GWK und Polizei: Ausgebildet für den «Asyl-Notfall»?

Die «Flüchtlingskrise» in Deutschland hat gezeigt, dass grenzpolizeiliche Kräfte bei einem markanten Anstieg einreisender Flüchtlinge Unterstützung benötigen. In der Schweiz würden dem Grenzwachtkorps in diesem Fall (Militär)Polizisten beistehen. Diese verfügen dank ihrer Ausbildung über viele relevante Fähigkeiten, ihre Einsetzbarkeit ist jedoch eingeschränkt.

Von Lisa Wildi

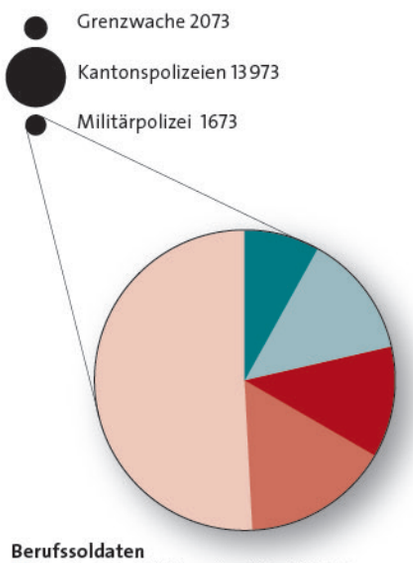
Im Herbst 2015 geriet die deutsche Bundespolizei (der frühere Bundesgrenzschutz) an ihre Grenzen. Kontrolle, Transport und Registrierung der einreisenden Asylsuchenden konnte sie nicht mehr allein bewältigen. Welche Behörde welche Aufgaben übernehmen soll, wurde im Laufe der Krise immer wieder diskutiert. Auch in der Schweiz befasste sich seit letztem Herbst das Parlament mehrmals damit, wer das Grenzwachtkorps (GWK) bei einem akuten Notstand unterstützen soll. Der im April 2016 von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden verabschiedete «Notfallplan Asyl» sieht vor, dass das GWK bei einer ausserordentlichen Lage, die sich zurzeit nicht abzeichnet, durch Kantonspolizisten und, falls dies nicht ausreicht, durch Armeeangehörige ergänzt wird. Die üblichen Zuständigkeitsbereiche sollen jedoch im Falle einer «Flüchtlingskrise» möglichst beibehalten werden.

Gerät die Grenzwache an ihre Belastungsgrenze, so wird sie als Erstes von Polizisten unterstützt. Deren Ausbildung entscheidet mit, welche Aufgaben sie in diesem Fall übernehmen würden. *D. Balibous / REU*

Sollte das GWK Unterstützung benötigen, so bittet das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), dem das GWK angehört, erst beim Kanton, in dem Beistand benötigt wird, um Verstärkung durch Polizeikräfte. Diese würden vermutlich vor allem für Patrouillen im grenznahen Raum eingesetzt. Sollte diese Massnahme nicht ausreichen, würden das EFD und das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) einen Antrag an den Bundesrat stellen für die Unterstützung durch militärische Truppen. Der Bundesrat entscheidet dann über den Einsatz von Armeeangehörigen und weist dem GWK Truppen zu. Zunächst würden dem GWK voraussichtlich Berufssoldaten der Militärpolizei zugeteilt. Diese hätten den Auftrag, Grenzwächter zu schützen oder ihnen bei Kontrollen an Grenzübergängen zu assistieren. Sollte diese Unterstützung nicht genügen, würden Milizsoldaten eingesetzt, etwa zur Überwachung und Sperrung einzelner Grenzabschnitte. Falls der Unterstützungseinsatz der Armee länger als drei Wochen dauert oder mehr als 2000 Armeeangehörige benötigt werden, muss das Parlament den Einsatz bei seiner nächsten Session genehmigen. Im «Asyl-Notfall» würde das VBS zudem das GWK und das Staatssekretariat für Migration (SEM) mit Truppen und Material in den Bereichen Sanität, Bau, Logistik und Transport unterstützen. Die Armee wäre dem SEM auch weiterhin bei der Suche und Bereitstellung von Asylunterkünften behilflich.

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Personalbestände im Vergleich



Quelle: MilSich

Bezüglich der GWK-Verstärkung mahnten kritische Stimmen, Polizisten und Militärpolizisten könnten Grenzwächter nur unterstützen, nicht ersetzen, da ihre Ausbildung nicht derjenigen der Grenzwache entspreche. Die Ausbildungen sind jedoch in weiten Teilen sehr ähnlich. Es stellt sich deshalb die Frage, welche grenzpolizeilichen Aufgaben in einem «Asyl-Notfall» überhaupt anfallen und inwiefern (Militär) Polizisten und Grenzwächter für die Bewältigung dieser Aufgaben und die dafür nötige Zusammenarbeit ausgebildet sind. Ein Blick auf die «Flüchtlingskrise» in Deutschland im Jahr 2015 zeigt im Folgenden, welche Arbeiten von der Bundes- und Landespolizei sowie der Bundeswehr ausgeführt wurden, bevor in einem zweiten Teil die Ausbildungen und Kooperationen von Schweizer (Militär)Polizisten und Grenzwächtern im Fokus stehen.

Die «Flüchtlingskrise» in Deutschland

In Deutschland ist die Bundespolizei für den Grenzschutz und die Kontrolle von Einreisenden zuständig. Während der «Flüchtlingskrise» im Herbst 2015 waren ihre Hauptaufgaben: Personenkontrollen an Grenzübergängen durchzuführen, die ankommende Menschenmenge zu organisieren, für Ordnung und Sicherheit zu sorgen, Personalien festzustellen, Personenangaben und Fingerabdrücke aufzunehmen, Daten mit Datenbanken abzugleichen, vorläufige Dokumente auszustellen und die Asylsuchenden zu Erstaufnahmeunterkünften zu bringen. Auch Schleuser aufzuspüren und zu verhaften gehörte zur täglichen Arbeit.

Wegen der Vielzahl einreisender Flüchtlinge war die Bundespolizei in einigen Bundesländern temporär personell überfordert. Die Beamten leisteten unzählige Überstunden und gerieten an ihre Belastbarkeitsgrenze. Zur Unterstützung wurden als erstes Bundespolizisten aus benachbarten Bundesländern einberufen. Daneben wurden auch bewaffnete Vollzugsbeamte der Zollbehörde eingesetzt. Die Landespolizei leistete Unterstützung, indem sie beispielsweise den Transport von Flüchtlingen organisierte, Flüchtlinge registrierte oder Unterkünfte ausfindig machte. Zudem gewährleistete sie den Schutz der Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen.

Mehrere Landesregierungen offerierten der Bundesregierung weitergehende Unterstützung. Die bayerische Regierung etwa bot an, die Bundespolizei an der Grenze mit bayerischen Polizisten zu unterstützen. Dies wurde aber aufgrund der Zuständigkeitsregelungen abgelehnt. Auch Bundeswehrsoldaten und Militärpolizisten führten aus diesem Grund weder polizeiliche Grenzkontrollen noch Sicherheitsmassnahmen im Inland durch. Diese hoheitlichen Aufgaben sind der Bundes- respektive Landespolizei vorbehalten. Soldaten halfen jedoch beim Aufbau von Flüchtlingsunterkünften und der Registrierung von Asylsuchenden. Der Katastrophenschutz, in dem die Feuerwehr, das Technische Hilfswerk, das Rote Kreuz und andere Hilfsorganisationen zusammenwirken, übernahm die medizinische Erstversorgung und organisierte Verpflegung sowie Kleidung. Zahlreiche Freiwillige unterstützten die Versorgungsmassnahmen.

> Die Ausbildungen sind in weiten Teilen sehr ähnlich.

Schweiz: Bestehende Kooperationen

In der Schweiz wird die Zusammenarbeit zwischen GWK und Militärpolizei (Militärische Sicherheit, MilSich) wie auch zwischen GWK und Polizei nicht während der Ausbildung trainiert, findet jedoch im Berufsalltag immer wieder statt. Die Armee kann gemäss Bundesverfassung die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen unterstützen. Gemäss Militärgesetz kann die Armee auf Verlangen von zivilen Behörden Assistenzdienst leisten. Armeeangehörige können unter anderem für den Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Einrichtungen, zur Bewältigung von Katastrophen sowie zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung eingesetzt werden. Die Hilfe wird nach dem Subsidiaritätsprinzip geleistet, also nur wenn es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, die ihnen aufgetragenen Aufgaben zu bewältigen.

Einen subsidiären Sicherungseinsatz leistete die Berufsformation der Militärischen Sicherheit bis vor wenigen Jahren für das GWK. Dieser subsidiäre Unterstützungseinsatz «LITHOS» wurde aufgrund der Sicherheitssituation und mangelnder Eigenmittel des GWK durchgeführt und dauerte von 1997 bis 2012. Während sechzehn Jahren waren täglich durchschnittlich 84 Militärpolizisten für das GWK tätig. Laut Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (VGD) dürfen Militärtruppen, und somit auch Militärpolizisten, an der Grenze drei Aufgabenbereiche übernehmen: die Überwachung der Landesgrenze, den Schutz von Grenzbeamten und Polizisten an Grenzübergängen und im Gelände sowie weitere Aufgaben vergleichbarer Art. Die Verordnung hält auch fest, dass Militärtruppen an der Grenze nur für Aufgaben eingesetzt werden dürfen, für die sie ausgebildet sind.

Auch die Zusammenarbeit zwischen GWK und Kantonspolizeien war in den letzten Jahren intensiv und wurde durch Kooperationsvereinbarungen geregelt. Diese wurden notwendig, weil sich der Aufgabenbereich des GWK in den letzten Jahren durch den Beitritt der Schweiz zu den Schengen/Dublin-Abkommen im Jahre 2008 erweitert und verändert hat. Seither ist die Grenzwache nicht nur direkt an der Grenze, sondern auch im rückwärtigen Raum tätig, was eine Absprache und eine Zusammenarbeit mit lokalen Polizeibehörden erfordert. Im Alltag hat sich die Kooperation zwischen Polizeiangehörigen und Grenzwächtern eingespielt. Das GWK unterstützt die Kantonspolizeien in Grenzgebieten häufig. Grenzwächter führen heute Verkehrskontrollen und Alko-

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

holtests durch, überprüfen die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitverordnung und sichern bei Einbruch, häuslicher Gewalt oder einem Autounfall den Schauplatz ab, bis Polizeikräfte zur Stelle sind. Auch die Berufsformationen der MilSich unterstützen das GWK und kantonale Polizeikorps sporadisch bei Verkehrs- und Personenkontrollen und sollen künftig gemäss Entwurf des neuen Militärgesetzes zivilen Polizeiorganen und dem GWK Spontanhilfe leisten können.

Dass Polizisten und Grenzwächter intensiv zusammenarbeiten und sich ihre tägliche Arbeit ähnelt, zeigen auch neueste Forschungsergebnisse, die u.a. in Kürze im «Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik» erscheinen. Kantonspolizisten und Grenzwächter kooperieren im Vergleich mit anderen Dienststellen im Sicherheitsbereich relativ stark und bekämpfen mehrheitlich dieselben Bedrohungen. Kleinkriminalität, Gewalt gegen Leib und Leben, Verkehrsdelikte und migrationsbedingte Probleme beschäftigen das GWK und die Kantonspolizeien gleichermassen. Grenzwächter haben neben diesen Gefahren aber auch mit Terrorismus, Menschenhandel, Waffenhandel und Geldwäscherei zu tun. Kantonspolizisten sehen sich zusätzlich mit Hooliganismus konfrontiert.

Die Ausbildung von Polizei und GWK

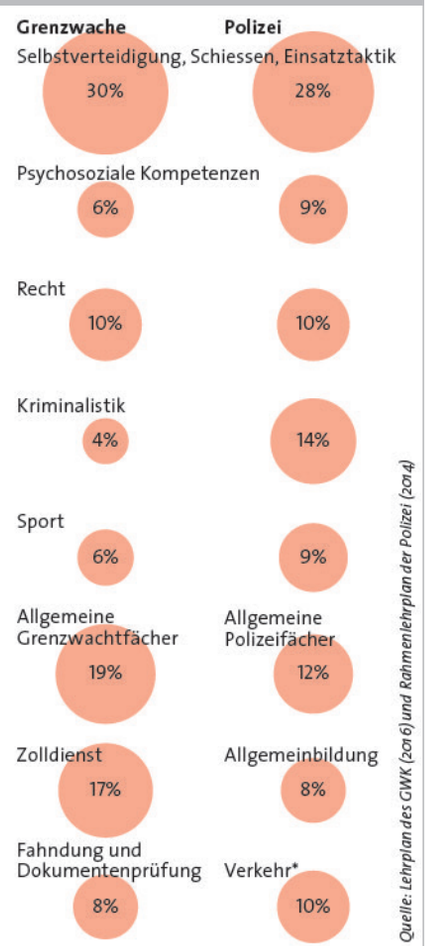
Ein Vergleich der Ausbildungen kann sich auf die Ausbildungen der Polizei und der Grenzwache beschränken, weil diejenigen Angehörigen der MilSich, die klassische Polizeiaufgaben in der Armee übernehmen, die Mitglieder der Territorialen Militärpolizei (TerMP), seit 2010 die zivile Polizeiausbildung absolvieren. Auch TerMP-Mitglieder, die vor 2010 ausgebildet wurden, haben inzwischen die Berufsprüfung zum Polizisten abgelegt. Dies ermöglicht ihnen einen Wechsel in ein ziviles Polizeikorps. Angehörige der Mobilen Militärpolizei (MobMP) absolvieren eine militärinterne Ausbildung zum Sicherheitsfachmann und werden hier nicht berücksichtigt. Die Milizverbände SDBR und SDMP, die im Ernstfall aufgeboten werden, bestehen hauptsächlich aus zivilen Polizisten, die bereit sind, in dieser Form Militärdienst zu leisten, obwohl sie als Polizisten von der Wehrpflicht befreit wären. In den Militärpolizei-Bataillonen 1 und 2 sind hingegen nur vereinzelt Zivilpolizisten vertreten (siehe Grafik S. 2).

Die Grundausbildungen der Polizei und des Grenzwachtkorps sind inhaltlich und strukturell sehr ähnlich und beide vermitteln Kompetenzen, die bei einem «Asyl-Notfall» zur Anwendung kämen. So schulen beide, wie man Personenkontrollen durchführt, Ausweise verlangt, Personen nach gefährlichen Gegenständen abtastet oder bei grossem Menschenandrang Ordnungsdienst leistet. Auch lernen Grenzwächter wie Polizisten, wie man sich und andere im Notfall verteidigt oder Zwangsmittel anwendet. Im sicherheitspolizeilichen Bereich, beim Eigenschutz und der Waffenhandhabung, sind die Ausbildungen praktisch identisch. Angehende Polizisten und Grenzwächter lernen mit Schusswaffen und Schlagstöcken umzugehen, jemanden zu verhaften oder gemeinsam Einsatztaktiken anzuwenden.

Die Auszubildenden setzen sich auch damit auseinander, wie man in Krisen- und Konfliktsituationen richtig reagiert, situationsgerecht kommuniziert oder mit Stress umgeht. Ebenso stehen Ethik und Menschenrechte bei beiden Ausbildungen auf dem Lehrplan. Bei diesen sicherheitspolizeilichen und psychosozialen Fächern werden oft dieselben Lehrmittel verwendet. Der zeitliche Umfang der Themengebiete variiert jedoch teilweise (siehe Grafik S. 3). So wird ein Polizist etwa im Fach Psychologie intensiver ausgebildet als ein Grenzwächter. Dies, weil Polizeiangehörige im späteren Berufsalltag öfters mit Schicksalsschlägen und zwischenmenschlichen Auseinandersetzungen konfrontiert sind. Auch bei der bürgernahen Polizeiarbeit (*Community Policing,* CP), bei der Sozialkompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten im Vordergrund stehen, geht die Grenzwachtschule weniger in die Tiefe. Ein Polizist beschäftigt sich hingegen umfänglich mit der CP-Theorie und lernt konkrete Massnahmen, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und so gemeinschaftlich Kriminalfälle oder Unfälle zu verhindern.

Administrative Arbeiten, das Registrieren von Personen oder das Ausstellen offizieller Dokumente, gehören zum Alltag von Polizisten und Grenzwächtern. In der Ausbildung lernen sie unter anderem im Fach Rapportlehre Personendaten zu erfassen und Vorgefallenes schriftlich festzuhalten. Schon bei den Aufnahmeprüfungen wird grossen Wert auf Sprachkompetenzen in der Muttersprache gelegt. Polizeischulen fördern diese weiter. Fremdsprachen, die im Umgang mit Flüchtlingen sehr hilfreich wären, werden aber weder an Polizeischulen noch am GWK-Ausbildungszentrum unterrichtet. Eine Ausnahme bildet die Polizeischule Zürich, an der Englischunterricht stattfindet. Bei Grenzwächtern ist das Erlernen einer Fremdsprache jedoch nach der Grundausbildung üblich und wird durch interne Sprachkurse und Austauschprogramme gefördert.

Lehrpläne im Vergleich



Der Rahmenlehrplan der Polizei umfasst insgesamt 1200 Stunden, der Lehrplan des GWK 802 Stunden. (Ohne Praktika)

* Viele Teile dieses Moduls werden auch in Modulen der Grenzwache behandelt

Weitere gemeinsame Schwerpunkte der Polizei- und Grenzwachtausbildung findet man bei der Rechtslehre. Aspiranten der Polizei wie auch des GWK besuchen Lektionen zum Strafrecht, zur Strafprozessordnung, zum Strassenverkehrsrecht sowie zum Ausländer- oder Waffengesetz. Das Ausländergesetz wird jedoch von Grenzwächtern ausführlicher behandelt. Beim Fach Recht eignen sich Polizisten und Grenzwächter aber auch jeweils spezifisches Wissen an. Polizeiaspiranten setzen sich zum Beispiel mit den Voraussetzungen für polizeiliche Zwangsmassnahmen, mit dem Zivilrecht, der Alkoholgesetzge-

bung oder dem Umweltschutzgesetz auseinander. Angehende Grenzwächter beschäftigen sich mit Zollrechtsthemen, etwa mit Veranlagungsverfahren, zollrechtlichen Erlassen und Verkehrsabgaben. Grenzwachtspezifisch sind auch die Dokumentenprüfung, die internationale Fahndung und die allgemeinen Grenzwachtfächer, in denen unter anderem das Schengen/Dublin-Abkommen, der Ablauf von Asylverfahren und das Erteilen von Aufenthaltsbewilligungen behandelt werden. Ein Grenzwächter ist somit mit den Einreisevoraussetzungen, den Rückübernahmeabkommen oder Polizeiverträgen mit Nachbarstaaten vertraut. Er kann, im Gegensatz zu einem Polizisten, entscheiden, ob jemand einreisen darf oder nicht.

Viele Zuständigkeiten und Aufgaben sind gesetzlich geregelt.

Strukturell gesehen dauert die Grundausbildung in beiden Fällen jeweils ein Jahr und endet mit einer eidgenössischen Berufsprüfung. Die Ausbildungsprogramme beinhalten neben realitätsnahen Trainingseinheiten und theoretischem Unterricht auch Praktika in den Stammkorps. Bei der Grenzwache folgen auf die Grundausbildung zwei Jahre obligatorische Weiterbildung in den Bereichen Zoll, Dokumentenprüfung, Kriminalistik, Einsatztaktik, Ordnungsdienst sowie Suche und Rettung. Während dieser zwei Jahre arbeiten die frisch ausgebildeten Grenzwächter an zwei von drei künftigen Einsatzorten (Mobile Truppen, Eisenbahn, Flughafen). Auch bei der Polizei ist es üblich, dass Neulinge innerhalb ihres Korps Einführungsprogramme oder Praktika bei verschiedenen Dienststellen absolvieren. Militärpolizisten machen sich ebenfalls in einer mehrmonatigen Schulung mit der Organisation, den Vorschriften und Reglementen sowie der Ausrüstung ihres Korps vertraut. Drei Jahre Ausbildung wie die Kollegen des GWK absolvieren Polizisten jedoch nicht.

Neben den Gemeinsamkeiten und feinen Unterschieden beim Inhalt und bei der Struktur der Grundausbildung ist auffällig, dass Polizisten und Grenzwächter denselben *esprit de corps* und oft eine ähnliche Vorstellung davon haben, wie Sicherheit (wieder)hergestellt und erhalten wird. Allerdings verfügen sie, aufgrund der teilweise unterschiedlichen Mandate, über eine andere Aufgabenauffassung. Ein Grenzwächter sieht sich als «Jäger», der auf der Suche ist nach Personen, die gegen das Zoll- oder Einreiserecht verstossen haben. Ein Polizist sieht sich dagegen eher als «Problemlöser», der auf Rechtsverstösse und Notlagen hingewiesen wird oder bei einer Patrouille darauf stösst, und die Aufgabe hat, diese festzustellen oder zu ahnden respektive den Betroffenen zu helfen.

Möglichkeiten und Grenzen

Für viele Herausforderungen einer «Flüchtlingskrise» sind Polizisten wie Grenzwächter ausgebildet und verfügen über die nötige Kooperationserfahrung. Theoretisch wären Polizisten und Angehörige der TerMP aufgrund ihrer Ausbildung sogar in der Lage, dem GWK in weiteren Bereichen unter die Arme zu greifen als vorgesehen; so etwa beim Ordnungsdienst, bei der Registrierung oder der psychologischen Erstbetreuung von Asylsuchenden. Die gemeinsamen Nenner bei sicherheitspolizeilichen Massnahmen, beim Konflikt- und Krisenmanagement, bei rechtlichen Grundlagen und beim Verständnis, wie Sicherheit hergestellt und erhalten werden soll, bieten die Möglichkeit, eng zu kooperieren. In der Praxis würden den Kantonspolizeien und insbesondere der TerMP jedoch schnell die personellen Ressourcen fehlen, um alle beschriebenen Aufgaben zu übernehmen oder das GWK langfristig zu unterstützen. Wer im Grenzgebiet mit dem GWK zusammenarbeitet, fehlt anderswo. Zudem verfügen (Militär)Polizisten nicht über das grenzwachtspezifische Wissen in Sachen Einreisebewilligungen und Asylverfahren und müssten in diesen Bereichen nachgeschult werden. Kommt hinzu, dass in der Schweiz, wie in Deutschland, viele Zuständigkeiten und Aufgaben gesetzlich geregelt sind. Bei der Armee etwa schreibt eine Verordnung vor, welche Aufgaben Militärtruppen, folglich auch Militärpolizisten, an der Grenze übernehmen dürfen. Dies bedeutet, dass ein Polizist oder ein Mitarbeiter der TerMP aufgrund von fehlenden grenzspezifischen Ausbildungsteilen und auch wegen der gesetzlichen Vorgaben tatsächlich nicht vollumfänglich die Aufgaben eines Grenzwächters übernehmen kann, genauso wenig wie umgekehrt. (Militär)Polizisten sind jedoch aufgrund von sehr ähnlichen Ausbildungsteilen und der oft stattfindenden Zusammenarbeit in vielen Bereichen fähig, das GWK in einer ausserordentlichen Lage zu unterstützen.

Lisa Wildi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie ist u.a. Mitautorin von *Vom Landjäger zum modernen Ordnungshüter: «Die Polizeiausbildung in der Schweiz»* (in: *Bulletin 2016,* im Erscheinen).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

«One Belt, One Road»: Chinas Vision von Konnektivität Nr. 195
Weshalb SSR ausgehandelt werden muss Nr. 194
Libyen: Kleine Schritte aus dem Chaos Nr. 193
Getrennte Wege? Transatlantische Energiesicherheit Nr. 192
Frieden und Gewalt in Kolumbien Nr. 191
Bosnien: Stillstand trotz neuer strategischer Bedeutung Nr. 190

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich