bei der Polizei und bei der Strafverfolgung zu beschränken.

Die Beiträge der internationalen Institutionen und der NRO verweisen auf eine Vielzahl empirischer Untersuchungen zur Effektivität von Rassenprofilen in der Verbrechensbekämpfung und ihre Auswirkungen auf die Betroffenen. Eine NRO betonte, dass eine Verletzung des Verbots rassistischer Diskriminierung nicht ausgeschlossen sei, auch wenn statistische Daten den Erfolg von Rassenprofilen belegten.⁷⁸ Spezifische Kommentare bezogen sich auch auf die Anforderungen an einen nationalen Be-

⁷² Keller/Grover 2012 (Anm. 31), S. 171.

⁷³ S. die Beiträge unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx>.

⁷⁴ S. etwa Vatikan, Japan.

⁷⁵ Vatikan.

⁷⁶ Finnland, Niederlande.

⁷⁷ HRW, AI.

⁷⁸ AI.

schwerdemechanismus, die besonderen Gefahren der algorithmischen Profilerstellung und die hohe Fehleranfälligkeit des Einsatzes künstlicher Intelligenz bei der Gesichtserkennung. Mehrere Beiträge drangen darauf, das Problem der intersektionalen Diskriminierung auf der Grundlage weiterer Gründe als der Rasse und ethnischen Zugehörigkeit ausdrücklich in die Empfehlung aufzunehmen.

4. Inhalt der Allgemeinen Empfehlung

Die Allgemeine Empfehlung ist in englischer Sprache verabschiedet worden und liegt in deutscher Übersetzung vor.⁷⁹

Inhaltlich werden Allgemeine Empfehlungen häufig in drei Arten unterteilt, die neben den Staaten auch weitere Adressaten betreffen können: rechtlich-analytisch/interpretativ, Empfehlungen für politische Maßnahmen und Empfehlungen für praktische Maßnahmen.⁸⁰ Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 enthält alle drei Elemente. Sie ist in acht Abschnitte unterteilt, die mit entsprechenden Überschriften versehen sind.⁸¹

Nach einer kurzen Einführung mit einer Übersicht über das Entstehungsverfahren⁸² verweist der Ausschuss detailliert auf Prinzipien und Praktiken, die sich aus der Überprüfung periodischer Staatenberichte⁸³ ergeben hätten. Außerdem bezieht sich der Ausschuss ausdrücklich auf seine Rechtsauffassung und Auslegung der CERD aus seiner Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2005) zur Diskriminierung von Fremden, Nr. 31 (2005) zur Verhinderung von Rassendiskriminierung in der Strafjustiz und Nr. 34 (2011) zur Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft.⁸⁴ Für die Anwendung der Allgemeinen Empfehlung im deutschen Kontext sind außerdem die Hinweise auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 27 (2000) zur Diskriminierung der Roma und Nr. 35 (2013) zur Bekämpfung rassistischer Hassreden zu erwähnen.⁸⁵ Anschließend verweist der Ausschuss auf bestimmte abschließende Bemerkungen zu periodischen Staatenberichten mit Empfehlungen, Rassenprofile zu beenden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass auch Vertragsüberwachungsorgane anderer internationaler Menschenrechtsverträge Rassenprofile als Verletzung internationaler Menschenrechte ansehen, so etwa der Menschenrechtsausschuss und der Ausschuss gegen Folter.⁸⁶ Rassenprofile sind *per se* keine Form des Rassismus und damit absolut verboten. Wegen der mit ihnen verbundenen Stereotypisierungen müssen sie sich aber an dem strengen Maßstab rassistischer Diskriminierung messen lassen und sind nach den Ausführungen in der Allgemeinen Bemerkung nur in engen Grenzen zu rechtfertigen.

⁷⁹ CERD/C/GC/36.

⁸⁰ Keller/Grover 2012 (Anm. 31), S. 143.

⁸¹ S. für einen detaillierteren Überblick über den Inhalt Keane, D., Guidance at a critical moment – thoughts on CERD’s General Recommendation on racial profiling by law enforcement officials, Völkerrechtsblog, 28.11.2020.

⁸² S. Abs. 1-3.

⁸³ Gemäß Art. 9 Abs. 1 CERD.

⁸⁴ S. Abs. 4-9.

⁸⁵ Der Text der Allgemeinen Empfehlungen ist in den sechs Amtssprachen der UN erhältlich unter https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

⁸⁶ S.o.

Unter Hinweis auf die unterschiedlichen Begriffsbestimmungen für Rassenprofile der Inter-Amerikanischen Kommission für Menschenrechte (IACHR), des Arabischen Menschenrechtskomitees, der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) und des Sonderberichterstatters des Menschenrechtsrates für heutige Formen von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und diesbezüglicher Intoleranz stellt der Ausschuss fest, dass eine allgemein anerkannte Definition des Begriffes des Rassenprofils im internationalen Recht bisher nicht existiere.⁸⁷ Bestehende Definitionen enthielten jedoch nach Auffassung des Ausschusses die gemeinsamen Elemente

1. der Erstellung durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und
2. auf der Grundlage von Rasse, Hautfarbe, Religion, Geschlecht, sexueller Orientierung, Behinderung, Alter oder Migrationsstatus ohne
3. von objektiven Kriterien oder vernünftigen Erwägungen geleitet zu sein.

Rassenprofile würden zudem in spezifischen Kontexten verstärkt gebraucht, etwa bei der Kontrolle des Aufenthaltsrechts, der Verbrechensaufklärung oder in der Terrorismusbekämpfung.⁸⁸ Auf dieser Grundlage definiert der Ausschuss Rassenprofile dem Wortlaut des Durban Programms gegen Rassismus folgend als

„Praxis der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, die in irgendeiner Weise auf Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft beruht, um Personen untersuchenden Aktivitäten zu unterziehen, die darauf abzielen, festzustellen, ob eine Person Straftaten verübt.“⁸⁹

Nach diesem Verständnis sind Rassenprofile an Stereotypen gebunden, die dann unmittelbare Menschenrechtsverletzungen darstellen, wenn sie zu einer Einschränkung der Ausübung von Menschenrechten führen.

Nach Ansicht des Ausschusses ist der Kampf gegen Rassenprofile integraler Bestandteil der Erreichung der Ziele der CERD, da sie fundamentale Menschenrechtsprinzipien verletzen, insbesondere das Prinzip der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft und der Gleichheit vor dem Gesetz, auf denen die AEMR beruht. Im Zusammenhang mit den Prinzipien und allgemeinen Verpflichtungen der CERD selbst⁹⁰ stellt der Ausschuss klar, dass Rassenprofile das Potential in sich tragen, rassistische Situationen, rassistische Vorurteile und Stereotypen zu fördern und zu verfestigen. Daher sei es Teil der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, ihre Verfahrensweisen, Gesetze

⁸⁷ S. auch Wissenschaftliche Dienste (2021), Einzelfragen zu „Racial Profiling“ und zur „Ausländerkriminalität“, Deutscher Bundestag WD 7 - 3000 - 108/21.

⁸⁸ S. Abs. 13-20.

⁸⁹ World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Programme of Action, Abs. 72.

⁹⁰ Abs. 21-25.

4. Inhalt der Allgemeinen Empfehlung

und Vorschriften mit dem Ziel zu überprüfen, dass Rassenprofile nicht angewendet würden. Im Einzelnen leitet der Ausschuss diese Verpflichtung aus Art. 5, 6 und 7 CERD ab. Neben der positiven Verpflichtung aus Art. 5 CERD betont der Ausschuss eine präventive Pflicht aus Art. 6 CERD, einschließlich effektiver Rechtsbehelfe und Schadensersatz. In Bezug auf Art. 7 CERD und den Inhalten von Bildungs- und Informationsmaßnahmen beobachtet der Ausschuss, dass Rassenprofile häufig das Ergebnis etablierter und unwidersprochener Verwaltungspraxis seien.

Hinsichtlich der Verbreitung von Rassenprofilen zitiert der Ausschuss einen Bericht von 2007 des Sonderberichterstatters des Menschenrechtsrates zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorbekämpfung, in dem dieser feststelle, dass Maßnahmen der Sicherheitsbehörden, die auf Kriterien der angeblichen Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, Nationalität oder Religion einer Person beruhen, weltweit zunehmen. Der Ausschuss stellt sodann allgemein fest, dass Rassenprofile aufgrund der aktuellen Sorge hinsichtlich Terrorismus und Migration und der damit verbundenen Vorurteile und Intoleranz gegenüber bestimmten Personen zugenommen haben. Hier weist der Ausschuss ausdrücklich auf Absatz 11 seiner abschließenden Bemerkungen zum 19.-22. Staatenbericht Deutschlands hin, in dem er mit Blick auf § 22 Abs. 1 BPolG dringend empfiehlt, die Praxis der Rassenprofile wirksam zu bekämpfen. Hinsichtlich der Auswirkungen von Rassenprofilen betont der Ausschuss die negative und kumulative Wirkung sich meist wiederholender Verwaltungsmaßnahmen auf das Verhalten und das Wohlbefinden der Betroffenen.⁹¹ Insbesondere das herabgesetzte Vertrauen in die Sicherheitskräfte führe zu weniger Bereitschaft der Zusammenarbeit, über Straftaten zu informieren und Opfer zu unterstützen. Häufig seien Rassenprofile mit Hassreden verbunden, weil sie in der politischen Auseinandersetzung instrumentalisiert würden. Rassenprofile hätten auch Auswirkungen auf die anderen Phasen des Strafprozesses und die dafür zuständigen Institutionen.

Der Ausschuss diskutiert dann ausführlich den Einsatz neuer Technologien, insbesondere algorithmische Erkennungssoftware und ihre mögliche Benutzung für Rassenprofile. Dabei bezieht sich der Ausschuss nicht auf eigene Quellen, insbesondere abschließende Bemerkungen, sondern wissenschaftliche Literatur und Berichte über die Wirkung technologischer Entwicklungen auf bestimmte Menschenrechte verschiedener Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrates. Der Ausschuss wendet sich dann besonders der sog. algorithmischen Profilerstellung zu, in der er die Gefahr vermutet, rassistische Vorurteile zu reproduzieren und zu verstärken.⁹² So seien diskriminierende Resultate algorithmischer Verfahren häufig schwerer zu erkennen als menschliche Entscheidungen und damit auch schwerer angreifbar. NRO im Menschenrechtsbereich fehlten global die technischen Möglichkeiten, diskriminierende Praktiken in diesem Zusammenhang aufzudecken. Besonders problema-

⁹¹ Abs. 26-30.

⁹² Abs. 31-36.

tisch sei die Nutzung von algorithmischen Profilerstellungen, um die Wahrscheinlichkeit krimineller Aktivitäten durch bestimmte Gruppen oder Individuen an bestimmten Orten zu prognostizieren. Daten der Vergangenheit, etwa hinsichtlich von Verhaftungen, könnten gerade auf diskriminierender Praxis beruhen, die so fortgeschrieben würden. Insbesondere automatische Gesichtserkennung und Überwachungstechnologie bereite in diesem Zusammenhang Sorge hinsichtlich der Verwirklichung mehrerer Menschenrechte. Der Ausschuss betont seine Übereinstimmung mit der Wissenschaft, dass es keine direkten Verbindungen zwischen der Zusammensetzung der DNA einer einzelnen Person und ihrer ethnischen Abstammung oder Nationalität gäbe.

In seiner umfassenden Liste mit Empfehlungen⁹³, in verbindlicher Sprache verfasst, betont der Ausschuss zunächst, dass umfassende Gesetze gegen rassistische Diskriminierung eine unverzichtbare Grundvoraussetzung für die Beseitigung von Rassenprofilen seien. Interne Anweisungen und Verwaltungsvorschriften müssten internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen und die Staaten sollten sich bewusst machen, welche ihrer Vorschriften Rassenprofile ermöglichen, um diese zu überarbeiten. Insbesondere Vorschriften zur Identitätsfeststellung und ihren Begleiteingriffen sollten auf der Grundlage von Konsultationen mit betroffenen Gruppen geprüft werden, interne und externe Überprüfungsmechanismen vorsehen und hinsichtlich deren Ergebnisse transparent sein. Ein opferzentrierter Ansatz würde bei dieser Umsetzung helfen. Parallel sei Fortbildung wichtig und sollte verpflichtend sein. Dabei betont der Ausschuss die wichtige Rolle derer, die mit der Erstellung von Algorithmen befasst seien. Bei der Auswahl von Bewerbern solle auf die Zugehörigkeit zu Minderheiten geachtet werden.

Bei der Arbeit der Polizei vor Ort sollte über die üblichen Ansprechpersonen in einer Gemeinschaft hinaus, gezielt Frauen, Jugendliche und Angehörige von Minderheiten eingebunden und informiert werden. Für die Überwachung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards sei die Sammlung und Auswertung disaggregierter Daten über Identitätsfeststellungen, Verkehrskontrollen und Grenzkontrollen notwendig. Außerdem sollten Stellen eingerichtet werden, die Beschwerden über Rassenprofile untersuchen könnten. In Bezug auf die Nutzung künstlicher Intelligenz betont der Ausschuss neben der Notwendigkeit klarer gesetzlicher Grundlagen die Öffnung der Algorithmen für wissenschaftliche Überprüfungen, die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen, die in diesem Bereich tätig sind, und die Einrichtung von Mechanismen, die rassistische Vorurteile innerhalb algorithmischer Profile behandeln könnten.

⁹³ Abs. 37-69.

4. Inhalt der Allgemeinen Empfehlung

Nach der Annahme der Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss im Januar 2021 zum ersten Mal eine Erklärung ihres Inhaltes in Form von Fragen und Antworten veröffentlicht, die die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erleichtern soll.⁹⁴

⁹⁴ Preventing and Combatting Racial Profiling by Law Enforcement Officials, General Recommendation No. 36, Frequently Asked Questions, January 2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-36-2020-preventing-and>.

5. Bereits bestehende Pflichten der Mitgliedstaaten aus CERD hinsichtlich der Erstellung von Rassenprofilen

Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich von Rassenprofilen ergeben sich zunächst aus den allgemeinen Verpflichtungen in Art. 2 CERD i.V.m. Art. 5 CERD, die der Pflichtentrias von Achtung, Gewährleistung und Schutz der vereinbarten Rechte folgen. Im Unterschied zu den anderen Vertragsüberwachungsorganen hat der Ausschuss keine Allgemeine Empfehlung zur Auslegung der allgemeinen Verpflichtungen erlassen. Ihr Inhalt ist daher den entsprechenden Hinweisen in anderen Allgemeinen Empfehlungen zu entnehmen.⁹⁵ Der Schutz vor Diskriminierung als positive Pflicht ist erforderlich, wenn die Diskriminierung bestimmter Gruppen besonders nachteilig oder schwerwiegend ist.⁹⁶ In Deutschland sind z.B. Jüd*innen, Sinti*zze, und Rom*nja, Schwarze Menschen, Muslim*innen und Menschen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte, die selbst oder deren Vorfahren aus anderen Ländern zugewandert sind, von rassistischer Diskriminierung besonders betroffen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass rassistische Diskriminierung durch eine ungleiche Verteilung von Wohlstand, sowie durch Marginalisierung und soziale Ausgrenzung verschärft werden kann.⁹⁷

Polizeiliche Handlungen wurden nicht ausdrücklich in die Liste der konkreten staatlichen Handlungen in Art. 2 Abs.1 CERD aufgenommen. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 13 hat der Ausschuss jedoch klargestellt, dass insbesondere Beamte nationaler Strafverfolgungsbehörden, die polizeiliche Befugnisse ausüben, insbesondere die Befugnis zur Festnahme oder Verhaftung, über diese staatlichen Verpflichtungen informiert und belehrt werden sollen.⁹⁸

Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit die positiven Verpflichtungen aus Art. 2 CERD in der Allgemeinen Empfehlung lediglich weiter konkretisiert werden oder völlig neue Verpflichtungen entwickelt wurden.

Bei den Bemühungen um die Beseitigung der Rassendiskriminierung beriefen sich die Mitgliedstaaten neben dem ausdrücklichen Prinzip des Verbots der rassistischen Diskriminierung in Art. 1 Abs. 2 und Art. 55 (c) der UN-Charter besonders auf den in der Präambel ausgedrückten Glauben an die grundlegenden Menschenrechte und die Würde und den Wert der menschlichen Person.⁹⁹ Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz stellen

⁹⁵ Die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 13, Nr. 17 und Nr. 32 beziehen sich darauf.

⁹⁶ Nowak 2005, (Anm. 34), Art. 26, Abs. 4.

⁹⁷ Durban Declaration of Action, Abs. 9.

⁹⁸ S. Forty-second session (1993), General recommendation XIII on the training of law enforcement officials in the protection of human rights, Abs. 2, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7485&Lang=en.

⁹⁹ Goodrich, L. M. / Hambro, E. / Simons, A. P. (1969). Charter of the United Nations, Third and revised edition, Columbia University Press, S. 21.

eine Negation der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen dar.¹⁰⁰ Gleichheit ist neben Freiheit der wichtigste Grundsatz, der dem Konzept der internationalen Menschenrechte zugrunde liegt und an den Ursprung der UN als Reaktion auf die Ereignisse von Rassismus, Faschismus und Nationalsozialismus zurückreicht.¹⁰¹ Rassistische Diskriminierung ist ein Hindernis für die uneingeschränkte Wahrnehmung aller Menschenrechte und leugnet, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind.¹⁰² Ihre internationale Bedeutung ergibt sich aus ihrer Wirkung als eine der Hauptursachen zahlreicher innerstaatlicher und internationaler Konflikte, einschließlich bewaffneter Konflikte.¹⁰³

Nach Präambel Absatz 6 dient CERD der Beseitigung rassistischer Diskriminierung, die nicht zu rechtfertigen ist. Der Grund ist in Präambel Absatz 7 mit den negativen Auswirkungen auf die freundschaftlichen und friedlichen Beziehungen zwischen den Völkern gegeben. Die Legaldefinition der Rassendiskriminierung in Art. 1 CERD ist im Lichte dieses historischen Kontexts auszulegen.

In internationalen Rechtsquellen wurde der Begriff der Rasse teilweise in einem engen Sinne als biologisch unterschiedliche Gruppe aufgefasst. Es besteht jedoch Einigkeit, dass nur physische Unterschiede anthropologisch erfasst werden können und es nicht möglich ist, diese Faktoren einer gemeinsamen biologischen Gruppe zuzuordnen. Der Begriff der Rasse kann daher nur im Zusammenhang mit Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft verwendet werden.¹⁰⁴ Intellektuelle und emotionale Unterschiede zwischen Menschen sind jedoch viel mehr auf geographische, historische, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Faktoren zurückzuführen. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse werden von Menschen, die diskriminieren, jedoch nicht akzeptiert und insbesondere die Hautfarbe als Kriterium für unterschiedliche Behandlungen herangezogen. Das wesentliche Merkmal einer verbotenen Diskriminierung besteht darin, dass die Behandlung einer Person nicht hinreichend auf ihren besonderen Fähigkeiten und Verdiensten oder ihrem tatsächlichen Verhalten beruht, sondern das Hauptgewicht der Entscheidung auf ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe und auf den wahrgenommenen Eigenschaften dieser Gruppe liegt.¹⁰⁵ Das CERD subsumiert Unterscheidungen unter das Konzept der rassistischen Diskriminierung, die eine ungerechte und unberechtigte Ungleichbehandlung einer Person oder einer Personengruppe bedeutet. Daraus hat sich die Notwendigkeit eines weiteren Rassenbegriffes ergeben, der den biologi-

¹⁰⁰ Durban Declaration and Programme of Action, S. 7.

¹⁰¹ Nowak 2005 (Anm. 34), Art. 26, Abs. 1, 5.

¹⁰² S. Präambel AEMR.

¹⁰³ Moeckli, M., Völkerrechtliche Grenzen des racial profiling, in: Jusletter 18, September 2017.

¹⁰⁴ Van Boven, T., Racial and Religious Discrimination, EPIL, January 2007, Abs. 2.

¹⁰⁵ Hannikainen, L. (1988). Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law, Finnish Lawyers Publishing Company, S. 467ff.

schen Rassenbegriff zum Ausgangspunkt nimmt und Grundlage der Definition rassistischer Diskriminierung in Art. 1 Abs. 1 CERD ist.¹⁰⁶ Der Begriff der Rasse impliziert gerade nicht die Akzeptanz von Theorien, die versuchen, die Existenz von separaten menschlichen Rassen zu bestimmen.¹⁰⁷ Eine entsprechende Klarstellung findet sich auch in der Präambel der CERD.¹⁰⁸ Nach menschenrechtlichem Verständnis kommt es für eine rassistische Diskriminierung nicht auf die Zugehörigkeit zu einer Rasse an, sondern auf das Abstellen staatlichen Verhaltens auf bestimmte Kriterien, die nach dem Verständnis derjenigen, die sie benutzen, einer einheitlichen Rasse, ethnischen Abstammung etc. i.S. von Art. 1 Abs. 1 CERD zuzuordnen sind. Damit werden Stereotypen gefestigt und, auch wenn auf Kultur, Religion und Sprache abgestellt wird, letztlich biologischen und anderen Abstammungstheorien Vorschub geleistet, wenn auch unbewusst.¹⁰⁹ Rasse ist somit eine wichtige analytische Kategorie für Menschenrechtsverletzungen.¹¹⁰

Eine Definition des Begriffes der Diskriminierung findet sich außerdem in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 32, welche auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 Bezug nimmt. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Art. 1 Abs. 1 CERD schützt den gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem anderen Bereich des öffentlichen Lebens.¹¹¹ Die damit verbundenen Rechte und Freiheiten sind in Art. 5 CERD nicht abschließend aufgezählt und schließen das Recht auf Gleichbehandlung durch alle anderen Organe der Rechtspflege mit ein.¹¹² Art. 5 CERD beruht auf den Prinzipien der Unteilbarkeit und Interdependenz der internationalen Menschenrechte und trägt der Tatsache Rechnung, dass Rassendiskriminierung im täglichen Leben vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sowie beim Zugang zu Orten und Dienstleistungen spürbar ist.¹¹³ Umgekehrt liegt keine rassistische Diskriminierung vor, wenn die Kriterien für eine Differenzierung nach den Zielen und Zwecken der Konvention legitim und die Maßnahme verhältnismäßig ist.¹¹⁴ Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens umfasst damit sowohl absichtliche als auch faktische Ungleichbehandlung.¹¹⁵

¹⁰⁶ S. insgesamt Hannikainen 1988 (Anm. 105), S. 471ff.

¹⁰⁷ Schabas 2021 (Anm. 54), S. 165.

¹⁰⁸ S. Präambel, Abs. 6.

¹⁰⁹ S. Liebscher/ Wetzels, Kap. 4.1, Rnr. 81, in: Angst/ Lantschner (Hrsg.) 2020. ICERD. Nomos.

¹¹⁰ Barskanmaz, C. (2019). Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, Springer, S. 21.

¹¹¹ Barskanmaz 2019 (Anm. 110), S. 9.

¹¹² Allgemeine Empfehlung XXXI zur Verhütung von Rassendiskriminierung bei der Verwaltung und Arbeitsweise der Strafrechtspflege, 2005.

¹¹³ Van Boven 2007 (Anm. 104), Abs. 16.

¹¹⁴ CERD/C/GC/32, Abs. 8.

¹¹⁵ CERD/C/GC/32, Abs. 7.

5. Bestehende Pflichten aus CERD

Der Menschenrechtsausschuss hat diese Definition des Begriffes der Rassendiskriminierung für die Auslegung des CCPR übernommen.¹¹⁶

Nach Ansicht des IGH ruht das gesamte Rechtsgefüge der nationalen und internationalen öffentlichen Ordnung auf dem Diskriminierungsverbot, das alle Gesetze durchdringt. Die Forderungen nach Gleichheit und Nichtdiskriminierung stünden im Zentrum des internationalen Menschenrechtsschutzes seit seinen Anfängen. Heutzutage sei kein Rechtsakt, der diesem Grundprinzip zuwiderläuft, akzeptabel und eine diskriminierende Behandlung einer Person aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Meinung, nationaler, ethnischer oder sozialer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Alter, wirtschaftlicher Lage, Vermögen, Zivilstand, Geburt oder eines anderen Status sei danach inakzeptabel.

Zwar gäbe es grundsätzlich keine Hierarchie zwischen den Kategorien verbotener Diskriminierung in Artikel 2 AEMR. Dennoch deute die Aufmerksamkeit, die der Rassendiskriminierung durch Gremien wie die UN-Völkerrechtskommission geschenkt werde, auf ihre besondere Bedeutung hin.¹¹⁷ CERD ist das normative Zentrum des von der UN errichteten Schutzsystems der Menschenrechte.¹¹⁸

Die zentrale Bedeutung des Verbots der Rassendiskriminierung wird durch spezielle Instrumente wie das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes und das Internationale Übereinkommen über die Verhütung und Bekämpfung des Verbrechens der Apartheid weiter unterstrichen.¹¹⁹ Rassische Diskriminierung ist eine internationale Angelegenheit, weil sie gerade wenn sie von staatlichen Institutionen ausgeht, häufig Ursache von Gewalt ist, die sich in Migrations- und Fluchtbewegungen oder Terrorismus äußert.¹²⁰

Rassenprofile, wie vom Ausschuss in der Allgemeinen Empfehlung definiert und weiter konkretisiert, sind die Grundlage jeder rassischen Diskriminierung und damit integraler Bestandteil des Verbots aus Art. 1 CERD und der Verpflichtungen zu seiner Umsetzung in Art. 2 CERD.

¹¹⁶ Allgemeinen Bemerkung Nr. 18 (37) (Nichtdiskriminierung), Abs. 6.

¹¹⁷ S. I.C.J. Reports 1971, S. 16; South West Africa, Rnr. 131.

¹¹⁸ Achiume, E./ McDougall, G. (2023). Anti-Racism at the United Nations. AJIL Unbound Vol. 117, S. 83.

¹¹⁹ Schabas 2021 (Anm. 54), S. 169.

¹²⁰ Van Boven 2007 (Anm. 104), Abs. 22.

6. Mögliche Auswirkung der Allgemeinen Empfehlung auf die Rechtsprechung und polizeiliche Praxis in Deutschland

6.1 Die Rolle Allgemeiner Empfehlungen in der deutschen Rechtsprechung

Durch Ratifikation ist CERD nach Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil des Bundesrechts und bindet durch Art. 20 Abs. 3 GG deutsche Gerichte und Behörden im Rahmen der völkerrechtskonformen Auslegung.¹²¹ Nach dem BVerfG kommt CERD wie der EMRK grundsätzlich Orientierungswirkung zu, d.h. sie ist auch bei der Auslegung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen durch staatliche Stellen zu beachten.¹²² Da nach unstreitiger Auffassung in Deutschland die Vorschläge und Empfehlungen des Ausschusses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 14 CERD keine unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit entfalten, anders als Entscheidungen des EGMR¹²³ und auch Allgemeine Empfehlung formal als unverbindlich angesehen werden, bleibt unklar, wie diese Orientierungswirkung zum Tragen kommen soll und wie Gerichte und Behörden ihr Gewicht in Entscheidungen bewerten sollen.¹²⁴ Nur so weit die Allgemeine Empfehlung durch ihre Beachtung bei der Anwendung nationalen Rechts, insbesondere Art. 3 Abs. 3 GG, in ein subjektiv-öffentliches Recht einfließt, greift die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG. Befugnisnormen zur Personenkontrolle und Identitätsfeststellung im Bundes- und Landesrecht wäre dann bei einer Anwendung entgegen der Allgemeinen Empfehlung nicht mehr Teil der verfassungsmäßigen Ordnung i.S. von Art. 2 Abs. 1 GG.

Grundsätzlich können Normen in Allgemeinen Empfehlungen für Gerichte nützlich sein, indem sie wichtige Hintergrundprinzipien des jeweiligen Menschenrechtsvertrages darlegen, anhand derer ein Gesetz analysiert werden kann. Dies hat der IGH ausdrücklich betont:

„Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with

¹²¹ Liebscher/ Wetzels, Kap. 4.1 Rnr. 3, in: Angst/Lantscher 2020 (Anm. 109).

¹²² BVerfG 2 BvR 1481/04 – Görgülü.

¹²³ Payandeh, M., Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin Chancen und Grenzen des menschenrechtlichen Individualbeschwerdeverfahrens aus der Perspektive der deutschen Rechtsordnung, JZ 2013, 980.

¹²⁴ BVerfG 2BvC63/14.

guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled."¹²⁵

Allgemeine Empfehlungen können auch dem Gesetzgeber helfen, Vorschriften in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Menschenrechtsvertrag zu erarbeiten. Ihre Wirkung wurde mit der von Gerichtsurteilen im Rechtssystem des *common law* verglichen.¹²⁶ Der Ausschuss ist das einzige internationale Gremium, das für die Auslegung des CERD eingerichtet wurde. Zudem basieren Allgemeine Empfehlungen in der Regel nicht auf bloßer Auslegung oder Theorie, sondern auf konkreten Erfahrungen bei der Prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden.¹²⁷

6.2 Bisherige Rechtsprechung deutscher Gerichte zu Rassenprofilen

In der deutschen Rechtsprechung gibt es bisher nur wenige Entscheidungen, in denen sich Gerichte inhaltlich mit dem Verbot rassistischer Diskriminierung befassen, insbesondere eine Verletzung von Art. 3 Abs.3 GG festgestellt haben.¹²⁸ Die Entscheidungen betreffen in erster Linie verdachtsunabhängige lagebildabhängige Kontrollen der Bundespolizei in Zügen und Bahnhöfen auf der Grundlage von § 22 Abs. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG (Schleierfahndung) mit dem Ziel, unerlaubte Migration ins Bundesgebiet zu verhindern. Danach liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG vor, wenn die Hautfarbe das alleinige oder zumindest das ausschlaggebende Kriterium für die polizeiliche Maßnahme war.¹²⁹ Entsprechend der Rechtsprechung zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dürfen die Diskriminierungskategorien des Absatzes 3 insgesamt grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt einer Typisierung und zur Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung herangezogen werden, auch nicht als Teil eines Motivbündels.¹³⁰

Art. 3 Abs. 3 GG wird hinsichtlich der Rassenprofile in erster Linie als Abwehrrecht gegen den Staat aufgefasst.¹³¹ Nach Ansicht des überwiegenden Teils der Rechtsprechung und Lehre kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Eingriffs in Art. 3 Abs. 3 GG polizei- und strafrechtlich relevante Verhaltensweisen grundsätzlich an die Rasse und ethnische Zugehörigkeit geknüpft werden („Nordafrikaner“, „Schwarzafrikaner“, „asiatisch aussehend“). Dabei wird teilweise argumentiert, es handle sich um die an sich übliche Verwendung des äußeren Erscheinungsbilds von

¹²⁵ ICJ, Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), zitiert nach Keller/Grover 2012 (Anm. 31), S. 159.

¹²⁶ S. Charles E. Carpenter, Court Decisions and the Common Law, Columbia Law Review, Vol. 17, 1917, pp. 593-607

¹²⁷ S.o.

¹²⁸ Vgl. etwa die Übersicht in BT-Drs. 108/21, S. 16f.

¹²⁹ OLG Koblenz, NJW 2010, 2820; OVG Münster, NVwZ 2018, 1497.

¹³⁰ Vgl. Liebscher, D., „Racial Profiling“ im Lichte des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots, NJW 2016, 2779

¹³¹ OVG Koblenz, NJW 2016, 2779; Leidinger, KJ 2018, 450

Personen in der Polizeiarbeit, wobei die für eine konkrete Maßnahme verwendeten Merkmale zufällig auch als Rassemerkmale angesehen werden könnten.¹³² Dabei wird erkannt, dass in der Analyse zwischen der Verwendung von rassistischen Merkmalen zur Beschreibung konkreter Einzelpersonen und verdachtsunabhängigem Vorgehen zu unterscheiden ist.¹³³ In der Argumentation wird dann aber immer wieder auf rassistische Merkmale Bezug genommen, die nach wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht existieren.¹³⁴ Soweit der Grund für die Stigmatisierung letztlich im gesetzeswidrigen Verhalten der betroffenen Personen gefunden wird und nicht in den Vorurteilen selbst, soll der Staat nicht durch ein Verbot von Rassenprofilen von einer effektiven Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung abgehalten werden können. Diese Argumentation lehnt letztlich die internationale Begründung für das Verbot rassistischer Diskriminierung ab.¹³⁵ Darüber hinaus wird übersehen, dass diese Stereotypisierungen, verstanden als verallgemeinerte Ansichten oder Vorurteile über Eigenschaften oder Merkmale, die die Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe besitzen oder besitzen sollten, oder über die Rollen, die von ihnen übernommen werden oder übernommen werden sollten, selbst eine Menschenrechtsverletzung darstellen.¹³⁶

6.3 Die Rechtsprechung des BVerfG zur Völkerrechtsfreundlichkeit des GG als Grundlage der Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung

Das BVerfG hat argumentiert, dass völkervertragliche Bindungen innerstaatlich zwar nicht den Rang von Verfassungsrecht haben, aber verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte, der rechtsstaatlichen Grundsätze und des einfachen Rechts besitzen. Soweit im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte und Behörden die Pflicht, der konventions- oder vertragsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.¹³⁷

Das BVerfG hat weiter ausgeführt, dass das GG das Verhältnis von internationalem und nationalem Recht an verschiedenen Stellen regelt. So bekennt es sich in Art. 1 Abs. 2 GG zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Diese unveräußerlichen Rechte liegen dem GG zeitlich voraus und sind damit selbst

¹³² Kischel 2022 (Anm. 35).

¹³³ Kischel 2022 (Anm. 35), Rnr. 223b.

¹³⁴ Instrukтив insoweit die Darstellung von Kischel 2022 (Anm. 35), Rnr. 223c – 223d und seine Benutzung von stereotypisierenden Begriffen wie „asiatisches Aussehen“, „Schwarzafrikaner“ oder „Nordafrikaner“, die er als „schlichte Realität“ bezeichnet. Die Argumentation gipfelt in den Stereotypen das „nicht Schwarze kontrolliert werden, wenn Verdachtsmomente nur gegen Nordafrikaner vorliegen“.

¹³⁵ So Kischel 2022 (Anm. 35), Rnr. 223d

¹³⁶ S. die ausführliche Begründung in OHCHR, Gender Stereotyping as a Human Rights Violation, October 2013.

¹³⁷ S.o.

der Disposition des Verfassungsgebers entzogen. Dieser Verweis bezieht auch zukünftige Menschenrechtsgarantien dynamisch mit ein.¹³⁸

Andererseits soll sich nach dem BVerfG aus den verschiedenen Öffnungsklauseln für das Völkerrecht ergeben, dass das GG nicht nur über die Wirksamkeit, sondern auch über den Rang von internationalem Recht innerhalb der nationalen Rechtsordnung entscheidet. In ihrem Geltungsbereich bestimmt die Verfassung über Wirksamkeit und Anwendbarkeit von Völkerrecht sowie über die Auflösung von Kollisionen. Art. 25 S. 1 GG bestimmt, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind. Die Bestimmung verschafft den allgemeinen Regeln unmittelbare Wirksamkeit innerhalb der deutschen Rechtsordnung, das heißt, ohne dass ein sonstiger Rechtsakt hinzukommen müsste. Nach Art. 25 S. 2 GG gehen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts den Gesetzen vor. Er räumt diesen Regeln damit Vorrang vor den Gesetzen ein. Ein Gesetz, das mit einer allgemeinen Regel des Völkerrechts kollidiert, verstößt daher gegen die verfassungsmäßige Ordnung i.S. von Art. 2 Abs. 1 GG. Gleichzeitig räumt Art. 25 GG jedoch den allgemeinen Regeln des Völkerrechts einen normhierarchischen Rang oberhalb der Bundesgesetze, aber unterhalb des GG ein. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts.

Fraglich ist, welche Möglichkeiten diese Rechtsprechung der Auslegung des Begriffes der rassistischen Diskriminierung im Zusammenhang mit Rassenprofilen ermöglicht. Die Umsetzung der in der Allgemeinen Empfehlung enthaltenen Konkretisierung des völkergewohnheitsrechtlichen Verbots rassistischer Diskriminierung hinsichtlich der Rassenprofile würde im Ergebnis gerade nicht dazu führen, dass die Unterschiede in der Bindungswirkung der verschiedenen Quellen des Völkerrechts, die durch ihren jeweiligen grundgesetzlich bestimmten Rang bedingt sind, eingeengt würden, sondern würde verhindern, dass die grundgesetzliche Systematik hinsichtlich des Rangs von Völkerrecht durch eine rein formale Betrachtung der Allgemeinen Empfehlung unterlaufen würde. Mit der entsprechenden Auslegung von Rassenprofilen als rassistische Diskriminierung würde das BVerfG vielmehr seiner eigenen Forderung gerecht, zwischen zwingenden, der Disposition des Verfassungsgebers entzogenen Regelungen, insbesondere den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten, und sonstigem Völkerrecht zu unterscheiden.¹³⁹

6.4 Ansätze für die Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung durch die Rechtsprechung

Die deutsche Praxis und Rechtsprechung zu Rassenprofilen bleibt hinter den Anforderungen der Allgemeinen Empfehlungen hinsichtlich der Auslegung als rassistische

¹³⁸ Antoni in: Hömig, D./ Wolff, A. (Hrsg.) (2019). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Art. 1, Rnr. 19.

¹³⁹ BVerfGE 128, 369.

Diskriminierung zurück. Im Unterschied etwa zur CRPD und insbesondere zur EMRK, die für Gerichte zu einer Referenzquelle geworden sind, werden die Entscheidungen des Ausschusses von der Rechtsprechung wenig rezipiert oder sogar abgelehnt.¹⁴⁰

Art. 3 Abs. 3 GG begründet nach der Rechtsprechung kein Totalverbot einer Berücksichtigung der genannten Kriterien.¹⁴¹ So soll lediglich die ausschließliche Anknüpfung an die Hautfarbe bei einer gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahme gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen.¹⁴² Die Gefahr der Stigmatisierung durch den Rückgriff auf Kriterien rassistischer Diskriminierung nach Art. 1 Abs. 1 CERD wird dabei regelmäßig übersehen oder sogar demonstriert, indem Beschreibungen wie „asiatisch“ oder „nord-afrikanisch“ als sachlich bewertet werden.¹⁴³

Wollte man der o.g. Argumentation folgen, könnte man jedoch einwenden, dass sich für die unmittelbare Anwendung des Verbots von Rassenprofilen als rassistische Diskriminierung in der Polizeipraxis Grenzen aus dem Völkergewohnheitsrecht selbst ergeben. Die Normen des Völkergewohnheitsrechts sind innerstaatlich nur nach Maßgabe ihres Tatbestandes anzuwenden. Die Mehrzahl dieser Normen richtet sich an die Staaten und ihre Organe und begründet ausschließlich Rechte und Pflichten im Verhältnis der Staaten zueinander. Unmittelbar anwendbar sind solche Normen nur dann, wenn sie darüber hinaus inhaltlich hinreichend bestimmt sind, sodass zu ihrer Durchführung keine weiteren innerstaatlichen Rechtsakte notwendig sind.¹⁴⁴ Folgt man der Definition der Rasse und der rassistischen Diskriminierung in Art. 1 CERD als Ausdruck der völkergewohnheitsrechtlichen Norm und der allgemeinen Pflichtentrias aus internationalen Menschenrechten, ergeben sich jedoch die klaren Achtungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflichten hinsichtlich der Einbeziehung äußerer Erscheinungsmerkmale von Adressaten in die Polizeipraxis, die der Ausschuss der Allgemeinen Empfehlung zugrunde legt.

Fraglich ist dann, wie die Rechtsprechung diese konkreten Pflichten im Einzelfall anwenden kann.

In Hinblick auf die Rechtsprechung zur Orientierungswirkung von internationalen Menschenrechtsverträgen ist es konsequent, dass das BVerfG nicht auszuschließen scheint, dass eine allgemeine Regel des Völkerrechts weiterreichen kann als die entsprechenden Grundrechte.¹⁴⁵ Während man sich in den meisten Bereichen des internationalen Menschenrechtsschutzes nur schwer völkergewohnheitsrechtliche

¹⁴⁰ Liebscher/ Wetzels, Kap. 4.1, in: Angst/ Lantschner 2020 (Anm. 109), Rnr. 86.

¹⁴¹ Hamburgisches OVG, Urteil vom 31. Januar 2022 – 4 Bf 10/21-, juris.

¹⁴² OVG NRW, Urteil vom 7. August 2018 – 5 A 294/16-, juris; VG Köln, Urteil vom 10. Dezember 2015 – 20 K 7847/13-, juris.

¹⁴³ S.o.

¹⁴⁴ Talmon, S. (2013), Die Grenzen der Anwendung des Völkerrechts im deutschen Recht, JZ, 12, 13.

¹⁴⁵ BVerfGE 6, 290, 300. Anders aber Talmon 2013 (Anm. 144), S. 16.

Normen vorstellen kann, die den Grundrechten des GG widersprechen, ist dies hinsichtlich des Verbots rassistischer Diskriminierung der Fall. Die einschränkende Auslegung des Verbots rassistischer Diskriminierung ist mit der grundlegenden Bedeutung dieser Norm für die Entstehung des internationalen Menschenrechtsschutzes nach dem Nationalsozialismus und der die Identität Deutschlands prägenden Bedeutung dieser Vergangenheit nur schwer vereinbar.¹⁴⁶

Nach menschenrechtlichem Verständnis ist Rassismus ein Diskriminierungs- und Machtverhältnis, das sich in einer Differenzierung staatlicher Maßnahmen nach rassistischen, ethnischen oder nationalen Zuordnungen manifestiert.¹⁴⁷ Der in der Rechtsprechung vorherrschenden Definition mangelt es an dem Verständnis, dass obwohl Rasse als Unterscheidungsmerkmal für Menschen nicht existiert, rassistische Diskriminierung sehr wohl existieren kann. Bei der Definition des Begriffes der Rasse geht es um den Schutz vor haltlosen Vorurteilen (Stereotypen) und darauf basierenden Differenzierungen.¹⁴⁸ In der deutschen Übersetzung der Allgemeinen Empfehlung wird der Begriff der Rasse, anders als in der englischen Originalfassung, in Anführungszeichen gesetzt und damit die mangelnde Resonanz der internationalen Debatte und die daraus resultierenden Erkenntnisse und Perspektiven in Deutschland demonstriert. Die Forderungen der Abschaffung des Begriffes der Rasse im GG unterstreicht dieses Missverständnis eindrücklich.¹⁴⁹ Selbst wenn man eine Ungenauigkeit des Begriffes der Rassenprofile unterstellen wollte, sollte diese unerheblich sein, soweit die Definition der rassistischen Diskriminierung nach Art. 1 CERD bereits zu klaren Ergebnissen führen kann.

Damit kann in der polizeilichen Praxis auf äußerliche Merkmale einer Person Bezug genommen werden, die nach dem Maßstab des Verbots rassistischer Diskriminierung unproblematisch sind, weil sie eben nicht Grund für die unterschiedliche Behandlung sind. Auch in diesen Fällen ist aber auf Beschreibungen zurückzugreifen, die Stereotype nicht fortschreiben oder nur aufgrund von Stereotypen überhaupt eine äußere Beschreibung bilden können („Nafri“, „Schwarzafrikaner“, „asiatisches Aussehen“). Die Definition der rassistischen Diskriminierung benennt die Merkmale der Hautfarbe, Abstammung und nationalen Herkunft, die zur Unterscheidung wegen ihrer Nähe zum Rassebegriff nicht herangezogen werden dürfen. Der internationale Rechtsrahmen für Menschenrechte befasst sich mit Stereotypen und Stereotypisierung, die anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten beeinträchtigen, und nicht mit allen Stereotypen und allen Formen der Stereotypisierung.¹⁵⁰ Diese Wertung sollte in die Auslegung des GG und des Polizeirechts übernommen werden.¹⁵¹ Insoweit ist die Empfehlung, den Begriff der Rasse durch Herkunft oder Ethnizität

¹⁴⁶ BVerfGE 124, 300, 327f.

¹⁴⁷ Liebscher/Wetzels, Kap. 4.1 Rnr. 7, in: Angst/Lantscher 2020 (Anm. 109).

¹⁴⁸ Kischel 2022 (Anm. 35), Rn. 223.

¹⁴⁹ S.o.

¹⁵⁰ OHCHR, S. 19. S. z.B. Yilmaz-Dogan v. The Netherlands, UN Doc. CERD/C/36/D/1/1984.

¹⁵¹ Anders Kischel 2022 (Anm. 35), Rnr. 223g.

zu ersetzen, in Hinblick auf das Verbot rassistischer Diskriminierung nicht ausreichend.¹⁵²

Ein polizeilicher Sprachgebrauch, der die Wertungen der Definition rassistischer Diskriminierung reflektiert, würde umgekehrt auch dazu beitragen, die handelnden Polizist*innen vor dem unberechtigten Vorwurf rassistischer Motive zu schützen.¹⁵³ Die Polizei ist Teil eines gesellschaftlichen Wechselverhältnisses, in dem rassistisches Handeln der staatlichen Behörden die diskriminierenden gesellschaftlichen Realitäten reproduziert, verfestigt oder verstärkt.¹⁵⁴

Rassenprofile verletzen die fundamentalen Prinzipien, auf denen das Verbot rassistischer Diskriminierung beruht. Die Grundrechte werden in ihrer Interpretation als objektive Wertordnung durch das menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung normativ konkretisiert, soweit Rechtsprechung und vollziehende Gewalt die die Allgemeine Empfehlung auch konkret umsetzen.¹⁵⁵

Die oben empfohlene innerstaatliche Anwendung der Allgemeinen Empfehlung nach ihrem Inhalt würde im Ergebnis auch der Rechtsprechung des BVerfG zur Menschenwürde entsprechen.¹⁵⁶ Das Verbot rassistischer Diskriminierung dient der Garantie der Menschenwürde als unabdingbare Grundlagen der Menschenrechte.¹⁵⁷ Für die Gewährleistung des Grundsatzes der gleichen Menschenwürde eines jeden Individuums ist das Diskriminierungsverbot zentral.¹⁵⁸ Seine besondere Stellung wird auch systematisch als Teil der allgemeinen Bestimmungen unmittelbar in Art. 2 CCPR hervorgehoben. Gemäß Art. 4 CCPR ist das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft auch in öffentlichen Notfällen zu beachten und wird als *jus cogens* betrachtet.¹⁵⁹ Ähnlich den Elementen der Pflichtentrias ist das Verbot der Diskriminierung immanentes Tatbestandsmerkmal jeder menschenrechtlichen Norm. Das Verbot der Diskriminierung durchdringt jeden Akt staatlichen Handelns

¹⁵² So aber z.B. Polizei Berlin, Empfehlungen für einen diskriminierungssensiblen Sprachgebrauch Stand: 27.12.2022, S. 8

¹⁵³ S. dazu etwa Shrikant, N./ Sambaraju, R. (2021), 'A police officer shot a Black man': Racial categorization, racism, and mundane culpability in news reports of police shootings of black people in the United States of America, *British Journal of Social Psychology*, Vol. 60, S. 1196–1217.

¹⁵⁴ S. dazu Cobbinah, B. /Danielzik, C.-M., Rassismus in Strukturen und Arbeitsabläufen von Polizei und Justiz, in: DIMR (Hrsg.) (2023). Rassismus in der Strafverfolgung. Von der Notwendigkeit struktureller Veränderungen, 2. korrigierte Aufl., S. 13.

¹⁵⁵ S. dazu allgemein Hesse, K. (1999). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20. Aufl.), Heidelberg, Rnr. 299.

¹⁵⁶ S. Barskanmaz 2019 (Anm. 110), S. 1-3.

¹⁵⁷ S. Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948: Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.

¹⁵⁸ General recommendation XIV on article 1, paragraph 1, of the Convention, INT/CERD/GEC/7486/E/2, Abs. 1.

¹⁵⁹ Nachweise bei Hannikainen 1988 (Anm. 105), S. 470f., 474; s. auch Barcelona Traction, ICJ Reports 1971, S. 57.

in allen seinen Formen.¹⁶⁰ Rasse taucht in praktisch allen Listen verbotener Diskriminierungsgründe im internationalen Recht auf und ist im CERD Gegenstand eines speziellen Übereinkommens.

Das CERD geht in seinem Verständnis der Diskriminierung und der damit verbundenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten weiter als die herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung. Die einzigen Merkmale, die als biologische Unterscheidungen verwendet werden können, sind physische Merkmale.¹⁶¹ Auf der Grundlage dieser Erfahrung definiert Art. 1 CERD einen weiter gefassten Begriff der Rasse, der auch die Verwendung des Begriffes durch die Diskriminierenden selbst einschließt. Es verbietet die Diskriminierung aus allen Gründen, die zur Rechtfertigung einer solchen Diskriminierung herangezogen werden könnten. Eine solche Identifizierung muss, wenn keine gegenteilige Rechtfertigung vorliegt, auf der Selbstidentifizierung der betreffenden Person beruhen.¹⁶² Ähnlich hat auch der EGMR die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft lediglich als Elemente eines umfassenden Problems der Rassendiskriminierung interpretiert.¹⁶³

Nur durch die innerstaatliche Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen der Allgemeinen Empfehlung kann das Hauptanliegen der internationalen Menschenrechtsbestimmungen, der Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz, erreicht werden.

¹⁶⁰ De Schutter 2010 (Anm. 56), S. 67.

¹⁶¹ UNESCO, Declaration on race, 1950.

¹⁶² General recommendation VIII concerning the interpretation and application of article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention, INT/CERD/GEC/7480/E.

¹⁶³ Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. The United Kingdom, 15/1983/71/107-109, European Court of Human Rights, 24 April 1985, EuGRZ 1985, 567.

7. Konkrete Empfehlungen für die Polizeipraxis

Die Empfehlungen des Ausschusses sind in einem eigenen Abschnitt am Ende des Dokuments zusammengefasst, der fast die Hälfte des gesamten Textes der Allgemeinen Empfehlung ausmacht.¹⁶⁴ Die Empfehlungen sind in sieben Themen gegliedert, die sich an den allgemeinen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 2 CERD orientieren.

Zunächst wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, polizeiliche Rassenprofile im nationalen Recht in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Empfehlung zu definieren und zu verbieten. Dann sollten interne Richtlinien, darunter Dienstanweisungen und Verhaltensregeln, den Polizeibeamt*innen klare Handlungsanleitungen geben, wann Rassenprofile gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung verstoßen. Bestehende Regelungen, die Rassenprofile zulassen, sollten auf ihre Vereinbarkeit mit der Allgemeinen Empfehlung geprüft werden. Dies gilt insbesondere für Personenkontrollen und Durchsuchungen, für die interne und externe Kontrollmechanismen eingerichtet und Disziplinarverfahren bei Fehlverhalten vorgesehen werden sollten. Außerdem besteht die Verpflichtung zum Schutz durch wirksame Rechtsbehelfe und das Recht auf eine angemessene Entschädigung.¹⁶⁵

Auf der Grundlage dieser Gesetzgebungs- und Politikmaßnahmen sollen spezielle Pflichtschulungen für die Polizei entwickelt werden, um sich eigener Voreingenommenheit bewusst zu werden. Diese Schulungen bedürfen hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirksamkeit zum Abbau von Diskriminierung regelmäßiger Evaluierung und Aktualisierung. Die Einführung technologischer Mittel zur Datenerhebung und -verarbeitung, insbesondere beim Einsatz künstlicher Intelligenz, erfordert die begleitende Schulung zu den Risiken rassistischer Diskriminierung, die in ihrer Anwendung liegen. Der Austausch mit Betroffenen und die Einbeziehung nationaler Menschenrechtsinstitutionen kann die Effektivität von Menschenrechtsbildung und -ausbildung erhöhen.¹⁶⁶

Maßnahmen zur personellen Vielfalt in der Polizei sollen fortgesetzt werden.¹⁶⁷

Bevölkerungsnaher Polizeiarbeit erfordert einen Dialog zwischen Polizei und rassistisch diskriminierten Personen und Gruppen. Bei der Arbeit der Polizei vor Ort sollte über die üblichen Ansprechpersonen in einer Gemeinschaft hinaus, gezielt Frauen, Jugendliche und Angehörige von Minderheiten eingebunden und informiert

¹⁶⁴ CERD/C/GC/36, Abs. 37ff.

¹⁶⁵ CERD/C/GC/36, Abs. 38-41.

¹⁶⁶ Ebda., Abs. 42-45.

¹⁶⁷ Ebda., Abs. 46f.

7. Empfehlungen für die Polizeipraxis

werden. Die Polizei sollte grundsätzlich keine personenbezogenen Daten von Tatverdächtigen veröffentlichen, die mit der vermuteten Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden sind.¹⁶⁸

Aufgeschlüsselte quantitative und qualitative Daten über polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen und Verkehrs- und Grenzkontrollen bilden die Grundlage für die Überwachung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards.¹⁶⁹

Der Ausschuss kehrt in seiner Empfehlung zu der Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen zurück. Dies war Gegenstand verschiedener Diskussionen mit Deutschland im Zusammenhang mit seinen periodischen Staatenberichten, aber auch eine Empfehlung mehrerer Mitgliedstaaten während der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung sowie des EGMR¹⁷⁰ und ECRI¹⁷¹. Führungsverantwortliche in der Polizei sollen das Verhalten der Bediensteten beobachten und Fehlverhalten rigoros sanktionieren. Außerdem sollten sie die Wirkung bestimmter Rechtsvorschriften und Praktiken, etwa im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung, auf ihre Wirkung auf marginalisierte Gruppen beobachten.¹⁷²

Einen besonderen Schwerpunkt legt der Ausschuss auf die Empfehlungen hinsichtlich des Einsatzes künstlicher Intelligenz.¹⁷³ Die algorithmische Profilerstellung bedarf einer menschenrechtlichen Analyse und ist bei einem Einsatz bei der automatischen Gesichtserkennung zunächst zu erproben. Die Codierungen zur Profilerstellung sollten für Wissenschaft und Zivilgesellschaft zugänglich sein. Die Nutzung künstlicher Intelligenz sollte unabhängig durch besondere Organe überwacht werden. Die Polizei soll frühzeitig in einen Dialog mit der Privatwirtschaft treten, die Systeme algorithmischer Profilerstellung entwickeln, um Gefahren für den Schutz von Menschenrechten frühzeitig zu erkennen und präventiv verhindern zu können.

¹⁶⁸ Ebda., Abs. 48f.

¹⁶⁹ Ebda., Abs. 50f.

¹⁷⁰ S. etwa EGMR, Basu gg. Deutschland (Anm. 4).

¹⁷¹ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11, Abs. 10.

¹⁷² CERD/C/GC/36, Abs. 52-57.

¹⁷³ Ebda., Abs. 58-69.

8. Konkrete Schritte zur Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung

Empfehlungen von UN-Menschenrechtsausschüssen werden in Deutschland grundsätzlich dezentral entsprechend der Verteilung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung und die Ausführung von Gesetzen zwischen Bund und Ländern nach dem GG unter der Federführung des zuständigen Bundesministeriums umgesetzt. Zur Förderung der Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und Kindern und zur Überwachung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland wurden am Deutschen Institut für Menschenrechte Monitoring-Stellen nach Art. 33 Abs. 2 CRPD und Art. 12 CRC eingerichtet. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist federführend für die Umsetzung des CERD (zuständig?).

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte empfiehlt den Mitgliedstaaten die Einrichtung eines zentralen Gremiums zur Umsetzung der Empfehlungen der UN-Menschenrechtsausschüsse, in der alle Beteiligten (Bund, Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft) vertreten sind und das auf der Grundlage einer gemeinsamen Umsetzungsstrategie die notwendigen gesetzgeberischen und anderen Aktivitäten koordiniert.¹⁷⁴

Die Innenministerkonferenz sollte die Allgemeine Empfehlung auf ihre Tagesordnung setzen und Richtlinien für ihre Umsetzung in einheitliche polizeirechtliche Standards beschließen. In allen Studien zum Rassismus in der Polizei, etwa in Berlin,¹⁷⁵ sollte die Allgemeine Empfehlung für die Analyse und Schlussfolgerungen herangezogen werden. Die Bundesregierung sollte die Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung in ihre zukünftigen Staatenberichte an relevante UN-Menschenrechtsausschüsse und den Menschenrechtsrat aufnehmen. Der notwendige erste Schritt einer besonderen Verbreitung der Allgemeinen Empfehlung innerhalb der Polizei und Vollzugsbehörden wurde an CERD nicht berichtet.¹⁷⁶

¹⁷⁴ S. United Nations (2016). National Mechanisms for Reporting and Follow-up. A Practical Guide to Effective State Engagement with International Human Rights Mechanisms, New York and Geneva.

¹⁷⁵ Howe, C./ Decker, C./ Knobloch, L./ Can, H./ Bosch, A. (2022). Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritische, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin. Herausgegeben vom ZTG (Zentrum Technik und Gesellschaft) der Technischen Universität Berlin.

¹⁷⁶ 23.-26. Staatenbericht, Abs. 144.

9. Konkrete Schlussfolgerungen aus der Allgemeinen Empfehlung für die Polizeipraxis

„[...] there are two races of men in this world, but only these two - the „race“ of the decent man and the „race“ of the indecent man. Both are found everywhere; they penetrate into all groups of society.“¹⁷⁷

Hinsichtlich der Völkerrechtsfreundlichkeit des GG stellt sich die Frage, wie die Erstellung von Rassenprofilen in Zukunft verhindert werden kann, die mit dieser Praxis verbundenen Ziele der Polizeiarbeit aber im Einklang mit internationalen Menschenrechtsverpflichtungen trotzdem erreicht werden können.

Die Empfehlungen des Ausschusses können dabei auf drei Ebenen wirksam werden: Zunächst sind die Maßnahmen zu beachten, die in der Allgemeinen Empfehlung selbst für ihre Umsetzung gegeben werden. Dann sollten die rechtlichen Ausführungen des Ausschusses bei der Auslegung nationalen Polizeirechts beachtet werden. Schließlich sollten bereits bestehende Empfehlungen anderer Institutionen Rassenprofile betreffend darauf untersucht werden, inwieweit sie insbesondere zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung i.S. der Allgemeinen Empfehlung beitragen können.

Zunächst kann die Definition der Rassenprofile als Form rassistischer Diskriminierung helfen, polizeiliche Maßnahmen in Deutschland klarer einzuordnen. Eine Verletzung des Diskriminierungsverbots setzt keine diskriminierende Absicht oder Haltung der kontrollierenden Polizeiangehörigen voraus. Da auch indirekte Diskriminierung vom Verbot erfasst wird, ist es nicht erforderlich, dass die fragliche Polizeiaktion explizit an ein verbotenes Unterscheidungsmerkmal anknüpft. Vielmehr kann sich ein unzulässiges *Profiling* etwa auch aus der polizeilichen Fokussierung auf bestimmte Stadtviertel ergeben, die sich unterschiedlich auf verschiedene ethnische Gruppen auswirkt. Es dürfte sogar die Regel darstellen, dass diskriminierende Polizeipraktiken nicht bewusst rassistisches Verhalten einzelner Polizeibeamt*innen widerspiegeln, sondern Folge von unbewussten, gesellschaftlich tief verankerten Stereotypen und institutionellen Faktoren sind.¹⁷⁸

Rassenprofile werden in Deutschland weitgehend im Zusammenhang mit Identitätsfeststellungen und polizeilichen Ermittlungen angewendet. Die bestehenden Probleme im Bereich der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr werden dadurch verschärft, dass der Gesetzgeber zunehmend Befugnisse normiert, die im Vorfeld von Gefahr und Tatverdacht angesiedelt sind und damit faktisch keinen konkreten Anlass verlangen.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Frankl, V. E. (2008). *Man's Search for Meaning*, Radom House, S. 94.

¹⁷⁸ Moeckli, D., *Völkerrechtliche Grenzen des racial profiling*, in: Jusletter 18, September 2017

¹⁷⁹ Niemz/ Singelstein 2022 (Anm. 3), S. 346.

Der Verpflichtung aus der Konvention, eine Unterscheidung nach Rasse und ethnischer Herkunft nicht mehr vorzunehmen, kann polizeirechtlich umgesetzt werden, ohne die Effektivität der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung zu beeinträchtigen. Dabei ist die Überwindung von Stereotypen, verstanden als Unterscheidung von Menschen aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft und die Zuschreibung von Unterschieden und pauschal bestimmten Eigenschaften oder Verhaltensmuster, von zentraler Bedeutung.

Die Überwindung von bestehenden Stereotypen in der Polizeiarbeit kann zunächst durch die Bildung neuer Assoziationen zwischen dem Aussehen und den Charakteristika von Personen erreicht werden. Hierfür wollen die Empfehlungen für einen diskriminierungssensiblen Sprachgebrauch der Polizei Berlin die bewusste Wortwahl der Polizeibeamt*innen unterstützen, um menschenverachtende Zuschreibungen in Schrift und gesprochenem Wort zu vermeiden.¹⁸⁰ Grundsätzlich soll eine Sprache gewählt werden, die nicht von der Mehrheitsbevölkerung vorgegeben, sondern von den Betroffenen selbst benutzt wird. Diesbezüglich wäre zu überdenken, inwieweit eine Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus über den grundrechtlichen Unterricht hinaus nachhaltig interdisziplinär gewährleistet werden kann. Ergänzend sollten Fortbildungen über den Hintergrund und die Geschichte der Länder und Menschen, die den Polizist*innen im Alltag begegnen, angeboten werden. Ein direktes Zusammentreffen außerhalb des normalen räumlichen oder situativen Kontextes der Polizeiarbeit sollte gefördert werden. Damit erfüllt Deutschland auch seine Verpflichtung aus CERD, das Verbot rassistischer Diskriminierung in die Aus- und Fortbildung von Personen aufzunehmen, die in staatlichen Institutionen tätig und in ihrem Handeln an das Diskriminierungsverbot gebunden sind.

Es kann eine klare Unterscheidung zwischen objektiv vorliegenden Kriterien (Hautfarbe, Augenform, Eigenschaften der Haare) jenseits bestehender Stereotypen und subjektiven Zuordnungen („Nordafrikaner“, „Schwarzafrikaner“, „asiatische aussehend“), die gerade nicht weiter gefördert werden sollen, vorgenommen werden. So leben im nordafrikanischen Marokko Berber, Nachkommen von Sklaven aus Westafrika und Nachfahren der arabischen Eroberer, die verschiedenen subjektiven Zuordnungen entsprechen. In Asien leben Menschen mit unterschiedlichsten Erscheinungsformen etwa in Indien, China und Japan. In Nigeria leben 250 Ethnien, die sich in ihren äußeren Erscheinungsbildern von einer subjektiven Zuordnung als Schwarzafrikaner deutlich unterscheiden.

Die Benutzung subjektiver Zuordnungen ist zur schnelleren Kommunikation ungeeignet, weil sie auf Stereotypen aufbaut. Eine Vereinbarung über die Benutzung beschreibender Begriffe für Personen kann die notwendige Präzision und Dichte erreichen, um die notwendigen Assoziationen in Polizeibeamt*innen zu wecken, ohne

¹⁸⁰ Polizei Berlin 2022 (Anm. 152), S. 1.

auf Stereotype zurückzugreifen. Ein Katalog solcher Begriffe und seine Anwendung sollten Teil der Ausbildung sein und in der Praxis immer wieder konsultiert werden.

Eine Sensibilisierung für rassistische Klischees kann auch dadurch gefördert werden, dass eine Dokumentationspflicht eingeführt wird, wie etwa die Ausstellung von Kontrollquittungen bei Identitätsfeststellungen an kriminalitätsbelasteten Orten auf Verlangen der Betroffenen nach § 27 Abs. 1 BremPolG.

Diese Herausforderungen sind eine Aufgabe gerade auch für die mittlere Führungsebene der Polizei, die als unmittelbare Dienstvorgesezte klare diskriminierungsfreie Vorgaben machen müssen, damit die einzelnen Polizeibeamt*innen daran ihre Haltungen prüfen und reflektieren können.¹⁸¹

Gewichtige Empfehlungen zum Umgang mit Rassenprofilen in der deutschen Polizei sind insbesondere von Institutionen des Europarats und der EU erlassen worden.

ECRI hat für die Mitgliedstaaten des Europarates konkrete Empfehlungen erlassen, deren Inhalt im Lichte der Allgemeinen Empfehlung überprüft werden sollten. Die Verwendung eines Standards des begründeten Verdachts (*reasonable suspicion standard*), den ECRI für die Grundlage polizeilicher Maßnahmen zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung empfiehlt, ist auf die präventiven Aufgaben der deutschen Polizei jedoch nur schwer übertragbar.¹⁸²

Die EU-Grundrechteagentur (FRA) stellt ihre Empfehlungen in einen größeren Zusammenhang technologischer Innovation, die eine Profilerstellung grundsätzlich als einen effektiven Ansatz nicht nur der Polizeiarbeit, sondern auch im Bereich Marketing, Gesundheit oder Beschäftigung entwickelt hat. FRA empfiehlt einen praktischen und leicht zu vermittelnden Menschenrechtstest, der dem Inhalt der allgemeinen Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechten entspricht, nach dem jede*r Polizeibeamt*in die Rechtsgrundlage, ein taugliches und rechtmäßiges Ziel sowie die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sicherstellen muss. Darüber hinaus sollen die Grundsätze der Menschenrechte als Querschnittsaufgabe (*human rights mainstreaming*) direkter in die Polizeiarbeit integriert werden, indem jede*r Polizeibeamt*in vorab prüfen soll, ob eine Maßnahme direkt oder indirekt diskriminierende Wirkungen haben könnte, die Betroffenen in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden und den Umfang der rechtlichen Verantwortlichkeit de*r handelnden Beamt*in benennt.¹⁸³ Dies würde auch die Verwendung prädiktiver Personenprofile grundsätzlich möglich machen. In diesem Zusammenhang werden konkrete Maßnahmen empfohlen, die direkt die o.g. Empfehlungen des Ausschusses umsetzen könnten. FRA weist, wie der Ausschuss, ausdrücklich

¹⁸¹ Niemz/ Singelstein 2022 (Anm. 3), S. 353.

¹⁸² S. ECRI General Policy Recommendation N° 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing adopted on 29 June 2007, S. 4.

¹⁸³ European Union Agency for Fundamental Rights (2019). Unrechtmäßiges Profiling heute und in Zukunft vermeiden – ein Leitfaden, S. 11ff.

auf die negativen Auswirkungen von Rassenprofilen auf die Polizeiarbeit hin, wenn das Vertrauen einer betroffenen Gemeinschaft verloren geht.¹⁸⁴

¹⁸⁴ FRA 2019 (Anm. 183), S. 45.

Anhang

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Allgemeine Empfehlung Nr. 36 (2020) über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des „Racial Profiling“ durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden*

I. Einleitung

1. Auf seiner zweiundneunzigsten Tagung beschloss der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung****, eine Diskussion zum Thema „Rassistische Diskriminierung in der heutigen Welt: Racial Profiling, ethnische Säuberung und aktuelle globale Fragen und Herausforderungen“ abzuhalten. Die thematische Diskussion fand am 29. November 2017 in Genf statt und konzentrierte sich auf die Analyse der bei der bisherigen Arbeit zur Bekämpfung von Racial Profiling und ethnischer Säuberung gesammelten Erfahrungen, Herausforderungen und Erkenntnisse sowie auf die Frage, wie der Ausschuss seine Arbeit zur Bekämpfung von Racial Profiling und ethnischer Säuberung stärken könnte, um eine größere Wirkung vor Ort zu erzielen.

2. Im Anschluss an die Diskussion bekundete der Ausschuss seine Absicht, eine Allgemeine Empfehlung zu erarbeiten, die als Anleitung für die Verhütung und Bekämpfung von Racial Profiling dienen und so den Vertragsstaaten dabei behilflich sein soll, ihre Verpflichtungen, einschließlich der Berichtspflichten, zu erfüllen. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung ist für alle Akteure im Kampf gegen rassistische Diskriminierung von Bedeutung. Mit ihrer Veröffentlichung möchte der Ausschuss zur Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Frieden und Sicherheit zwischen Gemeinschaften, Völkern und Staaten beitragen.

3. Auf seiner achtundneunzigsten Tagung nahm der Ausschuss Beratungen mit dem Ziel auf, in Konsultation mit allen interessierten Parteien eine Allgemeine Empfehlung über die Verhütung und Bekämpfung von Racial Profiling auszuarbeiten.¹ Dar-

* Vom Ausschuss auf seiner 102. Tagung (16.-24. November 2020) angenommen.

** Ungeachtet der amtlichen Bezeichnungen des Internationalen Übereinkommens und des Ausschusses steht der Begriff der „Rasse“ im Folgenden in Anführungszeichen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, wissenschaftlich widerlegt sind. [Anm. d. Übers.]

¹ Die Beiträge zum Entwurf der Allgemeinen Empfehlung finden sich auf Englisch unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx>.

über hinaus führte der Ausschuss mit akademischen Sachverständigen aus verschiedenen Fachgebieten Gespräche, in denen es insbesondere um die Implikationen der künstlichen Intelligenz für das Racial Profiling ging.

II. Etablierte Grundsätze und Praxis

4. Bei der Ausarbeitung dieser Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss auf seine umfangreiche Spruchpraxis zum Thema des Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugsbedienstete zurückgegriffen, die hauptsächlich im Kontext der Überprüfung der Berichte von Vertragsstaaten entstanden ist und sich in wichtigen Allgemeinen Empfehlungen niederschlägt. Ausdrücklich ist der Ausschuss auf das Problem des Racial Profiling in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (2004) über die Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen eingegangen, in der er den Staaten empfiehlt, sicherzustellen, dass keine der im Kampf gegen den Terrorismus ergriffenen Maßnahmen eine Diskriminierung aufgrund einer „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft bezweckt oder bewirkt und dass Nicht-Staatsangehörige keiner Profilerstellung oder Stereotypisierung aufgrund „rassistischer“ oder ethnischer Merkmale ausgesetzt werden (Ziff. 10). In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 31 (2005) über die Verhütung von rassistischer Diskriminierung bei der Strafrechtspflege und im Strafjustizsystem empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Vernehmungen, Festnahmen und Durchsuchungen, die in Wirklichkeit nur auf dem physischen Erscheinungsbild, der Hautfarbe oder den Gesichtszügen einer Person oder auf ihrer Zugehörigkeit zu einer „rassistischen“ oder ethnischen Gruppe beruhen, sowie jegliche Profilerstellung, durch die die Person stärker in Verdacht gerät, zu verhindern (Ziff. 20), und in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 34 (2011) über die rassistische Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung empfiehlt der Ausschuss den Staaten, durch entschlossenes Handeln jeder Tendenz entgegenzuwirken, dass Polizei- und andere Vollzugsbedienstete, Politikverantwortliche und Bildungsverantwortliche Menschen afrikanischer Abstammung aufgrund rassistischer Zuschreibung zur Zielscheibe machen, stigmatisieren, stereotypisieren oder in Personenprofilen erfassen (Ziff. 31). Auch andere Empfehlungen sind für die Frage des Racial Profiling relevant, etwa die Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1993) über die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamte und Beamtinnen mit Polizeibefugnissen, in der der Ausschuss betont, dass diese Beamten und Beamtinnen darin geschult werden sollen, die Menschenrechte aller ohne Unterscheidung aufgrund der „Rasse“, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu wahren (Ziff. 2); die Allgemeine Empfehlung Nr. 23 (1997) über die Rechte indigener Völker, in der der Ausschuss betont, dass indigene Völker nicht diskriminiert werden dürfen, insbesondere nicht aufgrund ihrer indigenen Herkunft oder Identität (Ziff. 4 b); die Allgemeine Empfehlung Nr. 27 (2000) über die Diskriminierung der Roma, in der der Ausschuss den Staaten empfiehlt, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Situation Maßnahmen zu ergreifen, um die rechtswidrige Anwendung

polizeilicher Gewalt gegen Roma, insbesondere im Zusammenhang mit Festnahmen und Inhaftierungen, zu verhindern (Ziff. 13) und Vertrauen zwischen den Roma-Gemeinschaften und der Polizei aufzubauen; die Allgemeine Empfehlung Nr. 32 (2009) über die Bedeutung und den Umfang von Sondermaßnahmen in dem Übereinkommen, in der der Ausschuss den Begriff der „Intersektionalität“ nennt und sich mit Situationen von Doppel- oder Mehrfachdiskriminierung – etwa Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der Religion – befasst, in denen Diskriminierung aus einem solchen Grund in Verbindung mit einem oder mehreren der in Artikel 1 des Übereinkommens aufgeführten Gründe aufzutreten scheint (Ziff. 7), und die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 (2013) über die Bekämpfung der rassistischen Hassrede.

5. In seinen Abschließenden Bemerkungen hat der Ausschuss wiederholt seine Besorgnis über die Praxis des Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugsbedienstete bekundet und den Vertragsstaaten empfohlen, Maßnahmen zur Beendigung dieser Praxis zu ergreifen.²

6. Darüber hinaus haben mehrere weitere internationale Menschenrechtsmechanismen ausdrücklich hervorgehoben, dass Racial Profiling gegen die internationalen Menschenrechtsnormen verstößt. Im Jahr 2009 erkannte der Menschenrechtsausschuss als erstes der Vertragsorgane mit seiner Entscheidung in der Sache Williams Lecraft v. Spain³ Racial Profiling direkt als rechtswidrige Diskriminierung an. In späteren Abschließenden Bemerkungen hat der Menschenrechtsausschuss regelmäßig seine Besorgnis über Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugsbedienstete geäußert, das insbesondere auf bestimmte Gruppen wie Migrantinnen und Migranten, Asylsuchende, Menschen afrikanischer Abstammung und Angehörige indigener Völker sowie religiöser und ethnischer Minderheiten, einschließlich der Roma, abzielt.⁴ Auch der Ausschuss gegen Folter teilt diese Besorgnis.⁵

7. Im Aktionsprogramm von Durban, das die Mitgliedstaaten 2001 auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz in Durban (Südafrika) verabschiedeten, wurden die Staaten nachdrücklich aufgefordert, wirksame Maßnahmen zu konzipieren, anzuwenden und durchzusetzen, um Racial Profiling zu beseitigen, bei dem Polizei- und anderes mit dem Gesetzesvollzug betrautes Personal in einem bestimmten Grad „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft als Grundlage für Ermittlungen gegen Personen oder für die Feststellung, ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgeht, heranzieht (Ziff. 72).

² CERD/C/RUS/CO/23-24, Ziff. 15 und 16; CERD/C/CAN/CO/21-23, Ziff. 15 und 16; CERD/C/ITA/CO/19-20, Ziff. 27 und 28; CERD/C/ESP/CO/21-23, Ziff. 27; CERD/C/SVN/CO/8-11, Ziff. 8 d); CERD/C/POL/CO/20-21, Ziff. 11; CERD/C/NLD/CO/19-21, Ziff. 13-15; CERD/C/CHE/CO/7-9, Ziff. 14, und CERD/C/USA/CO/7-9, Ziff. 8 und 18.

³ CCPR/C/96/D/1493/2006.

⁴ CCPR/C/NZL/CO/6, Ziff. 23 und 24; CCPR/C/AUT/CO/5, Ziff. 19 und 20; CCPR/C/FRA/CO/5, Ziff. 15; CCPR/C/ESP/CO/6, Ziff. 8; CCPR/C/RUS/CO7, Ziff. 9, und CCPR/C/USA/CO/4, Ziff. 7.

⁵ CAT/C/USA/CO/3-5, Ziff. 26; CAT/C/CPV/CO/1, Ziff. 20; CAT/C/ARG/CO/5-6, Ziff. 35, und CAT/C/NLD/CO/7, Ziff. 44 und 45.

8. In einem dem Menschenrechtsrat im Jahr 2007 vorgelegten Bericht stellte der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus fest, dass Polizeibehörden in verschiedenen Staaten seit dem 11. September 2001 Maßnahmen auf der Grundlage von Terroristenprofilen ergriffen hatten, die Merkmale wie die vermutete „Rasse“, ethnische Zugehörigkeit, nationale Herkunft oder Religion einer Person umfassten. Der Sonderberichterstatter betonte, dass die Erstellung von Terroristenprofilen auf der Grundlage der „Rasse“ mit den Menschenrechtsgrundsätzen unvereinbar ist, ein ungeeignetes und unwirksames Mittel zur Identifizierung potenzieller Terroristen darstellt und erhebliche negative Folgen nach sich zieht, die solche Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus kontraproduktiv machen könnten.⁶

9. Diese Allgemeine Empfehlung ergeht auch im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und als Beitrag dazu. Die übergreifenden Verpflichtungen aus der Agenda – niemanden zurücklassen und diejenigen zuerst erreichen, die am weitesten zurückliegen – bieten wichtige Ansatzpunkte und Chancen für die Tätigkeit des Ausschusses, insbesondere im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel 10 über die Verringerung der Ungleichheit in und zwischen Ländern und das Ziel 16 über die Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung, die Ermöglichung des Zugangs zur Justiz für alle Menschen und den Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen auf allen Ebenen.

III. Geltungsbereich

10. Der Ausschuss hat sich oft besorgt über die Praxis des Racial Profiling geäußert, bei der Polizei- und andere Vollzugskräfte bestimmte Merkmale wie etwa die vermutete „Rasse“, die Hautfarbe, die Abstammung oder die nationale oder ethnische Herkunft für ein gezieltes Vorgehen gegen verschiedene Minderheitengruppen heranziehen. Der Ausschuss hat seine Besorgnis über Berichte bekundet, wonach etwa Polizei- und Grenzschutzpersonal bei der Ausübung seiner Dienstpflichten in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen willkürliche Kontrollen, Identitätsfeststellungen und Überprüfungen von Gegenständen im Besitz von Personen sowie willkürliche Festnahmen vornimmt.⁷ Der Ausschuss hat mit Besorgnis festgestellt, dass Racial Profiling aufgrund der aktuellen Sorgen und Ängste vor Terrorismus und Migration, die Vorurteile und Intoleranz gegenüber Angehörigen bestimmter ethnischer Gruppen schüren, zugenommen hat.

11. Der Ausschuss hat anerkannt, dass bestimmte Gruppen besonders stark von Racial Profiling betroffen sind, namentlich Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge

⁶ A/HRC/4/26, Ziff. 34 und 83.

⁷ CERD/C/MUS/CO/20-23 und Corr.1, Ziff. 20 und 21; CERD/C/BLR/CO/20-23, Ziff. 23 und 24; CERD/C/ESP/CO/21-23, Ziff. 27, und CERD/C/DEU/CO/19-22, Ziff. 11.

und Asylsuchende, Menschen afrikanischer Abstammung und Angehörige indigener Völker sowie nationaler und ethnischer Minderheiten, einschließlich der Roma.⁸

12. Darüber hinaus stellt der Ausschuss fest, dass der zunehmende Einsatz neuer technologischer Mittel wie etwa der künstlichen Intelligenz in Bereichen wie Sicherheit, Grenzschutz und Sozialversorgung Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Ausgrenzung verschärfen kann. Im Rahmen dieser Allgemeinen Empfehlung beschränkt sich der Ausschuss jedoch auf algorithmische Entscheidungssysteme und künstliche Intelligenz in Bezug auf Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugsbedienstete; daher fallen viele weitere Fragen zum Schadenspotenzial künstlicher Intelligenz nicht in seinen Zuständigkeitsbereich. Der Ausschuss ist sich zwar dessen bewusst, dass sich die Wirksamkeit bestimmter Entscheidungsprozesse durch künstliche Intelligenz durchaus steigern lässt, weiß aber auch, dass ein reales Risiko algorithmischer Voreingenommenheit besteht, wenn künstliche Intelligenz in polizeilichen Entscheidungsprozessen eingesetzt wird. Algorithmisches Profiling gibt Anlass zu ernststen Bedenken und könnte schwerwiegende Folgen im Hinblick auf die Rechte der Opfer haben.

IV. Definition und Verständnis des Begriffs „Racial Profiling“

13. Im Rahmen der internationalen Menschenrechtsnormen ist der Begriff „Racial Profiling“ nicht einheitlich definiert. Da das Phänomen aber durchweg in allen Teilen der Welt auftritt, weisen die Begriffsbestimmungen verschiedener internationaler und regionaler Menschenrechtsorgane und -institutionen Begriffsbestimmungen einige Gemeinsamkeiten auf. Demnach wird „Racial Profiling“ a) von Polizei- und anderen Gesetzesvollzugsbehörden begangen, beruht b) weder auf objektiven Kriterien noch auf einer vernünftigen Begründung, erfolgt c) aufgrund der „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung, der nationalen oder ethnischen Herkunft oder der Überschneidung dieser Diskriminierungsgründe mit anderen einschlägigen Gründen wie Religion, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Behinderung, Alter, Migrationsstatus oder Erwerbs- oder sonstiger Status und wird d) in bestimmten Kontexten eingesetzt, beispielsweise bei der Einwanderungskontrolle und der Bekämpfung von kriminellen Aktivitäten, Terrorismus oder anderen mutmaßlich oder potenziell rechtswidrigen Aktivitäten.

14. Racial Profiling wird durch Verhaltensweisen oder Handlungen wie willkürliche Kontrollen, Durchsuchungen, Identitätsfeststellungen, Ermittlungen und Festnahmen begangen.

⁸ CERD/C/MUS/CO/20-23 und Corr.1, Ziff. 20, und CERD/C/RUS/CO/23-24, Ziff. 15 b) und 16 c); CERD/C/CAN/CO/21-23, Ziff. 15 und 16 a)-d), und CERD/C/ITA/CO/19-20, Ziff. 27 und 28.

15. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission hat Racial Profiling als eine Taktik definiert, die vorgeblich zur Sicherheit und zum Schutz der Öffentlichkeit angewandt wird, aber nicht durch objektive Verdachtsmomente motiviert ist, sondern durch Stereotype auf der Grundlage der „Rasse“, Hautfarbe, Ethnizität, Sprache, Abstammung, Religion oder Staatsangehörigkeit oder des Geburtsorts oder einer Kombination dieser Faktoren. Das führt dazu, dass bestimmte Personen oder Gruppen häufig in diskriminierender Weise herausgegriffen werden, weil von der irrtümlichen Annahme ausgegangen wird, Menschen mit diesen Merkmalen neigten dazu, bestimmte Arten von Straftaten zu begehen.⁹ Laut dem Arabischen Menschenrechtsausschuss lässt sich Racial Profiling definieren als die durch Polizei- und andere Vollzugskräfte benutzten Verallgemeinerungen oder Stereotype, die mit der vermuteten „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung, der Staatsangehörigkeit, dem Geburtsort oder der nationalen oder ethnischen Herkunft – anstatt mit objektiven Beweisen oder individuellem Verhalten – zusammenhängen und aufgrund deren befunden wird, dass eine bestimmte Person an einer kriminellen Aktivität beteiligt war oder ist, was zu einer diskriminierenden Entscheidungsfindung führt.¹⁰ In ihrer 2007 angenommenen Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit definiert die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz Racial Profiling als eine ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende Heranziehung von Merkmalen wie „Rasse“, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen polizeilicher Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungstätigkeiten.

16. In einem dem Menschenrechtsrat 2015 vorgelegten Bericht hat der Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistischer Diskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz darauf hingewiesen, dass unter „Racial“ und „Ethnic“ Profiling gemeinhin verstanden wird, dass Polizei-, Sicherheits- und Grenzschutzpersonal Merkmale wie die „Rasse“, die Hautfarbe, die Abstammung oder die nationale oder ethnische Herkunft heranzieht, um Personen eingehenden Durchsuchungen, Identitätsfeststellungen und Ermittlungen zu unterziehen oder um festzustellen, ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgegangen ist.¹¹

17. Das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) beschreibt Racial Profiling als einen Vorgang, bei dem sich die Polizei und andere Vollzugsbehörden auf in der „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft begründete Verallgemeinerungen anstatt auf objektive Beweise oder individuelles Verhalten stützen, um Personen Kontrollen, ein-

⁹ Inter-American Commission on Human Rights, „The situation of people of African descent in the Americas“ (2011), Ziff. 143.

¹⁰ Siehe den Beitrag des Arabischen Menschenrechtsausschusses.

¹¹ A/HRC/29/46, Ziff. 2.

gehenden Durchsuchungen, Identitätsfeststellungen und Ermittlungen zu unterziehen oder zu entscheiden, ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgegangen ist. So führt Racial Profiling zu einer diskriminierenden Entscheidungsfindung. Das OHCHR hat ferner darauf hingewiesen, dass Racial Profiling in vielen Polizei- und Vollzugsbehörden seit langem gängige Praxis ist, sei es aufgrund der Einstellungen und Vorgehensweisen einzelner Bediensteter oder aufgrund einer diskriminierenden Kultur oder Regelungen innerhalb der jeweiligen Behörde.¹²

18. Im Sinne dieser Allgemeinen Empfehlung wird Racial Profiling so verstanden, wie es in Ziffer 72 des Aktionsprogramms von Durban beschrieben ist, das heißt als Praxis, bei der Angehörige der Polizei und anderer Vollzugsbehörden in einem bestimmten Grad die „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft als Grundlage für Ermittlungen gegen Personen oder für die Feststellung, ob eine Person einer kriminellen Tätigkeit nachgeht, heranziehen. In diesem Kontext überschneidet sich rassistische Diskriminierung oft mit anderen Diskriminierungsgründen, etwa Religion, Geschlecht, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität, Behinderung, Alter, Migrationsstatus und Erwerbs- oder sonstiger Status.

19. Unter Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugskräfte können auch Razzien, Grenz- und Zollkontrollen, Hausdurchsuchungen, gezielte Überwachungen, Einsätze zur Erhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder Entscheidungen über Einwanderungsgesuche fallen. Diese Maßnahmen können in unterschiedlichen Kontexten wie im Rahmen von Polizeistreifen und Antiterrorereinsätzen erfolgen.¹³

20. Racial Profiling ist mit Stereotypen und Voreingenommenheiten verknüpft, die bewusst oder unbewusst und individueller, institutioneller oder struktureller Art sein können. Stereotypisierung wird dann zu einem Verstoß gegen die internationalen Menschenrechtsnormen, wenn stereotype Annahmen so in die Praxis umgesetzt werden, dass sie den Genuss der Menschenrechte beeinträchtigen.¹⁴

V. Grundsätze und allgemeine Verpflichtungen nach dem Übereinkommen

21. Zur Erreichung der Ziele des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist es unverzichtbar, die Praxis des Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugskräfte zu erkennen, zu verhindern und zu bekämpfen. Diese Praxis verstößt gegen Grundprinzipien der Menschenrechte, die sich auf Folgendes stützen: a) keine Diskriminierung wegen der „Rasse“, Haut-

¹² United Nations, Preventing and Countering Racial Profiling of People of African Descent: Good Practices and Challenges (2019), Seite V.

¹³ Siehe A/73/354.

¹⁴ Siehe beispielsweise Simone Cusack, „Gender stereotyping as a human rights violation“, Forschungsbericht im Auftrag des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2013).

farbe, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft oder aus anderen einander überschneidenden Gründen und b) Gleichheit vor dem Gesetz. Sie kann auch gegen das Recht auf ein ordnungsgemäßes Verfahren und ein unparteiisches Gerichtsverfahren verstoßen. Diese Prinzipien und Rechte bilden die Eckpfeiler der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 2 und 7) und des Übereinkommens (Art. 2 und Art. 5 a).

22. In der Präambel des Übereinkommens wird hervorgehoben, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ein Recht auf gleichen Schutz des Gesetzes gegen jede Diskriminierung und jedes Anstiften zur Diskriminierung haben. Zwar wird der Begriff Racial Profiling im Übereinkommen nicht ausdrücklich genannt, doch hat dies den Ausschuss nicht daran gehindert, Praktiken des Racial Profiling zu identifizieren und die Beziehung zwischen diesen Praktiken und den im Übereinkommen festgelegten Standards zu untersuchen.

23. Nach Artikel 2 des Übereinkommens verpflichtet sich jeder Staat, rassistisch diskriminierende Handlungen oder Praktiken gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Da Racial Profiling rassistische Vorfälle sowie rassistische Vorurteile und Stereotype potenziell fördert und perpetuiert¹⁵, widerspricht diese Praxis dem Kerngedanken des Übereinkommens. Daher sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihre Politiken, Gesetze und Vorschriften zu überprüfen, um sicherzustellen, dass Racial Profiling weder stattfindet noch zugelassen wird. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, durch aktive Schritte Diskriminierung auf gesetzlicher, politischer und institutioneller Ebene zu beseitigen. Das Verbot der Begehung von Racial Profiling und die Verpflichtung, sicherzustellen, dass Behörden und öffentliche Einrichtungen kein Racial Profiling praktizieren, leiten sich auch aus Artikel 5 des Übereinkommens ab. Racial Profiling ist unvereinbar mit dem Recht jedes Menschen auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Gleichbehandlung ohne Unterscheidung nach „Rasse“, Hautfarbe oder nationaler oder ethnischer Herkunft. Darüber hinaus ist es mit der diskriminierungsfreien Garantie anderer Bürgerrechte, wie des Rechts auf Bewegungsfreiheit, unvereinbar.

24. Nach Artikel 6 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten. Daher müssen die Vertragsstaaten vorbeugende Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass Behörden und öffentliche Einrichtungen keine Praktiken des Racial Profiling anwenden. Nach Artikel 6 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten außerdem verpflichtet, jeder Person in ihrem Hoheitsbereich wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten. Sie müssen dafür sorgen, dass ihre innerstaatliche Rechtsordnung angemessene und wirksame Mechanismen enthält,

¹⁵ Siehe beispielsweise CERD/C/IRL/CO/3-4, Ziff. 18.

mittels deren festgestellt werden kann, ob Racial Profiling stattgefunden hat, und mit denen diese Praxis beendet werden kann. Ferner müssen die Vertragsstaaten das Recht garantieren, eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von rassistischer Diskriminierung in Form von Racial Profiling erlittenen Schaden zu verlangen. Sie müssen sicherstellen, dass dieses Recht wirksam durchgesetzt werden kann. In Anbetracht dessen, dass sich die Praxis des Racial Profiling regelmäßig gegen Angehörige einer bestimmten Gruppe oder bestimmter Gruppen richtet, wird den Vertragsstaaten nahegelegt, die Schaffung von Mechanismen für die kollektive Durchsetzung von Rechten im Kontext des Racial Profiling zu prüfen.

25. In Artikel 7 des Übereinkommens wird die Rolle von Unterricht, Erziehung, Kultur und Information bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung hervorgehoben. Im Hinblick auf Racial Profiling hängt die Erfüllung der Verpflichtung der Vertragsstaaten, rassistisch diskriminierende Handlungen zu unterlassen, vom Verhalten der Behörden und öffentlichen Einrichtungen ab. Daher ist es äußerst wichtig, dass insbesondere die Polizei- und anderen Vollzugskräfte des jeweiligen Landes ordnungsgemäß über ihre Pflichten unterrichtet sind.¹⁶ Da Racial Profiling häufig das Ergebnis fest etablierter und unangefochtener Verfahrensweisen von Behörden und öffentlichen Einrichtungen ist, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass ihren jeweiligen Polizei- und anderen Vollzugskräften ausreichend bewusst ist, wie Praktiken des Racial Profiling zu vermeiden sind. Die Schaffung eines entsprechenden Bewusstseins kann dazu beitragen, die Praxis des Racial Profiling zu verhindern und dort, wo sie sich verfestigt hat, zu überwinden. Daher sollen die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass das mit Gesetzesvollzug betraute Personal von Behörden und öffentlichen Einrichtungen entsprechend geschult wird, damit es kein Racial Profiling praktiziert.

VI. Folgen von Racial Profiling

26. Angesichts dessen, dass ein Mensch im täglichen Leben regelmäßig Racial Profiling ausgesetzt sein kann, hat diese Praxis negative und kumulative Auswirkungen auf die Einstellungen und das Wohl von Personen und Gemeinschaften.¹⁷ Da es an wirksamen Rechtsbehelfen und Instrumenten der Wiedergutmachung fehlt, spielen die Opfer von Racial Profiling oft dessen Auswirkungen herunter und verinnerlichen sie. Racial Profiling ist nicht nur rechtswidrig, sondern kann als allgemeines Instrument der Rechtsdurchsetzung auch unwirksam und kontraproduktiv sein. Wenn Menschen den Eindruck haben, dass sie diskriminierenden polizeilichen Maßnahmen unterzogen werden, sinkt generell ihr Vertrauen in Polizei und Gesetzesvollzug und damit auch ihre Kooperationsbereitschaft, was wiederum die Effektivität der

¹⁶ Siehe Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1993).

¹⁷ Siehe beispielsweise A/HRC/24/52/Add.2, Ziff. 57.

polizeilichen Arbeit einschränken kann. Praktiken des Racial Profiling beeinflussen den täglichen Gesetzesvollzug und untergraben, ob durch bewusstes oder unbewusstes Handeln, die Fähigkeit, Verbrechenopfer zu unterstützen, die den betroffenen Gemeinschaften angehören. Ein Gefühl von Ungerechtigkeit und Demütigung, der Verlust von Vertrauen in den Gesetzesvollzug, sekundäre Viktimisierung, Angst vor Repressalien und ein eingeschränkter Zugang zu Informationen über gesetzliche Rechte oder rechtliche Unterstützung können dazu führen, dass weniger Straftaten angezeigt werden und weniger Informationen für die Erkenntnisgewinnung zur Verfügung stehen.

27. Da Racial Profiling und Hassrede eng zusammenhängen, hat der Ausschuss diese beiden Diskriminierungsformen häufig gleichzeitig behandelt.¹⁸ Die Verbreitung von Gedankengut, das auf rassistischem oder ethnischem Hass beruht, ständige Hetze in den Medien und rassistische Äußerungen, die Personen in öffentlichen Ämtern im politischen Diskurs von sich geben, verschlimmern noch die Diskriminierung und Stereotypisierung durch Polizei- und andere Vollzugskräfte. Ethnische Gruppen, gegen die sich Hassrede richtet, werden auch zur Zielscheibe von Racial Profiling. Darüber hinaus vermittelt Racial Profiling den Eindruck, dass Gruppen, die rassistisch diskriminiert werden, eher zur Begehung von Straftaten neigten, was wiederum den öffentlichen Diskurs beeinflusst und die Verbreitung rassistischen Hasses verstärkt.

28. Racial Profiling kann auch die Wahrnehmung von bürgerlichen und politischen Rechten beeinträchtigen, einschließlich des Rechts auf Leben (Artikel 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte), auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 9), auf Privatheit (Art. 17) und Freizügigkeit (Art. 12), auf Vereinigungsfreiheit (Art. 22) und auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 2 Abs. 3).

29. Die volle Wahrnehmung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, darunter das Recht auf ausreichende Unterbringung (Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), Gesundheit (Art. 12), Bildung (Art. 13 und 14) und Arbeit (Art. 6), kann ebenfalls durch Racial Profiling beeinträchtigt werden.¹⁹

30. Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugskräfte hat auf allen Ebenen der Rechtspflege, insbesondere im Strafjustizsystem, weitreichende Folgen und kann unter anderem folgende Konsequenzen haben: a) Bestimmte Kategorien von Personen, die nach dem Übereinkommen geschützt sind, werden überkriminalisiert; b) irreführende stereotypisierende Assoziationen zwischen Straffälligkeit und ethnischer Zugehörigkeit werden verstärkt und missbräuchliche operative Prakti-

¹⁸ CERD/C/RUS/CO/23-24, Ziff. 15 und 16; CERD/C/SVN/CO/8-11, Ziff. 8 und 9, und CERD/C/AUS/CO/18-20, Ziff. 14.

¹⁹ Siehe auch Artikel 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

ken werden kultiviert; c) die Inhaftierungsraten für nach dem Übereinkommen geschützte Gruppen sind unverhältnismäßig hoch; d) Angehörige dieser Gruppen sind stärker der Gefahr des Gewalt- oder Amtsmissbrauchs durch Polizei- und andere Vollzugskräfte ausgesetzt; e) rassistische Diskriminierung und Hassstraftaten werden seltener angezeigt; f) Gerichte verhängen härtere Strafen gegen Angehörige der betroffenen Bevölkerungsgruppen.

VII. Algorithmisches Profiling und rassistische Voreingenommenheit und Diskriminierung

31. Aufgrund der rasant fortschreitenden technologischen Entwicklung wird das Handeln von Polizei- und anderen Vollzugskräften zunehmend durch algorithmisches Profiling²⁰ bestimmt oder geleitet. Dabei können große Datenmengen zum Einsatz kommen, werden Entscheidungsprozesse automatisiert und werden Instrumente und Methoden der künstlichen Intelligenz angewandt.²¹ Diese Fortschritte können zwar die Zielgenauigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der Entscheidungen und Maßnahmen von Polizei- und anderen Vollzugsbediensteten erhöhen, bergen aber ein hohes Risiko, dass sie auch Voreingenommenheit abbilden und verstärken sowie diskriminierende Praktiken bewirken oder verschärfen.²² Auf Algorithmen beruhende Analysen und Entscheidungen sind, insbesondere wenn Methoden künstlicher Intelligenz eingesetzt werden, wenig durchsichtig. Daher kann Diskriminierung, die durch algorithmisches Profiling zustande kommt, im Gegensatz zu einer durch menschliche Entscheidungen bedingten Diskriminierung oft weniger offensichtlich und schwieriger zu erkennen und damit auch schwieriger zu bekämpfen sein.²³ Hinzu kommt, dass Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger in der Regel nicht über die geeignete technologische Ausstattung verfügen, um derartige diskriminierende Methoden zu identifizieren.

32. Es gibt verschiedene Wege, über die Voreingenommenheit Eingang in Systeme für algorithmisches Profiling finden kann, darunter die Art und Weise, in der die Systeme konzipiert werden, Entscheidungen über Herkunft und Umfang der zur Schulung der Systeme verwendeten Datensätze, gesellschaftliche und kulturelle

²⁰ Das algorithmische Profiling umfasst alle computergestützten Techniken, die Schritt für Schritt Daten analysieren, um Trends, Muster oder Zusammenhänge zu erkennen. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Unrechtmäßiges Profiling heute und in Zukunft vermeiden – ein Leitfaden* (2019), S. 115.

²¹ Der Begriff „Künstliche Intelligenz“ ist zwar weit verbreitet, aber nicht eindeutig definiert. Die Sonderberichterstatterin über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung hat darauf hingewiesen, dass der Begriff oft als Kurzformel für die zunehmende Unabhängigkeit, Geschwindigkeit und Reichweite automatisierter, computergestützter Entscheidungsprozesse verwendet wird und sich nicht nur auf einen einzigen Sachverhalt bezieht, sondern vielmehr auf eine „Konstellation“ von Prozessen und Technologien, durch die Computer bestimmte Aufgaben, die sonst vom Menschen ausgeführt werden, ergänzen oder ersetzen können, etwa bei Entscheidungen oder in der Problemlösung (A/73/348, Ziff. 2).

²² Siehe A/HRC/44/57.

²³ AI Now, „The AI Now report: the social and economic implications of artificial intelligence technologies in the near-term“, Zusammenfassung des öffentlichen Symposiums von AI Now, das am 7. Juli 2016 vom Weißen Haus und dem Information Law Institute (Fachbereich Informationsrecht) der New York University veranstaltet wurde, S. 7.

Vorurteile, die diejenigen, die die Systeme entwickeln, möglicherweise darin einbringen, die Modelle künstlicher Intelligenz selbst sowie die Art und Weise, in der die durch solche Modelle generierten Ergebnisse praktisch umgesetzt werden.²⁴ Insbesondere können die folgenden datenbezogenen Faktoren zu negativen Ergebnissen beitragen: a) Die verwendeten Daten enthalten Angaben zu geschützten Merkmalen; b) in den Daten sind sogenannte Proxy-Angaben enthalten, beispielsweise Postleitzahlen, die zu segregierten Wohngebieten in Städten gehören und oft einen indirekten Hinweis auf die „Rasse“ oder ethnische Herkunft einer Person liefern; c) die verwendeten Daten sind gegen eine bestimmte Bevölkerungsgruppe voreingenommen²⁵; d) die verwendeten Daten sind mangelhaft, beispielsweise weil sie schlecht gewählt, unvollständig, falsch oder veraltet sind.²⁶

33. Besondere Risiken entstehen, wenn algorithmisches Profiling verwendet wird, um die Wahrscheinlichkeit krimineller Aktivität, entweder an bestimmten Orten oder durch bestimmte Gruppen oder auch Einzelpersonen, zu bestimmen. Vorhersagende Polizeiarbeit, die sich auf historische Daten stützt, um mögliche zukünftige Ereignisse vorherzusagen, kann leicht diskriminierende Ergebnisse hervorbringen, insbesondere wenn die verwendeten Datensätze einen oder mehrere der oben beschriebenen Mängel aufweisen.²⁷ So kann beispielsweise in historischen Daten über Festnahmen in einem bestimmten Stadtviertel eine rassistisch voreingenommene Polizeipraxis zum Ausdruck kommen. Werden diese Daten in ein Modell für vorher-sagende Polizeiarbeit eingespeist, besteht die Gefahr, dass künftige Vorhersagen in die gleiche, voreingenommene Richtung gelenkt werden und es zu einer Überpräsenz der Polizei in dem Stadtviertel kommt. Dies wiederum kann zu mehr Festnahmen führen und so eine gefährliche Rückkopplungsschleife bewirken.

34. Ähnliche Mechanismen sind laut Berichten auch in Justizsystemen präsent.²⁸ Bei der Verhängung einer Strafe oder der Entscheidung darüber, ob jemand ins Gefängnis kommen, auf Kaution freigelassen werden oder eine andere Strafe erhalten soll, arbeiten Staaten zunehmend mit algorithmischem Profiling, um vorherzusagen, ob jemand in Zukunft eine oder mehrere Straftaten begehen könnte. Dabei sammeln die Behörden Informationen über die kriminelle Vorgeschichte einer Person, ihrer Familie und ihrer Freunde sowie über ihre sozialen Verhältnisse, einschließlich ihres schulischen und beruflichen Werdegangs, um anhand einer von dem Algorithmus ausgeworfenen und üblicherweise geheim gehaltenen Punktezahl einzuschät-

²⁴ A/73/348, Ziff. 38.

²⁵ Wenn beispielsweise diskriminierende Praktiken aus der Vergangenheit, wie etwa unverhältnismäßig häufige Festnahmen von Angehörigen einer bestimmten Gruppe, Eingang in die zur Profilerstellung verwendeten Daten gefunden haben, beeinflusst dies die Ergebnisse des algorithmischen Profiling.

²⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, „#BigData: discrimination in data-supported decision making“, Fokuspapier der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2018), S. 4 und 5.

²⁷ Siehe Rashida Richardson, Jason M. Schultz und Kate Crawford, „Dirty data, bad predictions: how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice“, *New York University Law Review*, Vol. 94 (Mai 2019).

²⁸ Siehe beispielsweise Julia Angwin et al., „Machine bias“, *ProPublica*, 23. Mai 2016.

zen, wieviel „Gefahr“ von dieser Person ausgeht. Diese Verwendung des algorithmischen Profiling gibt Anlass zu ähnlichen Bedenken wie den in Ziffer 33 beschriebenen.

35. Der zunehmende Einsatz von Gesichtserkennungs- und Überwachungstechnologien zur Beobachtung und Kontrolle bestimmter demografischer Gruppen gibt Anlass zu zahlreichen menschenrechtlichen Bedenken, insbesondere in Bezug auf das Recht auf Privatheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung und die Bewegungsfreiheit. Diese Technologien sind so ausgelegt, dass sie Personen anhand ihrer Gesichtsgeometrie automatisch erkennen²⁹ und so zu Personenprofilen führen können, die auf Diskriminierungsgründen wie „Rasse“, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft oder Geschlecht beruhen.³⁰ Kameras, die mit Technologie für die Gesichtserkennung in Echtzeit ausgestattet sind, werden in großem Umfang zum Zweck des Herausgreifens und der Standortverfolgung von Personen eingesetzt.³¹ Dies ermöglicht es Regierungen und anderen Akteuren, die Bewegungen einer großen Anzahl von Personen aufzuzeichnen, potenziell basierend auf geschützten Merkmalen.³² Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Verlässlichkeit der Gesichtserkennungstechnologie je nach Hautfarbe, Ethnizität oder Geschlecht der betreffenden Person variiert, wodurch es zu Diskriminierung kommen kann.³³

36. In manchen Fällen werden im Rahmen von DNA-Tests Algorithmen eingesetzt, um die ethnische Zugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit von Personen zu bestimmen. Die Ergebnisse solcher DNA-Tests können zu Profiling führen. Der Ausschuss schließt sich dem wissenschaftlichen Konsens an und stellt fest, dass kein direkter Zusammenhang zwischen der individuellen DNA eines Menschen und seiner ethnischen Zugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit besteht. Daher verurteilt der Ausschuss die Verwendung von DNA-Profilen durch Staaten und mit polizeilichen Aufgaben, insbesondere der Grenzsicherung, befassende Behörden. Zudem haben Polizei- und andere Vollzugsbehörden Ergebnisse von DNA-Profilen für die fälschliche Behauptung herangezogen, bestimmte ethnische Minderheiten neigten stärker zu Gewalt, mit der Folge, dass diese Gruppen diskriminierenden Polizeipraktiken ausgesetzt wurden.³⁴

²⁹ A/HRC/44/57, Ziff. 14.

³⁰ A/HRC/41/35, Ziff. 12.

³¹ A/HRC/39/29, Ziff. 14.

³² A/HRC/41/35, Ziff. 12.

³³ Siehe Joy Buolamwini und Timnit Gebru, „Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification“, Proceedings of Machine Learning Research, Vol. 81 (2018) über die Conference on Fairness, Accountability, and Transparency; und Inioluwa Deborah Raji und Joy Buolamwini, „Actionable auditing: investigating the impact of publicly naming biased performance results of commercial AI products“ (2019), Conference on Artificial Intelligence, Ethics, and Society.

³⁴ Ruha Benjamin, Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code (Polity, 2019).

VIII. Empfehlungen

37. Regierungen, Polizei- und andere Vollzugsbehörden sowie zivilgesellschaftliche Organisationen verfolgen eine Vielzahl von Strategien zur Bekämpfung des Problems des Racial Profiling. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diese Strategien die Grundlage für seine Empfehlungen an die Staaten und an andere Akteure bilden.

A. Gesetzgebungs- und Politikmaßnahmen

38. Als Voraussetzung, und unbeschadet weiterer Maßnahmen, sind umfassende Rechtsvorschriften gegen rassistische Diskriminierung, sowohl zivil- und verwaltungsrechtliche als auch strafrechtliche, unerlässlich für eine wirksame Bekämpfung von Racial Profiling. Die Staaten sollen Gesetze und Regelungen ausarbeiten und wirksam umsetzen, die Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugskräfte definieren und verbieten. Ergänzend sollen klare Handlungsanleitungen für Polizei- und andere Vollzugsbehörden sicherstellen, dass interne Richtlinien, darunter Dienstanweisungen und Verhaltensregeln, mit den Menschenrechtsnormen und -grundsätzen im Einklang stehen. Ebenso sollen sich die Staaten dessen bewusst werden, welche Gesetze und sonstigen Vorschriften Racial Profiling zulassen oder erleichtern könnten, und Studien in Auftrag geben, um derartige Rechtsvorschriften zu ermitteln und entsprechend zu ändern oder aufzuheben.

39. Die Staaten sollen sicherstellen, dass Polizei- und andere Vollzugsbehörden in Konsultation mit relevanten Gruppen detaillierte Richtlinien mit genauen Handlungsvorgaben für Personenkontrollen und Durchsuchungen entwickeln, um Racial Profiling zu verhindern. Sie sollen wirksame, unabhängige interne wie externe Kontrollmechanismen einrichten und Disziplinarmaßnahmen bei Fehlverhalten vorsehen. Außerdem sollen sie mit Hilfe unabhängiger Sachverständiger regelmäßig prüfen, ob interne Richtlinien und Verfahren Lücken aufweisen. Transparenz im Umgang mit den Ergebnissen solcher Prozesse wird dringend empfohlen, da dies die Rechenschaftspflicht von Polizei- und anderen Vollzugsbehörden verstärken und das Vertrauen der betroffenen Menschen und Bevölkerungsgruppen erhöhen kann.

40. Nach Artikel 6 des Übereinkommens müssen die Staaten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen gewährleisten, welche ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im Widerspruch zu dem Übereinkommen verletzen, sowie das Recht, eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von rassistischer Diskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen.

41. Den Staaten wird nahegelegt, opferzentrierte Ansätze zu verfolgen und ihre Unterstützungsangebote wirksam zu koordinieren, indem sie Modelle für die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich derjenigen, die von intersektioneller Diskriminierung betroffene Gruppen vertreten, und nationalen Menschenrechtsinstitutionen fördern.

Der Ausschuss unterstreicht den Zusammenhang zwischen den Artikeln 5 a) und 6 des Übereinkommens und stellt fest, dass Justizbehörden und andere Organe der Rechtspflege wirksam konsultiert und in diese Prozesse eingebunden werden sollen, um eine Weiterwirkung von Racial Profiling in Strafverfahren zu vermeiden.

B. Menschenrechtsbildung und -ausbildung

42. Die Staaten sollen spezielle Pflichtschulungen für das Personal von Polizei- und anderen Vollzugsbehörden entwickeln, die bewusst machen sollen, wie Voreingenommenheit die Polizeiarbeit beeinflusst, und die zeigen, wie nichtdiskriminierendes Verhalten gewährleistet werden kann. Stigmatisierte Gruppen, einschließlich derjenigen, deren Angehörige intersektionelle Diskriminierung erleben, sollen nach Möglichkeit in die Entwicklung und Durchführung dieser Schulungen einbezogen werden. Die jeweiligen Behörden sollen dafür sorgen, dass dienstbegleitende Schulungen zur Bekämpfung von Diskriminierung und voreingenommenen polizeilichen Praktiken durch institutionelle Maßnahmen ergänzt werden, die darauf zielen, den Ermessensspielraum einzugrenzen und die Aufsicht in Bereichen, in denen es leicht zu Stereotypisierung und Voreingenommenheit kommt, zu verstärken. In Anbetracht der Sorge, dass Schulungen zum Abbau von Diskriminierung und Voreingenommenheit möglicherweise nur in begrenztem Maß eine Änderung von Einstellungen und Verhaltensweisen bewirken, sollen diese Schulungen außerdem regelmäßig evaluiert und aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass sie die gewünschte Wirkung entfalten.

43. Sowohl Fachleute für künstliche Intelligenz als auch die Beamtinnen und Beamten, die Daten auswerten, müssen ein klares Verständnis der Grundrechte haben, um die Eingabe von Daten zu vermeiden, die rassistische Vorurteile widerspiegeln oder bewirken können. Die Staaten sollen Schulungen zum Thema Rassismus und rassistische Diskriminierung anbieten, unter anderem für Fachleute und Bedienstete, die Daten auswerten, sowie für Justiz-, Polizei und sonstiges Vollzugspersonal. Die Staaten sollen Beschaffungsregeln erarbeiten, denen verbindliche Bestimmungen, die rassistische Diskriminierung verbieten, zugrunde liegen.

44. In Zusammenarbeit mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen und spezialisierten Einrichtungen sollen die Staaten Schulungsangebote für zivilgesellschaftliche Organisationen zu den Themen algorithmische Voreingenommenheit und neue Technologien fördern.

45. Menschenrechtsbildung und -ausbildung trägt entscheidend dazu bei, diskriminierendes polizeiliches Handeln zu verhindern. Nationale Menschenrechtsinstitutionen können in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft eine zent-

rale Rolle bei der Ausbildung von Polizei- und anderen Vollzugskräften, bei der Prüfung neuer technologischer Mittel, die zu Diskriminierung führen könnten, und bei der Ermittlung anderer Risiken in der Praxis wahrnehmen.³⁵

C. Personalbeschaffungsmaßnahmen

46. Die Staaten sollen sicherstellen, dass ihre Polizei- und anderen Vollzugsbehörden Strategien zur Personalbeschaffung, -bindung und -förderung entwickeln, die eine die Bevölkerung widerspiegelnde personelle Vielfalt fördern. Im Rahmen dieser Strategien könnten interne Quoten festgelegt und Programme zur Rekrutierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten entwickelt werden. Dies könnte die Kultur in den Behörden und die Einstellungen ihrer Bediensteten dahingehend beeinflussen, dass es zu weniger voreingenommenen Entscheidungen kommt.

47. Die Staaten sollen sicherstellen, dass die Polizei- und anderen Vollzugsbehörden ihre Leitlinien für Einstellungs- und Beförderungspolitik regelmäßig evaluieren und erforderlichenfalls zeitlich befristete Sondermaßnahmen ergreifen, um der Unterrepräsentierung nationaler oder ethnischer Minderheitengruppen sowie von Gruppen, die intersektionelle Diskriminierung erleben, unter anderem aufgrund der Religion, des biologischen oder sozialen Geschlechts, der sexuellen Orientierung, einer Behinderung oder des Alters, effektiv zu begegnen.

D. Bevölkerungsnahe Polizeiarbeit

48. Die Staaten sollen sicherstellen, dass ihre Polizei- und anderen Vollzugsbehörden Strategien für einen wirksamen Dialog mit rassistisch diskriminierten Personen und Gruppen entwickeln, die den besonderen Situationen, Dynamiken und Bedürfnissen verschiedener Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen. Dies dürfte zu einer besseren Kommunikation und zum Abbau von Misstrauen und Racial Profiling beitragen. Die Polizei soll ihren Dialog mit den betreffenden Bevölkerungsgruppen über deren Führungspersonen hinaus ausweiten, da gerade auf der Führungsebene viele Gruppen, insbesondere Frauen, unterrepräsentiert sind und nur über gezielte, gruppensensible Kontaktarbeit zu erreichen sind. Junge Menschen, die am ehesten ins Visier der Polizei geraten, kämen dafür ganz besonders in Frage.

49. Die Staaten sollen mit entsprechenden Maßnahmen dafür sorgen, dass die Informationen, die die Öffentlichkeit von der Polizei und anderen Vollzugsbehörden erhält, auf verlässlichen und objektiven Statistiken beruhen und weder Stereotype noch Voreingenommenheit gegenüber diskriminierten ethnischen Gruppen perpetuieren. Darüber hinaus sollen die Staaten keine personenbezogenen Daten von Tatverdächtigen veröffentlichen, die mit der vermuteten „Rasse“, der Hautfarbe, Abstammung oder nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden sind, es sei denn,

³⁵ Beitrag von Nicaragua.

solche Angaben sind strikt erforderlich und dienen einem legitimen Zweck, etwa im Fall einer Ausschreibung zur Fahndung.

E. Aufgeschlüsselte Daten

50. Die Staaten sollen regelmäßig aufgeschlüsselte quantitative und qualitative Daten über einschlägige polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellungen und Verkehrs- und Grenzkontrollen erheben und überwachen, die Angaben zu den verbotenen Gründen rassistischer Diskriminierung, einschließlich ihrer intersektionellen Formen, sowie zu dem Grund für die jeweilige Maßnahme und dem Ausgang der Begegnung enthalten. Die daraus gewonnenen anonymisierten Statistiken sollen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und mit der lokalen Bevölkerung erörtert werden. Die Daten sollen im Einklang mit den Menschenrechtsnormen und -grundsätzen, Datenschutzregelungen und den Garantien zum Schutz der Privatheit erhoben werden. Diese Informationen dürfen nicht missbraucht werden.

51. Die Staaten sollen auch vor Formen der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten schützen, bei denen diese Daten dazu verwendet werden, bestimmte persönliche Aspekte im Zusammenhang mit einer natürlichen Person zu evaluieren und insbesondere hinsichtlich der Arbeitsleistung, der wirtschaftlichen Lage, der Gesundheit, der persönlichen Vorlieben, der Interessen, der Zuverlässigkeit, des Verhaltens, des Aufenthaltsorts oder der Bewegungen dieser Person zu analysieren oder vorherzusagen.³⁶

F. Rechenschaftspflicht

52. Die Staaten sollen einen von den Polizei- und anderen Vollzugsbehörden unabhängigen Beschwerdemechanismus schaffen, dem Bürgerinnen und Bürger Fälle von rassistischer Diskriminierung, Rassismus und ethnischen Profiling melden können.³⁷ Dieser Mechanismus muss befugt sein, Vorwürfe umgehend und wirksam zu untersuchen und seine Tätigkeit in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und menschenrechtlichen Kontrollorganen wahrzunehmen. Auch muss er in Übereinstimmung mit den Datenschutzvorschriften und den Menschenrechtsnormen über seine Feststellungen öffentlich Bericht erstatten. Solche Mechanismen sollen den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen in Fällen intersektioneller Diskriminierung Rechnung tragen.

³⁶ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, Art. 3 Abs. 4.

³⁷ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 11, Abs. 10 und Erläuterungen.

53. Die Staaten sollen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Polizei- und Vollzugsorgane Aufsichtsmechanismen einrichten, um diskriminierendes Verhalten zu verhindern. Diese Mechanismen sollen interne Leitlinien, Grundsätze und Vorschriften zur Bekämpfung und Verhütung von Racial Profiling erarbeiten und im Sinne der internen Rechenschaftspflicht gewährleisten, dass Bedienstete, die dagegen verstoßen, mit entsprechenden Disziplinarmaßnahmen belegt werden.

54. Fälle von Racial Profiling durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden sollen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen wirksam untersucht werden. Die Verantwortlichen sollen strafrechtlich verfolgt und im Fall einer Verurteilung mit angemessenen Strafen belegt werden. Die Opfer sollen Entschädigung erhalten.

55. Die Staaten sollen sicherstellen, dass die Führungsverantwortlichen von Polizei- und anderen Vollzugsbehörden Nichtdiskriminierungsgrundsätze und -verfahren innerhalb der jeweiligen Behörde fördern, Personalverhalten rigoros beobachten und Bedienstete bei Fehlverhalten über den unabhängigen internen Aufsichtsmechanismus zur Rechenschaft ziehen.³⁸ Dabei kann es hilfreich sein, wenn Daten und Analysen zu den Entscheidungen und Vorgehensweisen der Bediensteten vorhanden sind. Die Führungskräfte sollen zudem prüfen, welche Auswirkungen die Anwendung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen, einschließlich solcher zur Terrorismusbekämpfung, hat, von denen marginalisierte Gruppen und Gemeinschaften unverhältnismäßig stark betroffen sein können.

56. Nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen werden ermutigt, Fälle von Racial Profiling zu verfolgen und den Betroffenen zu helfen. Sie sollen das Bewusstsein der Öffentlichkeit schärfen, Erkenntnisse veröffentlichen, sich für Reformen einsetzen und konstruktiv mit den Polizei- und Vollzugsbehörden und anderen nationalen und lokalen Institutionen zusammenarbeiten.

57. Internationale und regionale Menschenrechtsmechanismen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Gleichstellungsorgane, zivilgesellschaftliche Gruppen und Mitglieder der Öffentlichkeit sollen die Möglichkeit haben, Beschwerden über diskriminierende Praktiken von Polizei- und anderen Vollzugsbehörden vorzubringen. Mitglieder der Öffentlichkeit sollen die Möglichkeit haben, mittels unabhängiger Mechanismen Beschwerde einzulegen.

G. Künstliche Intelligenz

58. Die Staaten sollen sicherstellen, dass Systeme für algorithmisches Profiling, die für die Zwecke des Gesetzesvollzugs eingesetzt werden, mit den internationalen Menschenrechtsnormen voll im Einklang stehen. Die Staaten sollen daher vor der

³⁸ Siehe Ziffer 53.

Beschaffung oder dem Einsatz solcher Systeme geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen treffen, um den Zweck dieses Einsatzes festzulegen und die Parameter und Garantien zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen so genau wie möglich zu regeln. Diese Maßnahmen sollen insbesondere sicherstellen, dass der Einsatz solcher Systeme das Recht, nicht diskriminiert zu werden, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf die Unschuldsvermutung, das Recht auf Leben, das Recht auf Privatheit, Bewegungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, den Schutz vor willkürlicher Festnahme und anderen Eingriffen und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht untergräbt.

59. Die Staaten sollen vor dem Einsatz von Gesichtserkennungstechnologie sorgfältig die möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen prüfen, da diese Technologie zu Fehlidentifizierungen führen kann, wenn die Datenerhebung nicht repräsentativ war. Vor einem landesweiten Einsatz sollen die Staaten eine Pilotphase unter der Aufsicht eines unabhängigen Kontrollorgans erwägen, das die Vielfalt der Bevölkerung widerspiegelt, um potenzielle Fälle von Fehlidentifizierung und Profiling aufgrund der Hautfarbe möglichst zu vermeiden.

60. Die Staaten sollen sicherstellen, dass Systeme für algorithmisches Profiling, die im Gesetzesvollzug eingesetzt werden, transparent angelegt sind, und der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft erlauben, auf den Code zuzugreifen und ihn zu prüfen. Die Systeme sollen während ihrer gesamten Nutzungsdauer kontinuierlich auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen hin bewertet und überwacht werden, und die Staaten sollen geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen, wenn eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Menschenrechte festgestellt wird. Im Rahmen solcher Prozesse soll untersucht werden, welche potenziellen und tatsächlichen diskriminierenden Wirkungen von algorithmischem Profiling anhand der „Rasse“, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft ausgehen und welche Überschneidungen es mit anderen Diskriminierungsgründen gibt, einschließlich der Religion, des biologischen oder sozialen Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität, einer Behinderung, des Alters, des Migrationsstatus oder des Erwerbs- oder sonstigen Status. Solche Untersuchungen sollen nach Möglichkeit vor der Entwicklung oder Beschaffung solcher Systeme durchgeführt werden, zumindest jedoch vor und während der gesamten Nutzungsdauer des Systems, und eine Abschätzung der Folgen für die Gemeinschaft umfassen. Potenziell oder tatsächlich betroffene Gruppen sowie die entsprechenden Sachverständigen sollen in die Bewertungs- und Abhilfeprozesse einbezogen werden.

61. Die Staaten sollen alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um bei der Nutzung von Systemen für algorithmisches Profiling Transparenz zu gewährleisten. Dies umfasst auch die Offenlegung des Einsatzes solcher Systeme und aussagefähige Erklärungen ihrer Funktionsweise sowie die Offenlegung der verwendeten Datensätze und der Maßnahmen, die zur Verhinderung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die Menschenrechte ergriffen werden.

62. Die Staaten sollen mit entsprechenden Maßnahmen dafür sorgen, dass unabhängige Aufsichtsorgane beauftragt sind, die Nutzung künstlicher Intelligenz durch den öffentlichen Sektor zu überwachen und anhand von im Einklang mit dem Übereinkommen entwickelten Kriterien zu bewerten, um eine Verfestigung von Ungleichheiten oder diskriminierende Ergebnisse auszuschließen. Zudem sollen die Staaten sicherstellen, dass die Funktionsweise solcher Systeme regelmäßig überwacht und evaluiert wird, um etwaige Mängel festzustellen und erforderlichenfalls zu beheben. Ergibt die Bewertung einer Technologie ein hohes Risiko für Diskriminierung oder andere Menschenrechtsverletzungen, sollen die Staaten Maßnahmen ergreifen, um den Einsatz dieser Technologie zu vermeiden.

63. Die Staaten sollen mit entsprechenden Maßnahmen dafür sorgen, dass der Privatsektor bei der Entwicklung, dem Einsatz und der Implementierung von Systemen künstlicher Intelligenz im Gesetzesvollzug die Menschenrechtsnormen einhält. Die Staaten sollen außerdem Richtlinien und Verhaltenskodizes beschließen und regelmäßig überarbeiten, die Unternehmen bei der Programmierung, dem Einsatz und der Vermarktung von Algorithmen befolgen müssen, die zu rassistischer Diskriminierung oder allgemein zu anderen Formen der Diskriminierung, die wahrscheinlich gegen das Übereinkommen verstoßen, führen können.

64. Die Staaten sollen Vorschriften erlassen, die sicherstellen, dass staatliche Stellen, privatwirtschaftliche Unternehmen und andere relevante Organisationen im Prozess des Entwickelns, Lernens, Vermarktens und Einsetzens von Algorithmen a) den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung einhalten und allgemein die Menschenrechte achten, im Einklang mit den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (insbesondere den Leitprinzipien 1-3, 11 und 24), b) das Vorsorgeprinzip und alle Verwaltungs- oder Gesetzgebungsmaßnahmen, die zur Gewährleistung von Transparenz erlassen wurden, befolgen, c) offenlegen, ob Polizei- und andere Vollzugsbehörden Zugriff auf Privatdaten von Personen haben, und d) verhindern, dass den durch das Übereinkommen geschützten sozialen Gruppen ungleichartige oder unverhältnismäßige Auswirkungen entstehen.

65. Die Staaten sollen sicherstellen, dass alle Fälle algorithmischer Voreingenommenheit ordnungsgemäß untersucht und mit Sanktionen belegt werden.

66. Die Staaten sollen dafür sorgen, dass Unternehmen, die Systeme für algorithmisches Profiling im Gesetzesvollzug entwickeln, verkaufen oder betreiben, eine Verantwortung zukommt, Fachleute aus verschiedenen Disziplinen wie Soziologie, Politikwissenschaft, Informatik und Rechtswissenschaften darin einzubeziehen, um die Risiken für die Menschenrechte zu definieren und die Achtung dieser Rechte zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollen die Staaten die Unternehmen dazu anhalten, im Rahmen von Verfahren zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht a) alle tatsächlich oder potenziell negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte zu identifizieren und einzuschätzen, b) diese Bewertungen zu integrieren und die festgestellten negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte durch geeignete Maßnahmen zu verhüten beziehungsweise zu verringern, c) die Wirksamkeit dieser

Maßnahmen nachzuverfolgen und d) formell darüber Bericht zu erstatten, wie sie diesen menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen.³⁹

67. Bei der Identifizierung, Bewertung, Verhütung und Verringerung negativer menschenrechtlicher Auswirkungen sollen Unternehmen die in Ziffer 27 genannten datenbezogenen Faktoren besonders beachten. Die Schulungsdaten für die entsprechenden Systeme sollen so ausgewählt und die Modelle so konzipiert werden, dass diskriminierende Ergebnisse und andere negative Auswirkungen auf die Menschenrechte vermieden werden. Darüber hinaus sollen die Unternehmen die Teams, die Systeme für algorithmisches Profiling entwickeln, nach den Grundsätzen der Diversität, der Gleichstellung und der Inklusion aufstellen. Sie sollen zudem für die Prüfung ihrer Systeme für algorithmisches Profiling durch unabhängige Dritte offen sein.⁴⁰ Wird das Risiko einer Diskriminierung oder anderer Menschenrechtsverletzungen als zu hoch oder nicht kontrollierbar eingestuft, etwa aufgrund dessen, wie der jeweilige Staat ein System für algorithmisches Profiling zu nutzen plant oder vorsieht, sollen privatwirtschaftliche Akteure dieses System weder verkaufen noch einsetzen.

68. Die Staaten sollen Fälle von rassistischer Diskriminierung im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz sowie die entsprechenden Präventiv-, Sanktions- und Abhilfemaßnahmen dokumentieren und diese Informationen in ihre Berichte an den Ausschuss aufnehmen.

69. Die Menschenrechtsorgane, Staaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen Studien durchführen und deren Ergebnisse verbreiten, bewährte Verfahren für ein wirksames Vorgehen gegen rassistische Voreingenommenheit, die durch künstliche Intelligenz verursacht wird, aufzeigen, einschließlich Maßnahmen zur Einhaltung der Menschenrechte und zu ethischen Aspekten des maschinellen Lernens, und relevante Kriterien für die Interpretation und Transparenz der Prozesse der Programmierung und Schulung von Algorithmen benennen und sich dabei auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung stützen.

³⁹ A/HRC/39/29, Ziff. 45, und Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien 17-21. Siehe auch Amnesty International und Access Now, Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems.

⁴⁰ Siehe Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems.

Der Autor

Prof. Dr. iur. Ekkehard Strauß ist seit Oktober 2020 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Grund- und Menschenrechte und Polizeirecht am Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der HWR Berlin und Mitglied des FÖPS Berlin. Er verfügt über rund 25 Jahre Berufserfahrung in verschiedenen Positionen bei internationalen Organisationen und in der Wissenschaft, davon 20 Jahre bei den Vereinten Nationen und mehr als 20 Jahre außerhalb Deutschlands (Nord-, West- und Zentralafrika, Naher Osten und Osteuropa, außerdem am UN-Hauptsitz in New York und Genf). In seiner Arbeit hat er u.a. Polizei- und Sicherheitsbehörden bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards und bewährter Verfahren in Strategien und operativen Entscheidungen unterstützt.

Strauß: Internationaler Menschenrechtsschutz in der Polizeipraxis

Racial Profiling durch die Polizei wird in Gesellschaft und Politik, aber auch innerhalb der Polizei, kontrovers diskutiert. Dabei spielen antidiskriminierungsrechtliche Vorschriften des Völkerrechts nur eine untergeordnete Rolle. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat sich auf der Grundlage des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) ausführlich mit sogenannten Rassenprofilen und deren Auswirkungen beschäftigt. Auf dieser Grundlage hat er die Allgemeine Empfehlung Nr. 36 für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Verhütung und Bekämpfung der Praxis des *Racial Profiling* durch Polizei- und andere Vollzugsbehörden erarbeitet.

Inhalt, Reichweite und Bedeutung dieser Empfehlungen werden im vorliegenden Arbeitspapier erläutert. Es will dazu beitragen, Entscheidungsunsicherheiten zu überwinden. Gleichzeitig wird aufgezeigt, welche wichtige Rolle die Entscheidungen der UN Menschenrechtsausschüsse für die Entwicklung und Umsetzung polizeilicher Handlungsstrategien haben können.