



Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Verteilung: Allgemein
17. Dezember 2020

Deutsch
Original: Englisch

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 Darüber hinaus führte der

* 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>.



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. Spain*³ 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).

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

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/CO/7, 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.

⁶ A/HRC/4/26, Ziff. 34 und 83.

friedlicher und inklusiver Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung, die Ermöglichung des Zugangs zur Justiz für alle Menschen und den Aufbau leistungsfähiger, rechen-schaftspflichtiger 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 und Asyl-suchende, 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 techno-logischer Mittel wie etwa der künstlichen Intelligenz in Bereichen wie Sicherheit, Grenz-schutz und Sozialversorgung Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlich-keit und andere Formen der Ausgrenzung verschärfen kann. Im Rahmen dieser Allgemeinen Empfehlung beschränkt sich der Ausschuss jedoch auf algorithmische Entscheidungs-systeme 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 Entscheidungs-prozessen 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 Profi-ling“ 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 Gesetzesvollzugsbehör-den begangen, beruht b) weder auf objektiven Kriterien noch auf einer vernünftigen

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.

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.

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.

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, eingehenden Durchsuchungen, Identitätsfeststellungen und Ermittlungen zu unterziehen oder zu entscheiden, ob eine

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.

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“, Hautfarbe, 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

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).

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, 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 ent-

¹⁵ Siehe beispielsweise [CERD/C/IRL/CO/3-4](#), Ziff. 18.

¹⁶ Siehe Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1993).

sprechenden 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 polizeilichen Arbeit einschränken kann. Praktiken des Racial Profiling beeinflussen den täglichen Gesetzesvollzug und untergraben, ob durch bewusstes oder unbewusstes Handeln, die Fähigkeit, Verbrechensopfer 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

¹⁷ Siehe beispielsweise [A/HRC/24/52/Add.2](#), Ziff. 57.

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.

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 Praktiken 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 Hassstrafaten 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

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

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.

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 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 vorhersagende 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 Kautionsfreigabe 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 Punktzahl einzuschätzen, wieviel „Gefahr“ von dieser Person ausgeht. Diese Verwendung

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.

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, befassete 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

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.

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).

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 bewusstwerden, 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 einzuzugrenzen 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 zentrale 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. Bevölkerungsnaher 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

³⁵ Beitrag von Nicaragua.

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, 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 ethnischem 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

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.

den Menschenrechtsnormen über seine Feststellungen öffentlich Bericht erstatten. Solche Mechanismen sollen den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen in Fällen intersektioneller Diskriminierung Rechnung tragen.

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 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

³⁸ Siehe Ziffer 53.

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

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.

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.
