

# Polizeigesetze – Anspruch und Wirklichkeit

Tarek Naguib

## Anspruch: Menschenrechtlich fundierte Polizeigesetze

Diskriminierungsverbote gehören zu den elementaren Grund- und Menschenrechten.<sup>1</sup> Sie verpflichten die staatlichen Behörden, das Diskriminierungsverbot umfassend zu garantieren.<sup>2</sup> Gesetzgeber, Exekutive und Judikative sind verpflichtet, «mit allen geeigneten Mitteln einschliesslich der (...) erforderlichen Rechtsvorschriften» vor rassistischer Diskriminierung zu schützen.<sup>3</sup> Dies bedeutet auf einer ersten Ebene, dass die Gesetzgeberin sowohl staatlichen ideologischen Rassismus als auch unbewusste und strukturelle Formen rassistischer und anderweitiger (mehrdimensionaler) Diskriminierung gesetzlich verbieten muss.<sup>4</sup> Nur ausdrückliche und spezifische Verbote und Instrumente garantieren eine wirksame, grund- und menschenrechtlich fundierte Polizeiarbeit. Weiter sind die legislativen und administrativen (Polizei-)Behörden auf einer zweiten Ebene dazu aufgefordert, wirksame Rechtsbehelfe gegen Diskriminierung zur Verfügung zu stellen und unabhängige Beschwerdestellen einzurichten, die es mutmasslich von rassistischer Diskriminierung Betroffenen ermöglichen, sich auf dem Rechtsweg zur Wehr zu setzen.<sup>5</sup> Schliesslich ist eine grund- und menschenrechtlich fundierte Polizeiarbeit nur dann effektiv gewährleistet, wenn in den entsprechenden (Polizei-)Gesetzen spezifische Sensibilisierungs- und Präventionsinstrumente vorgesehen sind und administrativ auch tatsächlich umgesetzt werden.

Konkret: Nicht nur in der Bundesverfassung und in den kantonalen Verfassungen, sondern auch in den Polizeigesetzen sollten die grund- und menschenrechtlichen Grundsätze verankert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Polizeigesetze nicht pauschal auf die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenrechte verweisen, sondern auch explizit eine Liste der Grund- und Menschenrechte auf-

führen. Dazu gehört etwa das Verbot rassistischer Diskriminierung sowie anderweitiger Diskriminierung inklusive der mehrdimensionalen Diskriminierung. Weiter bedarf es der gesetzlichen Festlegung unabhängiger Untersuchungsmechanismen (bereits auf Ebene Voruntersuchung) bei mutmasslichen Verstössen dagegen. In der ebenfalls gesetzlich zu definierenden Aus- und Weiterbildung sollten die Auseinandersetzung und der Umgang mit den eigenen Vorurteilen selbstverständlich sein<sup>6</sup> und als praxisorientierte Erkenntnisse dann im Polizeialltag umgesetzt werden. Was die Verantwortung der Führungspersonen betrifft, so müssten sie verpflichtet werden, Rassismus und Antirassismus in Bewerbungs- und Personalgesprächen sowie in Einsatzplanung und Nachbearbeitung von Einsätzen adäquat zu thematisieren. Ebenso zentral ist die Verankerung eines gesetzlichen Anspruches von Polizistinnen und Polizisten auf regelmässige Supervision sowie ein internes Monitoring. Schliesslich wäre die Schaffung von unabhängigen Ombudsstellen in allen Kantonen und Städten sinnvoll, die nicht nur als Anlaufstelle für konkrete Konfliktfälle dienen, sondern auch die Aufgabe haben, kritische Empfehlungen an die Polizei zu richten.

Für eine aussichtsreiche Umsetzung im Polizeialltag bedarf es zusätzlich zur Verankerung der Verbote und der Sensibilisierungs- und Präventionsgrundsätze in Gesetz und Verordnung auch der Konkretisierung in internen Weisungen, so zum Beispiel die Konkretisierung des Verbotes rassistischer und mehrdimensionaler Diskriminierung. Ein weiteres wichtiges und geeignetes Thema für die Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben ist die Verankerung von (Aus-)Bildungsstandards und Handlungsanweisungen zur Vermeidung von racial profiling. Der grund- und menschenrechtlich fundierten Polizeiarbeit dienlich ist ferner die Schaffung einer Richtlinie, wie bei

Anzeigen und Beschwerden gegen Angehörige des eigenen Korps die Unabhängigkeit der Untersuchung bereits im Stadium der Voruntersuchung sichergestellt werden kann. Auf diese Weise nimmt man auch die Polizistinnen und Polizisten und ihre Arbeit ernst, weil man ihnen ein wirksames Instrument zur professionellen Bewältigung ihres Alltages in die Hand gibt.

### Wirklichkeit: Einblicke in Polizeigesetze

Sichtet man die geltenden kantonalen und städtischen Polizeigesetze, stösst man überwiegend auf eine eher enttäuschende Leere. Die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben sind gesetzgeberisch noch ungenügend umgesetzt. Mit wenigen Ausnahmen sehen Polizeigesetze keine oder nur sehr vage oder implizite Hinweise auf grund- und menschenrechtliche Vorgaben vor. Ein Diskriminierungsverbot lässt sich mit Ausnahme des Code de déontologie des Kantons Neuenburg nicht ausfindig machen. Gesetze mit Hinweisen auf die Grund- und Menschenrechte lassen sich an einer Hand abzählen. So ist etwa im Fall des Kantons Zürich die Polizei «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Rechtsordnung gebunden» (§ 8 Abs. 1) und «achtet die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenwürde der Einzelnen» (Abs. 2), dies unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Ebenso allgemein gehalten – aber immerhin erwähnt – sind die grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen im Polizeigesetz des Kantons Jura: «Tout agent du corps de police respecte les droits fondamentaux (...)». Noch allgemeiner ist der Hinweis auf die Polizeiarbeit im Kanton Luzern: «Die Luzerner Polizei erfüllt ihre Aufgaben unter Beachtung der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit» (§ 5 Abs. 1).

Die Politik und die Polizeiführung sind offensichtlich gefordert. Trägt man der ausser-

ordentlich anspruchsvollen Arbeit von Polizistinnen und Polizisten Rechnung, bedarf es in einem ersten Schritt dringlich der gesetzgeberischen Übersetzung des Verbotes rassistischer Diskriminierung in konkrete themen- und bereichsspezifische Handlungsanweisungen und -hilfen für die politische Führung, die operative Polizeileitung, das Kaderpersonal, die Polizeischulen und die Polizistinnen und Polizisten an der «Front». Nur so kann gewährleistet werden, dass das Verbot rassistischer Diskriminierung im Praxisalltag der Polizei für alle Seiten süsse Früchte tragen wird: auf polizeiinterner Ebene im Sinne einer Stärkung des eigenen polizeilichen Selbstverständnisses als Hüterin der Menschenrechte und extern gegenüber der Bevölkerung als glaubwürdiger moralischer Fels in der Brandung gesellschaftlicher Dynamiken und Turbulenzen mit allen seinen Sonnen- und Schattenseiten.

*Lic. iur. Tarek Naguib ist Experte im Diskriminierungsschutz- und Sozialrecht. Er ist ehemaliger stellvertretender Geschäftsführer der EKR.  
tarek.naguib@gmail.com*

<sup>1</sup> Garantiert in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in den UNO-Pakten über wirtschaftliche, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte, im internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

<sup>2</sup> Zur Schutzpflichtentrias der Menschenrechte siehe Eide, The Right to adequate standard of living including the Right to food, in: Eide/Krause/Rosas (Hrsg.), *Economic Rights as Human Rights*, a Textbook, 2. Aufl., Dordrecht/Boston/London 2001, S. 138 ff.

<sup>3</sup> Art. 2 Bst. d Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Vgl. auch Bst. a desselben Artikels. Vgl. auch Herbert Trachler, «Welches Antidiskriminierungs-Gesetz braucht die Schweiz?», AJP 1992, S. 1473 ff., S. 1474.

<sup>4</sup> Beate Rudolf, Die völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote, in: Mahlmann/Rudolf (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht, Handbuch, Baden-Baden 2007, S. 58-87, N 31; Ralph Crawshaw/Stuart Cullen/Thom Williamson, *Human Rights and Policing*, 2. Aufl., Leiden/Boston 2007, S. 26 ff.

<sup>5</sup> Art. 6 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch Empfehlung des ICERD zum 4., 5. und 6. Staatenbericht, N 16. [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.CHE.CO.6.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.CHE.CO.6.pdf) (Zugriff am 14. September 2010).

## Les lois sur la police – en théorie et en pratique

Les interdictions de discrimination créent des obligations pour les autorités de l'État. Cela signifie notamment que la police doit garantir l'interdiction de discrimination raciale. Mais cette protection ne sera effectivement assurée que si les lois de police contiennent explicitement une liste des droits fondamentaux et des droits de l'homme ainsi que les instruments spécifiques nécessaires au travail de sensibilisation et de prévention. Dependamment, d'autres instruments sont encore nécessaires pour assurer une protection efficace contre la discrimination: des mécanismes d'instruction indépendants, des cours de formation et de perfectionnement qui permettent aux policiers de se confronter à leurs propres préjugés et de les gérer, une discussion sur l'antiracisme durant les entretiens d'embauche et les entretiens personnels et, enfin, le droit des policiers à une supervision régulière. Il serait par ailleurs utile de créer des services de médiation indépendants dans chaque ville et chaque canton. Etant donné qu'à l'heure actuelle, les obligations concernant les droits fondamentaux et les droits de l'homme sont insuffisamment transcrites dans les lois, le monde politique se doit d'agir. Si l'on prend vraiment au sérieux le travail extraordinairement difficile des policiers, il faut, dans une première étape, traduire d'urgence dans la législation l'interdiction de discrimination raciale dans le travail quotidien de la police.

*Tarek Naguib est licencié en droit, spécialiste de la protection contre la discrimination et du droit social. Il a été directeur suppléant de la CFR.*  
[tarek.naguib@gmail.com](mailto:tarek.naguib@gmail.com)

## Leggi sulla polizia – esigenza e realtà

I divieti di discriminazione costituiscono un obbligo per le autorità dello Stato. Questo significa che la polizia deve garantire il divieto di discriminazione razziale. Una tale protezione è tuttavia effettivamente garantita soltanto se le leggi sulla polizia contengono esplicitamente un elenco di diritti fondamentali e di diritti umani e strumenti specifici di sensibilizzazione e di prevenzione. Altri strumenti per una protezione efficace contro la discriminazione sono i meccanismi inquirenti indipendenti, il confronto e la gestione dei propri pregiudizi nella formazione e nel perfezionamento professionale, la tematizzazione dell'antirazzismo nei colloqui di candidatura e di valutazione del personale, come pure l'esigenza del personale di polizia a una regolare supervisione. Infine sarebbe opportuno istituire in tutti i Cantoni e nelle Città servizi indipendenti di difesa civica. Poiché gli obblighi concernenti i diritti fondamentali e i diritti umani non sono ancora sufficientemente concretizzati nella legislazione, è necessario l'intervento della politica. Se si prende sul serio il lavoro estremamente esigente della polizia, occorre in un primo tempo tradurre con urgenza in legge il divieto di discriminazione razziale nella vita quotidiana del personale di polizia.

*Tarek Naguib, lic. iur., è esperto in protezione contro la discriminazione e in diritto sociale. È stato direttore supplente della CFR.*  
[tarek.naguib@gmail.com](mailto:tarek.naguib@gmail.com)