

Schlussbericht

Situationsanalyse IPH

im Auftrag der

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern

31. März 2020

(inkl. Ergänzung vom 11.3.21)

BDO AG
Hodlerstrasse 5
3001 Bern

T: 031 327 17 45
www.bdo.ch

Auftraggeber, Projektkoordinatoren, Projektteam BDO

Auftraggeber	<i>Auftraggeber</i> Sicherheitsdirektion Kanton Bern Kramgasse 20 3011 Bern	
Projekt- koordination	<i>Projektkoordinator</i> Andreas Michel Generalsekretär der Sicherheits- direktion des Kantons Bern Kramgasse 20 3011 Bern	
Projektteam BDO	<i>Projektleiter</i> Michael Käsermann Partner, Leiter Unternehmens- beratung Mittelland, Leiter Öffentli- che Verwaltungen Schweiz BDO AG Hodlerstrasse 5 3011 Bern	<i>Projektmitarbeitende</i> Michael Schüpbach Prokurist, Leitender Berater Oliver Berger, Prokurist, Leitender Berater BDO AG Hodlerstrasse 5 3011 Bern

Management Summary

Der Kanton Bern bildet seine Polizistinnen und Polizisten seit dem Jahr 2004 an der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) aus. Diese Schule wurde von 11 Kantonen (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) als Aus- und Weiterbildungszentrum für die Polizei gegründet. Pro Jahr finden in der IPH zwei Grundausbildungslehrgänge für insgesamt etwa 300 deutschsprachige Absolvierende statt. Träger der Schule sind die beteiligten Kantone, welche zu diesem Zweck ein Konkordat beschlossen haben, indem sie sich verpflichten, eine gemeinsame interkantonale Polizeischule in Hitzkirch für die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung von Angehörigen ihrer Polizeikörper sowie für die Forschung im Bereich des Polizeiwesens zu errichten und zu betreiben. Die IPH hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen selbständigen Anstalt. Die Tätigkeit der IPH ist nicht gewinnorientiert.

Die bernische Sicherheitskommission wurde auf Basis eines Berichts der interparlamentarischen Aufsichtskommission von der Polizei- und Militärdirektion über die Situation orientiert und hat auf dieser Basis die Motion 166/2018 "Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer Kanton Bern Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)" eingereicht. Diese Motion verlangt einerseits, dass die POM sich im Konkordat für eine offene Diskussion über den geltenden Finanzierungsschlüssel, die Immobilienstrategie und die längerfristige finanzielle Planung einsetzt, was auch eine finanzrechtliche Trennung der Investitionen in die Immobilien beinhalte. Andererseits sei dem Grossen Rat eine Analyse der aktuellen Situation, die die Vor- und Nachteile und die finanziellen Konsequenzen des Konkordats sowie eine Übersicht möglicher Szenarien für die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten im Falle einer frühzeitigen Kündigung des Konkordats per 31.12.2035 aufzeigt, vorzulegen.

Zur Beantwortung der in der Motion gestellten Fragen hat die Polizei- und Militärdirektion (POM; seit 1.1.2020 Sicherheitsdirektion) BDO als unabhängige Experten beigezogen. Dies mit dem Ziel, eine umfassende Darstellung der Ist-Situation, Einflussmöglichkeiten im bestehenden Konkordat sowie Folgen bei der Kündigung des Konkordats aufzuzeigen. Mithilfe einer umfassenden Akteneinsicht von relevanten Grundlagen und weiterführenden Dokumenten zum Sachverhalt sowie Befragungen von sachverständigen Personen, haben wir unsere Analysearbeiten durchgeführt, um ausreichende geeignete Nachweise zur Erfüllung der Projektziele zu erlangen.

Im Rahmen unserer Erhebungen konnten wir feststellen, dass die IPH schon seit der Gründung des Konkordats diverser Kritik unterliegt. Beispielsweise wird eine zu wenig korpspezifische Aus- und Weiterbildung, die für gewisse Mitglieder suboptimale Lage sowie das relativ starre Konstrukt (Immobilien-situation, Leistungspauschale etc.) kritisiert. Trotz zunehmend globaler Bedrohungslagen und der Notwendigkeit verstärkter Kooperation im Polizeiwesen, ebte die Kritik am Konstrukt und Nutzen der IPH nie richtig ab. Politik und Polizei waren sich in der Beurteilung nicht immer einig. Die Diskussionen um Sinn und Zweck der IPH nahmen in den letzten Jahren zu, insbesondere aufgrund der rückläufigen Teilnehmerzahlen. Im 2018 waren es 181 Absolventinnen und Absolventen. Zum Vergleich 2017: 191; 2016: 189; 2015: 259; 2014: 275; 2013: 292; 2012: 266; 2011: 276.

Der Kanton Bern trägt aufgrund des Berechnungsmodells einen grossen Kostenanteil und finanziert die IPH zu ca. einem Drittel. Die Bestandteile des Berechnungsmodells sind dabei mehrheitlich fix und bieten keinen massgeblichen Handlungsspielraum. Beispielsweise resultieren Minderkosten bei der IPH aufgrund der fixierten Leistungspauschale nicht in Minderkosten für den Kanton Bern. Auf der anderen Seite sind die Pro-Kopf-Beiträge trotz sinkender Anzahl Aspirantinnen und Aspiranten angestiegen (von TCHF 36 im 2009 auf TCHF 113 im 2018). Weiter wird der Betrieb des Seminarzentrums kritisiert, da dieses nicht dem Konkordatszweck entspreche. Die Infrastruktur der IPH erscheint generell überdimensioniert. Die Auslastungszahlen, sowohl der für die Grundausbildung und Weiterbildung benötigten Immobilien, wie auch für das Seminarzentrum, ist sehr tief.

Auf der Basis unserer Analysearbeiten konnten wir einige Massnahmen ermitteln, welche zur einer Optimierung der heutigen Situation führen würden. Die Umsetzung der Massnahmen ist jedoch mehrheitlich abhängig vom Willen der IPH sowie der weiteren Konkordatsmitglieder und weisen teilweise keine Kostenwirkung auf. Folgende Massnahmen könnten aus unserer Sicht weiterverfolgt werden:

- Anpassung bzw. flexiblere Ausgestaltung des Konkordatsvertrags;
- Reduktion auf den Kernauftrag "Grundausbildung";
- Dezentralisierung einzelner Ausbildungsblöcke;
- Anpassung der Leistungen und Angebote des Seminarzentrums;
- Verhandlungen mit anderen Konkordatsmitgliedern betreffend Lastenausgleich;
- Aktive und stringente Interessenvertretung des Kantons Bern in den Gremien der IPH;
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klären, Gremien reduzieren oder neu definieren, Rollenklärung;
- Kostensenkungen;
- Variable Leistungspauschale oder Rückerstattung eines resultierenden Gewinns;
- Anpassung des Verteilschlüssels;
- Prüfung Rückgabe nicht mehr benötigter Immobilien.

Zur Optimierung des Status quo bestehen folglich zahlreiche Möglichkeiten. Sollten sich diese mehrheitlich umsetzen lassen, könnten einige bestehende Mängel wirksam behoben werden.

Bei der Kündigung des Konkordats ist zwischen einer ordentlichen, fristgerechten und einer vorzeitigen Kündigung zu unterscheiden. Bei der ordentlichen Kündigung per 31.12.2035 würde der Anteil des Kantons Bern an der Leistungspauschale entfallen und nur noch die Kosten für einen eigenständigen Schulbetrieb anfallen. Ein vorzeitiger Austritt aus dem bestehenden Konkordat wäre per 1.1.2023 möglich (Kündigung per Ende 2020 mit zweijähriger Kündigungsfrist). Bei dieser Variante würde neben den Kosten für die eigene Schule ein Teil der Leistungspauschale bis zum Ende des Konkordats weiterhin anfallen. Insgesamt handelt es sich um einen Betrag von rund CHF 1.9 Mio. In der Konsequenz würde dies dazu führen, dass für den Kanton Bern in den Jahren 2024 und 2025 Mehrkosten gegenüber der heutigen Situation resultieren würden (ca. CHF 0.8 bzw. CHF 0.3 Mio.), ab 2027 wären jedoch Minderkosten zu erwarten (ca. CHF 0.5 Mio.). Der guten Ordnung halten wir fest, dass die Kostenberechnung für den Betrieb einer eigenen Schule, welche von der Kapo Bern erarbeitet und durch uns plausibilisiert worden sind, teilweise auf Annahmen und Schätzungen basiert und dadurch keine exakte Aussage möglich ist.

Die Feststellungen, Beurteilungen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (12.03.2020) vorlagen. Ergänzend wurde ein Nachtrag per 11. März 2021 zum vorzeitigen Austritt aus dem Konkordat hinzugefügt (Anhang).

Inhaltsverzeichnis

AUFTRAGGEBER, PROJEKTKOORDINATOREN, PROJEKTTEAM BDO	2
MANAGEMENT SUMMARY	3
INHALTSVERZEICHNIS	5
1 EINLEITUNG	1
1.1 Ausgangslage und Auftrag	1
1.1.1 Schulkonkordat	1
1.1.2 Veränderung der finanziellen Lage	1
1.1.3 Hinweis der Finanzkontrolle & Motion der Sicherheitskommission	2
1.2 Projektziele	2
1.3 Abgrenzung	3
1.4 Methodisches Vorgehen	4
1.4.1 Akteneinsicht (28.06.2019 - 12.03.2020)	4
1.4.2 Primäre Datenerhebung (08.07.2019 - 08.11.2019)	4
1.4.3 Analytische Untersuchungen und Beurteilung (12.08.2019 - 12.03.2020)	5
1.4.4 Berichterstattung und Validierung (23.08.2019 - 31.03.2020)	5
2 ANALYSE DER IST SITUATION	7
2.1 Vorbemerkungen	7
2.2 Konkordatsvertrag	7
2.2.1 Analyse und Feststellungen	7
2.2.2 Handlungsoptionen	11
2.3 Organisation und Führungsstruktur	11
2.3.1 Analyse und Feststellungen	11
2.3.2 Handlungsoptionen	16
2.4 Ausbildung	17
2.4.1 Analyse und Feststellungen	17
2.4.2 Handlungsoptionen	18
2.5 Betrieb IPH	18
2.5.1 Analyse und Feststellungen	18
2.5.2 Handlungsoptionen	19
2.6 Politik	19
2.6.1 Analyse und Feststellungen	19
2.6.2 Handlungsoptionen	19
2.7 Finanzierung der Schule	19
2.7.1 Übersicht Ist Situation Finanzierung	20
2.7.2 Handlungsoptionen	22
2.8 Immobiliensituation der IPH	23
2.8.1 GAP-Analyse Finanzierung Immobilienstrategie zu Konkordatszweck	23
2.8.2 Immobiliensituation / Auslastung	25
2.8.3 Handlungsoptionen	26
2.9 SWOT-Analyse	27
3 EVALUATION DER DEFINIERTEN ALTERNATIVEN	28
3.1 Status quo plus	28

3.1.1	Beschreibung	28
3.1.2	Finanzielle Folgen der Alternative	28
3.1.3	Vor- und Nachteile der Alternative	29
3.1.4	Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?	29
3.2	Vorzeitiger Austritt aus dem Konkordat	29
3.2.1	Beschreibung	29
3.2.2	Finanzielle Folgen der Alternative	30
3.2.3	Vor- und Nachteile der Alternative	33
3.2.4	Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?	34
3.3	Ordentlicher Austritt aus dem Konkordat	34
3.3.1	Beschreibung	34
3.3.2	Finanzielle Folgen der Alternative	34
3.3.3	Vor- und Nachteile der Alternative	35
3.3.4	Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?	35
4	SCHLUSSBEMERKUNGEN	36
ANHANG 1: DOKUMENTENVERZEICHNIS		37
ANHANG 2: JURISTISCHES GUTACHTEN		42

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage und Auftrag ¹

1.1.1 Schulkonkordat

Der Kanton Bern bildet seine Polizistinnen und Polizisten seit dem Jahr 2004 an der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) aus. Diese Schule wurde von 11 Kantonen (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) als Aus- und Weiterbildungszentrum für die Polizei gegründet. Pro Jahr finden in der IPH zwei Grundausbildungslehrgänge für insgesamt etwa 300 deutschsprachige Absolvierende statt. Die IPH bietet auch eine Grundausbildung für besondere polizeiliche Dienste an, namentlich für die Gemeindepolizei und für Polizeidienstangestellte. Daneben werden Kadervorkurse und Weiterbildungskurse der Polizei durchgeführt.

Träger der Schule sind die beteiligten Kantone, welche zu diesem Zweck ein Konkordat beschlossen haben, indem sie sich verpflichten, eine gemeinsame interkantonale Polizeischule in Hitzkirch für die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung von Angehörigen ihrer Polizeikorps sowie für die Forschung im Bereich des Polizeiwesens zu errichten und zu betreiben. Die IPH hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen selbstständigen Anstalt. Die Tätigkeit der IPH zugunsten der Konkordatsmitglieder ist nicht gewinnorientiert.

Die Konkordatsbehörde ist die oberste vollziehende Behörde der IPH. Sie bestimmt die strategische Ausrichtung der Schule. Sie besteht aus je einem Mitglied der Exekutiven der Konkordatsmitglieder. Der Schulrat ist die oberste operative Schulbehörde und besteht in der Regel aus den Kommandantinnen oder Kommandanten der beteiligten Polizeikorps sowie der Schuldirektorin bzw. dem Schuldirektor. Die Schule wird durch eine Schuldirektorin bzw. einen Schuldirektor geleitet. Daneben besteht eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Legislativen der beteiligten Konkordatsmitglieder, welche die Ziele der Schule und deren Verwirklichung, die mehrjährige Finanzplanung, die Kosten- und Leistungsrechnung und den Bericht der externen Revisionsstelle prüft, sowie eine unabhängige Rekurskommission, welche über Beschwerden gegen Verfügungen der Konkordatsbehörde, der Schuldirektion und des Schulrats entscheidet.

Die IPH wird nach den Grundsätzen der Kunden-, Leistungs- und Wirkungsorientierung und mit einem Leistungsauftrag der Konkordatsbehörde geführt. Die Konkordatsbehörde erteilt Leistungsaufträge mit vierjähriger Verbindlichkeit.

1.1.2 Veränderung der finanziellen Lage

Zwischen den Jahren 2008 (erster Ganzjahresbetrieb der IPH) und 2013 betrug die jährliche Pauschalabgeltung zwischen CHF 12.37 Mio. und CHF 13.45 Mio. Im Jahr 2014 wurde sie auf CHF 12.0 Mio. gesenkt, die Erfolgsrechnung der IPH wurde deshalb im Jahr 2014 mit einem Verlust in Höhe von CHF 969'000 abgeschlossen. Ab 2015 wurde die Pauschalabgeltung deshalb bis auf weiteres auf CHF 13.0 Mio. fixiert. Diese Pauschalabgeltung wird zu 70 % nach dem Tragfähigkeitsprinzip und zu 30 % nach dem Verursacherprinzip aufgeschlüsselt. Für den Kanton Bern hat dies zur Folge, dass trotz einer abnehmenden

¹ Auszug aus: Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Auftragsbeschreibung

jährlichen Anzahl eigener Aspirantinnen und Aspiranten pro Kopf eine Kostenerhöhung resultierte.

Die Grundstücke und Gebäude der IPH gehören verschiedenen Baurechtsgebern (Kanton Luzern, Gemeinde Hitzkirch und Privaten). Seit Beginn der IPH wurden jedes Jahr beträchtliche Summen in die bestehenden, teilweise veralteten und sanierungsbedürftigen sowie denkmalgeschützten (Kommende) bzw. erhaltenswerten (Campus) Gebäude der Schule investiert. Der Kanton Bern leistete dabei gestützt auf den Verteilschlüssel jeweils den grössten Teil. Aufgrund der hohen Unterhalts- und Investitionssummen wurde eine Immobilienstrategie 2030 ausgearbeitet. Diese setzt voraus, dass die Pauschalabgeltung weiterhin CHF 13 Mio. beträgt bei rund 180 Ausbildungsplätzen (Prognose der nächsten Jahre). Die IPH hält zudem fest, dass die heutige Leistungspauschale nicht ausreichen wird um die Strategie zu finanzieren, wenn die Konkordatskantone in Zukunft wiederum mehr Ausbildungsplätze beanspruchen. In diesem Fall wäre die Leistungspauschale gegebenenfalls wieder zu erhöhen.

1.1.3 Hinweis der Finanzkontrolle & Motion der Sicherheitskommission

Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen darauf hingewiesen, dass der seit dem Jahr 2004 bestehende Vertrag für den Kanton Bern keine optimale Lösung darstelle. Aufgrund der Kostenentwicklung und im Hinblick auf die geplanten Investitionen in die Liegenschaften der IPH stelle sich die Frage der Wirtschaftlichkeit. Alternative Ausbildungsmöglichkeiten losgelöst von der IPH könnten allenfalls kostengünstiger sein, selbst wenn der Sockelbeitrag an die IPH nach dem Tragfähigkeitsprinzip bis ins Jahr 2035 weiter geleistet werden müsste.

Anlässlich der Beratung des Berichts der interparlamentarischen Aufsichtskommission über das Geschäftsjahr 2017 der IPH, hat die Polizei- und Militärdirektion die Sicherheitskommission des Grossen Rates über die aktuelle Situation in der IPH und die erhöhten Kosten pro Lehrgangsteilnehmer informiert. Die Sicherheitskommission hat hierauf die Motion 166/2018 "Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer Kanton Bern Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)" eingereicht. Diese Motion verlangt einerseits, dass die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) sich im Konkordat für eine offene Diskussion über den geltenden Finanzierungsschlüssel, die Immobilienstrategie und die längerfristige finanzielle Planung einsetzt, was auch eine finanzrechtliche Trennung der Investitionen in die Immobilien beinhalte. Andererseits sei dem Grossen Rat eine Analyse der aktuellen Situation, welche die Vor- und Nachteile und die finanziellen Konsequenzen des Konkordats sowie eine Übersicht möglicher Szenarien für die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten im Falle einer frühzeitigen Kündigung des Konkordats per 31.12.2035 aufzeigt, vorzulegen.

1.2 Projektziele

Das Ziel der Analysearbeiten war, mittels Untersuchungen von faktenbasierenden Informationen und dem Durchführen von Interviews mit Schlüsselpersonen Transparenz über die aktuelle Situation zu erlangen. Der Ergebnisbericht soll im Weiteren die Vor- und Nachteile des Konkordats und die daraus folgenden finanziellen Konsequenzen und Entwicklungen (inkl. Einfluss der Immobilienstrategie der IPH) für den Kanton Bern sowie geeignete Handlungsoptionen zur Verbesserung der Situation im Rahmen des Konkordats aufzeigen. Darüber hinaus soll auch dargelegt werden, wie ein vorzeitiger oder ordentlicher Ausstieg aus dem Konkordat aussehen könnte und welche Konsequenzen eine Kündigung des Konkordats hätte. Ausserdem sind mögliche Szenarien und deren Kosten für

eine Ausbildung der Polizeiaspirantinnen und -aspiranten ausserhalb des Konkordats zu benennen und mit der heutigen Situation zu vergleichen. Konkret sind im Rahmen der Analyse folgende Fragestellungen zu thematisieren:

IST Situation

- Welches sind die Vor- und Nachteile der heutigen Lösung?
- Welches sind die Risiken und Chancen für den Kanton Bern in den nächsten 10 Jahren?

Einflussnahme im bestehenden Konkordat

- Wie kann der Kanton Bern in zielorientierter Weise auf die Finanzierung der Schule im Rahmen des Konkordats Einfluss nehmen, um die Kosten pro Teilnehmer wieder auf das ursprüngliche Mass zu senken und zu verstetigen?
- Wie wird die Finanzierung der Immobilienstrategie im Verhältnis zum eigentlichen Konkordatszweck beurteilt?
- Wie könnte die Finanzierung der Immobilienstrategie sinnvoll von der betrieblichen Rechnung finanzrechtlich und betriebswirtschaftlich getrennt werden?

Kündigung des Konkordats

- Welche Folgen hat die vorzeitige oder ordentliche Kündigung des Konkordates für den Kanton Bern und unter welchen Bedingungen sind sie möglich und welche Auswirkungen hätte dies auf den Kanton Bern?
- Wie und wo könnte die Ausbildung der Aspirantinnen und Aspiranten ausserhalb des Konkordats konkret sichergestellt werden?
- Wie lange dauert schätzungsweise die Vorbereitungszeit und wie hoch sind die Kosten (pro Teilnehmer) im Vergleich zur aktuellen Situation?
- Welche Vor- und Nachteile wären schätzungsweise bei einer solchen Lösung im Vergleich zum heutigen Konkordat zu vergegenwärtigen?

Der Bericht soll einerseits für die Diskussion mit den zuständigen Organen der IPH und andererseits als Grundlage für einen allfälligen Beschluss des Regierungsrates über weitere Massnahmen dienen.

1.3 Abgrenzung

Die Analyse umfasst nicht die vertiefte Überprüfung der generellen Wirtschaftlichkeit der IPH und der von der Schule festgelegten Immobilienstrategie. Ebenfalls wurde keine fundierte Organisationsanalyse der IPH gemacht bzw. die Ausbildungsqualität der IPH beurteilt.

Diese Elemente sind lediglich im Sinne einer gesamthaften Betrachtung der Situation zu würdigen. Ebenfalls nicht Gegenstand der Analyse ist die mögliche Entwicklung der polizeilichen Bildungslandschaft in der Schweiz.

1.4 Methodisches Vorgehen

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Ziele haben wir das nachfolgende methodische Vorgehen für die Situationsanalyse festgelegt. Als unabhängige Experten führten wir die Arbeiten mit der erforderlichen Sicherheit aus, um auf der Grundlage unserer Analyse eine Schlussfolgerung abzugeben. Unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen haben wir entsprechende Arbeiten durchgeführt, um ausreichende geeignete Nachweise zu erlangen. Das detaillierte Projektvorgehen wurde anlässlich der Initialisierung dieses Auftrags gemeinsam mit den Vertretern des Auftraggebers verfeinert und abgestimmt. Die Auswahl der Untersuchungshandlungen lag im pflichtgemässen Ermessen von BDO.

1.4.1 Akteneinsicht (28.06.2019 - 12.03.2020)

Die Einsicht umfasste die Untersuchung von internen und öffentlichen Aufzeichnungen oder Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form oder auf anderen Medien. Die Einsichtnahme in Aufzeichnungen und Dokumente lieferte je nach deren Art und Quelle Nachweise von unterschiedlichem Verlässlichkeitsgrad.

Die im Rahmen unserer Arbeiten verwendeten Materialien sind im Dokumentenverzeichnis (Anhang 1) aufgeführt.

1.4.2 Primäre Datenerhebung (08.07.2019 - 08.11.2019)

Im Rahmen von Befragungen und Hintergrundgesprächen wurden Informationen bei sachverständigen Personen eingeholt. Die Auswahl der Gesprächspartner haben wir aus den Unterlagen hergeleitet und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Sämtliche Befragungen und Hintergrundgespräche erfolgten in einem persönlichen Dialog auf Basis eines individuell erstellten Gesprächsleitfadens. Diese Erhebungsmethode hatte den Vorteil, dass die Auskunftsbereitschaft gross war und wesentliche Informationen konkret aufgenommen werden konnten. Das BDO-Team hat den Gesprächspartnern bewusst die Möglichkeit gegeben, Aussagen zu begründen, was den Vorteil schaffte, den Blickwinkel der Betrachtung zu erweitern und Zusatzinformationen zu generieren. Zu wichtigen Aussagen wurden, sofern zu diesem Zeitpunkt nicht bereits vorliegend, weitergehende Dokumente eingefordert. Die Gespräche wurden sinngemäss protokolliert. Die Ergebnisse beinhalten folglich Resultate aus Primärerhebungen, welche ergänzend mittels objektiven Grundlagen gestützt worden sind.

Es wurden uns alle gewünschten Auskünfte erteilt, welche einen Einfluss auf unsere Schlussfolgerungen haben konnten.

Übersicht der durchgeführten Befragungen und Hintergrundgespräche:

Vorname / Name	Funktion	Ort	Datum
Nico Müller	Chef Aus- und Weiterbildung, Kantonspolizei Bern	Ittigen	08.07.2019
Simon Würzler	Dienstchef Grundausbildung und Lehrverband, Kantonspolizei Bern	Ittigen	08.07.2019
Christine Mühlemann	Chefin Finanzen Kantonspolizei Bern	Bern	16.07.2019 08.11.2019

Daniel Bohne	Chef Recht Kantonspolizei Bern	Bern	25.07.2019
Harry Wessner	Direktor ad interim	Hitzkirch	12.08.2019
David Notter	Leiter Finanzen und Ressourcen IPH	Hitzkirch	12.08.2019
Stefan Blättler	Kommandant Kantonspolizei Bern	Bern	14.08.2019
Ivo Schwegler	ehem. Chef Recht Kantonspolizei Bern	Bern	20.08.2019
Andreas Michel	Generalsekretär Sicherheitsdirektion Kanton Bern	Bern	04.09.2019
Philippe Müller	Regierungsrat Kanton Bern (seit Juni 2018), Sicherheitsdirektor	Bern	24.09.2019
Thomas Zuber	Präsident Schulrat	Solothurn	04.11.2019
Werner Moser	Grossrat Kanton Bern, Motionär	Lauperswil	06.11.2019

1.4.3 Analytische Untersuchungen und Beurteilung

(12.08.2019 - 12.03.2020)

Analytische Untersuchungen bestehen in der Beurteilung von Informationen durch die Analyse plausibler Beziehungen von Daten und Informationen. Die Erkenntnisse wurden strukturiert auf allfällige Widersprüche zwischen den verschiedenen Dokumenten und Aussagen hin untersucht.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf unseren Kenntnisstand zum 12. März 2020 (Stichtag). Nach diesem Zeitpunkt wurden keine Untersuchungen mehr durchgeführt.

1.4.4 Berichterstattung und Validierung (23.08.2019 - 31.03.2020)

Als unabhängige Experten erstatten wir einen schriftlichen Bericht, der Schlussfolgerungen enthält, welche die erlangte Sicherheit über die Sachverhaltsinformationen vermittelt. Für die Berichterstattung drücken wir die Schlussfolgerungen unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen mit «hinreichender» oder mit «begrenzter» Sicherheit aus.

Nachdem wir Arbeiten zur Erlangung von Nachweisen durchgeführt haben, die in Art, zeitlicher Einteilung und Umfang, gemessen an den Merkmalen des Sachverhalts und anderen relevanten Umständen des Auftrags, hinreichend waren und vorangehend beschrieben sind, haben wir ausreichend geeignete Nachweise erlangt, um ein allfälliges Risiko von Fehlaussagen in den Feststellungen auf ein vertretbar niedriges Mass zu mindern. Solche Sachverhalte werden in positiver Form ausgedrückt, z.B.: «Nach unserer Beurteilung entspricht die Finanzierung der Immobilienstrategie den Vorgaben gemäss Konkordatszweck».

Unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen, der thematischen Fokussierung auf die Schnittstellen zwischen IPH und den Kanton Bern sowie des gewählten Stichprobenumfangs werden die meisten Sachverhalte mit begrenzter Sicherheit ausgedrückt,

z.B.: «Auf der Grundlage von unseren in diesem Bericht beschriebenen Arbeiten sind uns keine Sachverhalte bekannt geworden, die uns zu der Annahme veranlassen, dass die Finanzierung der Immobilienstrategie den Vorgaben gemäss Konkordatszweck nicht in allen wesentlichen Belangen entspricht».

Relevante Feststellungen wurden von BDO laufend verdichtet und intern validiert. Zwischenberichterstattungen fanden am 23.08.2019, 23.10.2019 sowie am 29.11.2019 zuhanden des Auftraggebers statt. Fragen zu den Zwischenberichten wurden anlässlich der jeweiligen Präsentationen beantwortet. Basierend auf den Zwischenberichten und den darauf basierenden letzten Abklärungen wurde der vorliegende Schlussbericht verfasst.

2 ANALYSE DER IST SITUATION

2.1 Vorbemerkungen

Im Grossen Rat des Kantons Bern kamen im 2018 Diskussionen über den Sinn und Zweck der IPH auf. Die Teilnehmerzahlen waren in der Mehrjahresbetrachtung rückläufig, im 2018 waren es 181 Absolventinnen und Absolventen. Zum Vergleich 2017: 191; 2016: 189; 2015: 259; 2014: 275; 2013: 292; 2012: 266; 2011: 276.

Der Kanton Bern trägt aufgrund des Berechnungsmodells (mehrheitlich Tragfähigkeitsprinzip) einen grossen Kostenanteil und finanziert die IPH zu ca. 33 % (2018). Auf der anderen Seite sind die Pro Kopf Beiträge trotz sinkender Anzahl Aspirantinnen und Aspiranten angestiegen (von TCHF 36 im 2009 auf TCHF 113 im 2018).

Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die globale Kriminalität gemäss Situations- und Trendanalysen tendenziell zunehmen wird. Entsprechend werden die Anforderungen an Zusammenarbeit und Interoperabilität der Polizeikorps wichtiger, eine «unité de doctrine» in der Polizeiarbeit scheint daher im Grundsatz plausibel und zweckmässig.

2.2 Konkordatsvertrag

2.2.1 Analyse und Feststellungen

Grundgedanke der IPH²

Die föderalistischen Strukturen in der Schweizerischen Polizeilandschaft haben neben vielen Vorteilen auch Nachteile. Diese wirken sich für die Polizei insbesondere im Bereich Doktrin, Material und Ausbildung negativ aus. Bereits seit einigen Jahren werden deshalb Anstrengungen zur Harmonisierung unternommen. Durch eine gemeinsame Ausbildungsstätte werden diese Bestrebungen unterstützt und vorangetrieben.

Die IPH ist ein Resultat der Zeit kurz nach der Jahrtausendwende. Damals gab es im Zuge der Bestrebungen um die Reformen der Armee XXI ebenfalls die Idee, die Polizeiarbeit stärker zu harmonisieren (Polizei XXI, USIS, Bevölkerungsschutz XXI). Der Kanton Bern hatte ursprünglich eine interkantonale Polizeischule am Standort Sand bei Schönbühl BE vorgesehen, was sich aber nicht realisieren liess. Zur gleichen Zeit wurde in Hitzkirch LU das Areal und die Liegenschaft des LehrerInnen-Seminars frei.

Insbesondere die damaligen Regierungsrätinnen Andres (Bern) und Fischer (Luzern) machten sich dafür stark, diese einmalige Chance der Gründung eines interkantonalen Polizeikonkordats zu nutzen. Juristisches Resultat ist das Konkordat vom 25. Juni 2003, das die Rechtsgrundlage der Institution IPH bildet. 11 Kantone betreiben seither die «Interkantonale Polizeischule Hitzkirch» (IPH), um in dieser gemeinsamen Institution die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung ihrer Polizeikorps durchzuführen. Die Konkordatsmitglieder sind verpflichtet, ihre deutschsprachigen Polizistinnen und Polizisten an der IPH auszubilden.

Die IPH war seit ihrer Gründung einer wechselvollen Geschichte unterworfen. Sie entpuppte sich als Zweckgemeinschaft von 11 föderalen Kantonen, die mehrfach um tragfähige

² Konzept IPH von TC Consult im Jahre 2003

hige Lösungen ringen mussten. Trotz zunehmend globaler Bedrohungslagen und der Notwendigkeit verstärkter Kooperation im Polizeiwesen ebte die Kritik am Konstrukt und Nutzen der IPH nie richtig ab. Politik und Polizei waren sich in der Beurteilung nicht immer einig.

Generelle Nutzenüberlegungen³

Für die Realisierung der Polizeischule Hitzkirch wurde insgesamt für alle 11 Konkordatsmitglieder mit Mehrkosten von jährlich rund CHF 7.3 Mio. gerechnet. Diesen Kosten wurden folgender Nutzen bzw. Mehrwert gegenübergestellt:

Kurzfristig:

- Vereinigung von Wissen und Erfahrung im Bereich polizeiliche Grundausbildung/ Weiterbildung;
- Klassen mit 24 Auszubildenden;
- Gemeinsame Doktrin;
- Signalwirkung für die Schweiz (Polizei XXI, USIS, Bevölkerungsschutz XXI);
- Stärkung der polizeilichen Position;
- Nutzen für die Arbeitsgruppe "Bildungspolitisches Gesamtkonzept".

Mittelfristig:

- Nutzen von Synergien (personell, materiell, methodisch und didaktisch);
- Weiterentwicklung der Grundausbildung und der Weiterbildung.

Langfristig:

- Förderung der Harmonisierung;
- Gewichtige Mitsprache der beteiligten Korps;
- Bedeutender Bestandteil im gesamtschweizerischen Bildungskonzept.

Zudem sollte mit der angebotenen Grundausbildung ein anerkanntes Berufsstatut erlangt und ein erster Ansatz in Richtung einer Polizei-Fachhochschule geschaffen werden.

Entstehungsgeschichte im Kanton Bern

Insbesondere die politische Führung des Kantons Bern unterstützte eine gemeinsame Polizeischule und erachtete diese als zwingend. Folgende Überlegungen prägten damals die intensiven Vertragsverhandlungen:

- Ein gewichtiger Vorteil wurde darin gesehen, dass durch die IPH die Berner Polizeika-der und Spezialisten entlastet werden und somit im entsprechenden Ausmass wieder der Kantonspolizei (Kapo) für die Stammtätigkeit zur Verfügung stünden.

³ Vgl. Botschaft / Grossratsbeschluss des Kantons Bern zum Konkordat vom 22.10.2003

- Die kostenrelevanten Massnahmen wurden im Vorfeld mehrfach auf ihre Notwendigkeit geprüft; der Kanton Bern erwirkte dabei eine Einsparung von CHF 450'000 auf seinen an die IPH zu zahlenden Beitrag.
- Es war dem Kanton Bern wichtig, den grossen Partnern ein ihrer Grösse gerecht werdendes Mitspracherecht einzuräumen. Mit der eigenen Forderung nach erhöhtem Mitspracherecht ist Bern damals nur teilweise durchgedrungen. Bern zahlt > 20%, hat aber nur eine Stimme in der Konkordatsbehörde, ausser bei der Ausweitung des Globalbudgets (Art. 9 KV). Im Schulrat ist das Stimmverhältnis gewichtet nach beanspruchten Ausbildungsplätzen (Art. 11.2 KV). Die damalig Projektverantwortlichen waren aber schlussendlich der Ansicht, die Mitsprache sei zwar nicht vollumfänglich, aber in genügender Weise berücksichtigt worden.
- Der Kanton Bern nahm bei der Gründung gegenüber der damaligen Lösung Mehrkosten von CHF 1.5 Mio. in Kauf (+ CHF 0.8 Mio. für die Stadt Bern). Im Gegenzug würde die Infrastruktur deutlich verbessert (z.B. Lernreviere).
- Zudem wurde davon ausgegangen, dass die tatsächlichen Kosten der damals eigenen Berner Polizeischule generell zu tief dargestellt waren.
- Im ursprünglichen Betriebsmodell sollten aufgrund der Einsätze von Berner Milizausbildner an der IPH jährlich rund TCHF 550 zurückerstattet werden.

Synthese

Wie eingangs erwähnt, ist die Entstehung des Konkordates in den Kontext der Zeit um die Jahrtausendwende zu stellen. Es fällt auf, dass der Konkordatsvertrag primär eine starke politische Willensbekundung war. Es wurden von der damaligen Projektgruppe in den Verhandlungen sehr viele Konzessionen gemacht punkto Zweckartikel und Führungsstruktur, um möglichst viele Mitglieder zum Konkordat zu bewegen.

Der Kanton Bern nahm gemäss Primärerhebung und Dokumentenanalyse dabei eine tragende und treibende Rolle ein, denn er war einer der Gründerväter des Konkordats; der Entwurf des Konkordatsvertrags wurde massgeblich durch die damalige Regierungsrätin Dora Andres, den Kommandanten und den Chef der Rechtsabteilung der Kantonspolizei geprägt.

Auf einen faktischen Änderungsartikel wurde damals bewusst verzichtet, weil man gemäss Aussagen in den Primärerhebungen befürchtete, einzelne Mitglieder könnten aussteigen. Es war ein Misstrauen insbesondere der kleineren Kantone gegenüber den grösseren Kantonen feststellbar. Die kleinen Kantone sollten daher in ihren Interessen und Investitionen speziell geschützt werden.

Ein allfälliger Entscheid zur Auflösung bedingt heute im Konkordatsvertrag Einstimmigkeit (Art. 45 KV). Auch wurde die lange Vertragsdauer bewusst festgelegt. Gemäss Art. 44 KV ist der Vertrag frühestens im Jahr 2033 auf 2035 kündbar (Art. 44 KV). Zudem ist keine Rückzahlung beim Ausstieg vorgesehen, die Ansprüche verfallen (Art. 44, Abs. 4 KV).

Es darf gemäss Primärerhebungen bezweifelt werden, dass ein Konkordatsvertrag in dieser Form heute noch mehrheitsfähig wäre. Die damals bewusst eingegangenen Zugeständnisse lassen sich aber de jure erst in einem neuen Konkordatsvertrag ab 2035 neu aushandeln.

Gemäss Zweckartikel des Konkordatsvertrags (Art. 4 KV) ist die IPH zuständig für die Grundausbildung und Weiterbildung der Polizistinnen und Polizisten der Konkordatsmitglieder. Gemäss Art. 5 KV kann die IPH zudem Forschung betreiben. Im Rahmen unserer Arbeiten wurde uns versichert, dass die zentrale Grundausbildung zweckmässig sei; sie wird aber teilweise als ineffizient bezeichnet (siehe nachfolgende Abschnitte). Die Weiterbildung hingegen wurde teilweise an die Mitglieder ausgelagert (z.B. Ausbildung zum Sicherheitsassistenten für Botschaftsschutz wird in Bern durchgeführt); die Forschung kommt bisher nicht zum Tragen.

Der Auftrag der IPH wurde über die Jahre durch die Direktion erweitert, beispielsweise um das Seminarzentrum. Diese Aufgaben sind jedoch kein expliziter Gegenstand des Konkordatsvertrags (siehe Kapitel 2.8).

Ein regionales Polizei-Ausbildungszentrum wird gemäss den befragten Personen auch noch heute von der Mehrheit seiner Mitglieder begrüsst. Das Konkordat wird insbesondere von den politischen Gremien im Grundsatz nicht bestritten. Als Vorteile werden folgende erwähnt:

- Gemeinsame Ausbildung hilft für gemeinsame Einsätze (Konkordat);
- die interne Arbeitsmobilität wird erhöht, die interne Durchlässigkeit und Attraktivität des Polizeiberufs wird gesteigert;
- Skaleneffekte aufgrund der Grösse, je grösser das Konkordat ist, desto höher und fokussierter ist der Einfluss auf die Ausbildung(-squalität) und Verhandlungsmacht bei Lieferantenbeziehungen etc.

Die Interessenlage der Konkordatsmitglieder ist in einer föderalen Organisation wie der IPH naturgemäss sehr heterogen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Zustimmung zur IPH in "kleineren Korps" tendenziell höher ist als bei den grösseren Kantonen. Der Kanton Bern als grösster Nettozahlender ist dabei nach wie vor der grösste "Kunde" der IPH. Theoretisch könnte er in Ittigen selber eine Polizeischule betreiben, was die eigene Verhandlungsposition positiv beeinflusst.

Kritik an der IPH

Auf der Basis unserer Erhebungen können folgende zentrale Kritikpunkte an der IPH festgehalten werden:

- Die Entscheidungsfindungen und -kommunikation werden als kompliziert und intransparent wahrgenommen;
- Die Lastenverteilung der Mitgliedskantone wird aus Berner Sicht als ungleich empfunden. Der Standort ist aus Sicht Bern suboptimal (Zentralisierung an einem dezentralen Standort; zum Vergleich der Anfahrtsweg von der Lenk i.S. nach Hitzkirch beträgt 2.5h für Teilnehmende oder Auszubildende). Aufgrund der Primärerhebungen stellten wir zudem fest, dass die hohe Abhängigkeit der IPH vom Kanton Bern bei nicht paritätischem Einfluss kritisiert wird. Bern kommt für > 20% der Betriebskosten der IPH auf; hat aber gemäss der Beurteilung der Kapo nicht den entsprechenden Einfluss auf die Führung der Schule. Die mangelnde Beteiligung des Standortkantons Luzern wird kritisiert. Der Kanton Luzern profitiert offenbar (volks-) wirtschaftlich durch Arbeitsplätze und Steuersubstrat, engagiert sich aber gemäss Aussagen in den Primärerhebungen nur in geringem Mass an Kostenübernahmen im Betrieb der IPH;

- Der Konkordatsvertrag lässt der Schuldirektion (in Verbindung mit Art. 4 und Art. 13 KV) relativ wenig Spielraum bei der Grundausbildung, dafür umso mehr Spielraum für "Drittgeschäfte", die nicht zum eigentlichen Kernauftrag gehören.

2.2.2 Handlungsoptionen

Sämtliche Änderungen des bestehenden Konkordatsvertrags bedürfen der Einstimmigkeit. Aus unserer Sicht ist entsprechend davon auszugehen, dass sich massgebliche Verbesserungen zu Gunsten des Kantons Bern de facto erst im Rahmen der Verhandlungen eines neuen Konkordatsvertrags erzielen lassen. In einem neuen Vertrag wären primär folgende Verbesserungen anzustreben:

- Klare und unmissverständliche Definition des Zweckartikels. Dies jedoch so, dass unternehmerische Freiheiten genutzt werden können;
- Regelung für eine Änderungs- und Ausstiegsklausel des Vertrages, welche nicht eine Einstimmigkeit erfordert;
- Festlegung eines verhältnismässigen Berechnungsschemas für die Leistungspauschalen (siehe Kapitel 2.7);
- Klarere Trennung von politischer, strategischer und operativer Führungsebene mit Zuweisung der entsprechenden abgestuften Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen;
- Anpassung Stimmrechtsschlüssel (qualifizierte Quoren, nicht Einstimmigkeit).

2.3 Organisation und Führungsstruktur

2.3.1 Analyse und Feststellungen

Grundgedanken

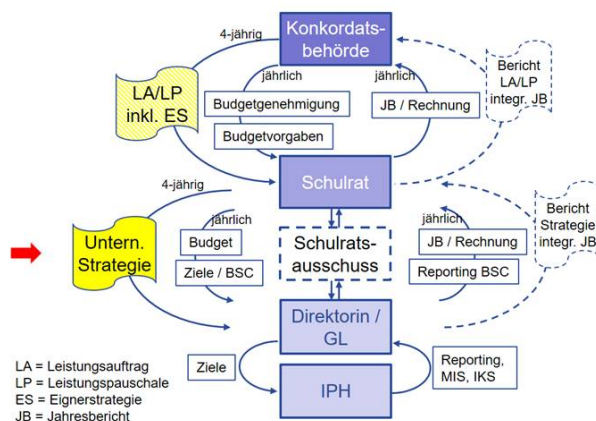
Im Auftrag zur Situationsanalyse ist keine ganzheitliche Organisationsanalyse der IPH als solche vorgesehen. Die nachfolgenden Aussagen beschränken sich daher auf den definierten Themenkreis (s. Kapitel 1.2).

Die Organisationsform der IPH wurde bei der Gründung bewusst so gewählt; insbesondere, weil Polizeiarbeit das Gewaltmonopol des Staates ist, sollte die oberste Führung der IPH auch in den Händen der Politik und somit politischen Führung bleiben (Konkordatsbehörde). Es handelt sich daher um eine politische Führungsorganisation mit föderalen, teilweise basisdemokratischen Strukturen. Wie bereits im vorgängigen Abschnitt dargestellt, war es wichtig, dass kein Kanton die Oberhand erhält und "die Kleinen" überstimmen kann. Auch wurde gemäss Primärerhebungen die damalige Organisationsform teilweise um "starke Persönlichkeiten" herumgebaut. Das Resultat ist eine mehrstufige und eher träge Organisationsform, welche gemessen an der Anzahl ausgebildeter Aspirantinnen und Aspiranten mit ihren vielen Organisationseinheiten eher überdimensioniert und kompliziert wirkt. Der Handlungsspielraum der einzelnen Organe ist dabei nicht eindeutig und widerspruchsfrei geklärt, was regelmässig zu Reibungsverlusten geführt hat.

Die Zahl der Organe, Gremien und Mitwirkungsschlaufen ist relativ hoch, wie das untenstehende Schaubild illustrativ darstellt (z.B. der Prozess der Erarbeitung der Unternehmensstrategie).

Es kann aufgrund der Primärerhebungen in den massgebenden Gremien nicht von einer allgemeinen Vertrauenskultur bei der IPH ausgegangen werden.

Steuerungssystem, Unternehmensstrategie



Quelle: IPH, Erarbeitung der Unternehmensstrategie (2019)

Aktuelle Organisation

Bei der Beurteilung der aktuellen Organisation ist uns nach Auswertung der Primär- und Sekundärquellen aufgefallen, dass es sich bei der IPH um eine komplexe föderale Organisation mit souveränen Mitgliedern handelt, welche schwerfällige Strukturen mit vielen Doppelspurigkeiten und Schnittstellen aufweist. Die Organisation lehnt sich an einen Staatenbund an.

Die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) ist teilweise nicht gegeben. Die Rollen und Aufgaben sind teilweise unklar oder mehrfach zugewiesen:

- Die Aufgaben der Konkordatsbehörde sind umfangreich und gehen über das übliche Mass einer normativen Ebene hinaus;
- Die Aufgaben des Schulrates sind ein Gemisch aus Strategie und Operation;
- Die Rolle der Fachkommission Aus- und Weiterbildung IPH ist ungeklärt und umstritten;
- Die Aufgaben der Direktion sind eher verwaltend denn gestaltend. Für eine Schuldirektion ist unseres Erachtens der Handlungsspielraum gering;
- Die Entscheidungen werden oft am Ort der höchsten formellen Kompetenz gefällt; viele Aufgaben konzentrieren sich auf den Schulrat;
- Bei den Kommandanten der Kantonspolizei ergibt sich eine Ämterkumulation, ihr Einsitz wird - aus Legitimitätsüberlegungen - im Schulrat vorausgesetzt und erwartet. Es findet nur wenig Delegation von Aufgaben statt.

Organe und Organisationseinheiten im Einzelnen

Im nachfolgenden Abschnitt werden die einzelnen Organisationseinheiten der IPH entlang des Konkordatsvertrags (KV) bzw. anderweitiger normativer Regelungen (Geschäftsreglement GR, Reglement des Schulrates etc.) beschrieben und eingeordnet:

Konkordatsbehörde (KV Art 7-9):

- Ist die oberste vollziehende Behörde;
- bestimmt strategische Ausrichtung der IPH;
- besteht aus Regierungsräten für Polizei und Sicherheit der Mitgliedskantone;
- regelt die Organisation der Schule, ernennt die Schuldirektion oder den Schuldirektor;
- wählt die Buchführungsstelle;
- erteilt den Leistungsauftrag mit Globalbudget;
- regelt das zur Umsetzung des Konkordats Notwendige (implizit die Organisation durch Genehmigung des Stellenplans, Genehmigung der Strategie des Schulrats, Immobilien betreffend Abschluss von Verträgen zum Erwerb und Miete von Liegenschaften, Personelles wie Anstellungsbedingungen, Ausbildung);
- das Stimmverhältnis bemisst sich nach Köpfen; ausser bei Ausweitung des Globalbudgets (Quorum 2/3 der Beitragslast).

Schulrat (KV Art 10-12):

- ist die oberste operative Schulbehörde;
- besteht i.d.R. aus den Kommandanten der Kantonspolizeien und dem Schuldirektor;
- regelt Schulbetrieb;
- regelt das Prüfwesen und die Erteilung der Abschlussdiplome;
- ernennt höhere Kader der Schule;
- prüft Jahresbericht, erstellt das Budget sowie die Rechnung und legt diese/n der Konkordatsbehörde zur Genehmigung vor;
- Beschluss über die Strategien;
- Beschluss über das Budget, welches von der Konkordatsbehörde genehmigt wird;
- Beschluss über strategische Partnerschaften;
- Beschluss über das Organigramm bis auf Stufe Geschäftsleitung;
- Gewichtete Stimmverhältnisse (nach Ausbildungsplätzen, Quorum von 2/3);
- Der Schulrat kann zudem einen (leitenden) Schulratsausschuss bilden (vgl. Art 3.3. im Geschäftsreglement);
- Hat ein eigenes Schulratsreglement (aktueller Stand 20.9.2017).

Direktion (KV Art 13):

- führt die Schule;
- verfügt über die zugewiesenen Mittel;
- entscheidet über Erfüllung der Aufgaben der Weiterbildung und Forschung, soweit kein anderes Organ zuständig;
- hat Einsitz und Stimmrecht im Schulrat (Art 10 KV);
- erstellt Budgetentwürfe;

- Führt das Personal, sofern nicht der Schulrat zuständig ist (Art 4.2.d GR);
- Alle übrigen organisatorischen und operativen Fragen, soweit keine abweichende Regelung vorgesehen ist.

Fachkommission Aus- und Weiterbildung IPH (nicht in KV geregelt, geht auf SR Beschluss im 2006 zurück)

- Beratungsorgan für den Schulrat;
- Behandelt Ausbildungsthemen, Fragen zum Schulbetrieb, zur Organisation und Infrastruktur.

Interparlamentarische Prüfungskommission - IGPK (KV Art 14-16):

- prüft Ziele und deren Verwirklichung, die mehrjährige Finanzplanung, die KLR und die Revisionsberichte;
- Sie besitzt Akteneinsichtsrecht und kann sämtliche Organe der IPH sowie die Aspirantinnen und Aspiranten anhören;
- Die Kommission verfügt über ein eigenes Sekretariat und erstattet den Parlamenten der Mitglieder des Konkordates jährlich Bericht über ihre Tätigkeit (der hier vorliegende). Ihre Sitzungen sind nicht öffentlich und auch ihre Protokolle sind es nicht;
- Themen und Aufgaben gehen weit über normales Mass der Oberaufsicht hinaus. Die IGPK führt ein relativ starkes Eigenleben und es besteht die Gefahr, dass sie zur "Schattenregierung" geworden ist.

Unabhängige Rekurskommission (KV Art 17):

- Entscheidet über Beschwerden gegen die Verfügungen der Organe. Ist nicht Weisungsgebunden und hat volle Kognition.

Synthese

Gemäss den Aussagen in den Primärerhebungen und Analyse der Dokumente ist betreffend Organisation und Führungsstruktur seitens IPH folgendes feststellbar:

- Die IPH weist eine komplexe und relativ träge Führungsorganisation mit langen Entscheidungswegen auf, mit im Verhältnis zu den ausgebildeten Polizeianwärterinnen und Polizeianwärtern, vielen Gremien und Mitwirkungs- sowie Feedbackschlaufen;
- Die Direktion hat viele Mitentscheider, wenn es um Führungs- und Organisationsfragen geht, weil die Aufgaben teilweise nicht eindeutig und mehrfach zwischen Direktion, Schulrat und Konkordatsbehörde aufgeteilt sind. Hingegen besitzt die operative Ebene viel Spielraum und unternehmerische Freiheiten für "Drittgeschäfte". Dies birgt Risiken punkto Zielkonflikten und Principal-Agent Problematiken in dem die Konkordatsbehörde und der Schulrat (Prinzipale) einer Direktion (Agent) gegenüberstehen, welche nicht dieselben Interessen haben muss;
- Es zeigten sich in der Vergangenheit verschiedene Führungs- und Organisationsmängel. Die bisherigen Direktionen hatten ihre Rollen unterschiedlich wahrgenommen; teilweise waren sie offenbar für diese komplexe und träge Führungssituation sehr dy-

namisch unterwegs, teilweise waren sie offenbar auch überfordert sich in diesem Kontext zurechtzufinden. Gewisse Entscheidungen der Direktion wirkten überhastet (z.B. Erwägungen rund um das Seminarzentrum) und waren für dieses Umfeld ungewohnt. Verschiedene Organe fühlten sich dabei übergangen und in der Mitwirkung nicht angemessen berücksichtigt. Auf der anderen Seite fühlten sich einige Direktoren in ihrem Handlungsspielraum unnötig durch Auflagen eingeschränkt;

- Des Weiteren waren diverse Governance Themen feststellbar. In der Vergangenheit gab es diverse (Interessen-)Konflikte auf der Führungsebene, die teilweise ein rechtliches Nachspiel hatten. Die Fluktuationsrate auf Leitungsebene war in den letzten Jahren überdurchschnittlich hoch, es ging damit viel Know-how verloren, das wieder aufgebaut werden musste.

Aufgrund der Primärbefragungen und Auswertung der Sekundärquellen zeigt sich betreffend Zustand der Struktur und Organisation der IPH folgendes Bild:

- Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (AKV) sind oft nicht kongruent. Sie sind teilweise unklar und es gibt diverse Doppelspurigkeiten: Beispielsweise regelt die Konkordatsbehörde die Organisation, nach Art. 9b KV, der Schulrat aber legt das Organigramm fest (3.2b GR) und die Direktion entscheidet gemäss Art 13 KV über den Rest der Organisation. Ein anderes Beispiel ist die Genehmigung von Global- und Jahresbudgets, welche beide auf der Stufe der Konkordatsbehörde angesiedelt sind;
- Wer wen führt, ist teilweise unklar; so verfügt die Direktion nicht explizit über einen Vorgesetzten, sondern lediglich über einen Ansprechpartner in der Person des Präsidenten des Schulrates (vgl. Art. 3.4. Abs 2 GR);
- Es findet gemäss Aussagen der Direktbetroffenen keine stufengerechte Führung statt. Tendenziell sind die Aufgaben eine Stufe zu hoch angesiedelt. Entscheide werden wie bereits angezeigt oft am Ort der höchsten formellen Kompetenz gefällt. Insbesondere bei den Kommandanten der Polizeikorps besteht das Risiko der Ämterkumulation. Hier findet nur wenig Delegation statt. Dieser Umstand wurde in der Vergangenheit noch zusätzlich verschärft. So sitzen im Schulrat gemäss dessen Reglement die Kommandanten, obwohl gemäss Konkordatsvertrag auch andere Personen hätten delegiert werden können. Dies führt aber dazu, dass sich die Kommandanten oft mit fachfremden Themen im Schulrat (wie Bauvorhaben) auseinandersetzen müssen;
- Die Rolle der Fachkommission Aus- und Weiterbildung IPH ist ungeklärt. Diese Kommission ist intern umstritten und die Meinungen zu deren Daseinsberechtigung gehen diametral auseinander. Die Fachkommission entspricht nicht der Gründungsabsicht, deren Aufgaben hätten ursprünglich vom Schulrat wahrgenommen werden sollen;
- Des Weiteren sind verschiedene Governance Themen feststellbar; Rollen sind ungenügend abgegrenzt und es gibt eine Vermischung der Ebenen. Ein Beispiel für die mangelnde Gewaltenteilung ist der Direktor, der Einsitz mit Stimmrecht im Schulrat hat. Somit ist die Trennung von Führung und Aufsicht nur teilweise gegeben;
- Insgesamt sind die Aufgaben der Konkordatsbehörde umfangreich und gehen über das übliche Mass einer normativen Ebene hinaus; dasselbe gilt für die IGPK, welche ein sehr weitreichendes Kontrollmandat besitzt. Die Aufgaben des Schulrates sind ein Gemisch aus Strategie und Operation und die Aufgaben der Direktion sind eher verwaltend denn gestaltend. Letzteren fehlt unseres Erachtens der notwendige Handlungsspielraum zur unternehmerischen Führung der Schule;

- Zu guter Letzt sei nochmals erwähnt, dass die proaktive Information und die gegenseitige Transparenz zwischen den einzelnen Organen aufgrund unserer Analyse nur schwach ausgeprägt sind.

Unterzieht man die Organisation IPH einer Beurteilung anhand der Effizienzkriterien von Thom (vgl. Thom, N (1998); Fälle zu Organisation und Personal S. 367-368.) so zeigt sich folgendes Bild:

Kriterium	Beurteilung
Zielorientierung der Organisation	Mittel, da die Kongruenz von AKV teilweise nicht stimmig ist.
Förderung der Führbarkeit	Gering, da die Anzahl der Gremien und Schnittstellen zu hoch ist.
Schnelligkeit und Qualität der Entscheidungsprozesse	Mittel, da Termine eingehalten werden, aber sehr viele Personen an den Prozessen mitwirken (wollen).
Anpassungsfähigkeit der Organisation	Gering, durch den Konkordatsvertrag sind sehr viele Aufgaben fest zugewiesen. Es braucht für eine Zweckänderung Einstimmigkeit der politischen Behörden.
Förderung der sozialen Effizienz	Mittel, die Entwicklungsmöglichkeiten des Personals sind aufgrund der Vorgaben des KV beschränkt. Durch die Vielzahl der Gremien entstehen Kompetenzkonflikte.

2.3.2 Handlungsoptionen

Aufgrund der Auswertungen der Primärerhebungen und Sekundärdaten, sowie Auswertung der Daten empfehlen wir die Prüfung folgender Massnahmen:

- Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen von Konkordatsbehörde, Schulrat und Direktion sind zu entflechten, zu klären und eindeutig zuzuordnen. Anzahl Gremien reduzieren. Zudem sind Stellvertretungsregelungen zu ermöglichen;
- Klarere Formulierung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen. Rollenklärung und Ausstattung mit notwendigem Handlungsspielraum, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden;
- Stufengerechtigkeit herstellen, mehr Delegation soll ermöglicht werden. Die Tätigkeit soll, sofern sinnvoll, von einer (untergeordneten) Stufe ausgeführt werden;
- Konkordatsbehörde fokussieren (normativ, den Auftrag der Konkordatsbehörde auf die normativ-politische Aufgabe beschränken);
- Schulrat aufwerten (strategisch), die Aufgaben des Schulrates fokussieren sich auf die strategische Führung der IPH mit den entsprechenden Rahmenbedingungen. Sie nehmen die primäre Aufsichtsfunktion gegenüber der Direktion wahr. Den Schulratsausschuss abschaffen;
- Direktion aufwerten (operativ, Delegationsmodell), die Kompetenzen der Direktion sind zu erweitern. Der operative Leiter soll über den entsprechenden Handlungsspielraum verfügen;
- Fachkommission Aus- und Weiterbildung IPH als Ausschuss des Schulrates (mit Antrags- und Stimmrecht sowie eigenem Budget) legitimieren und mit entsprechenden Fachpersonen besetzen;
- Allenfalls Bildung neuer Kommissionen (bspw. Ausbildungskommission oder Baukommission);
- Einführung, Um- und Durchsetzung von allgemeinen Regelungen zur Good Governance (Transparenzregeln, Trennung von Führung und Aufsicht);

- Detaillierte Organisationsanalyse an der IPH durchführen (mit Fokus auf die Ablauforganisation), um weitere Optimierungspotentiale zu lokalisieren, beispielsweise im Hinblick auf Kostensenkungen;
- Erzielung von Kostensenkungen durch organisatorische Massnahmen (Reduktion Overhead, Verschlinkung Führungsstruktur, Reduktion der Führungsstufen, Vergrösserung der Leitungsspannen etc.);
- Verbesserung der internen Kommunikation und Information (z.B. frühzeitige Einbindung Schulrat, jährliche Retraite, gegenseitige Zustellung der Protokolle gemäss stufengerechter Arbeitsausführung (nach "Nose-In-Fingers-Out-Prinzip");
- Revision der Reglemente (Geschäfts- und Schulratsreglement).

2.4 Ausbildung

2.4.1 Analyse und Feststellungen

Die Beurteilung der Ausbildungsqualität war explizit kein Gegenstand der Situationsanalyse. In den Primärerhebungen sowie auch in den vorhandenen Dokumenten wurden dazu jedoch indirekt Stellung bezogen. Die Inhalte werden nachfolgend insofern aufgenommen, als dass sie für die Situationsanalyse von Belang sind.

Gemäss offiziellen Verlautbarungen ist die Polizeiausbildung heute gut aufgestellt. Die Grundausbildung ist an die IPH ausgelagert. Die offizielle Haltung der Konkordatsmitglieder verweist auf die Zufriedenheit punkto zentrale Grundausbildung. Für die politische Ebene ist die Ausbildungsqualität kein Thema, weil die Rückmeldungen grundsätzlich positiv sind und die Abschlussquote stimmt. Kritische Stimmen kommen eher aus dem Polizeikorps selber.

Das Ausbildungsprogramm der IPH ist per definitionem ein föderaler Kompromiss, welcher den kleinsten gemeinsamen Nenner der Vertragspartner darstellt. Bernspezifische Bedürfnisse - aufgrund Grösse, Sprache sowie grösseren Städten wie Bern und Biel - werden daher seit 2014 in der eigenen Polizeischule in Ittigen im Lehrverband nachgeschult.

Vordergründig wurde während der Situationsanalyse immer betont, dass es nicht um die Ausbildungsqualität der IPH gehe. Indirekt war in den Gesprächen dennoch Kritik zu spüren. Der Umstand, dass der Kanton Bern seit 2014 in einem eigenen Lehrverband in Ittigen die einsatzrelevanten Praktiken und Konventionen der Kapo Bern "nachsult", sind unseres Erachtens ein klarer Ausdruck dafür.

In den Dokumenten der Kapo ist beispielsweise folgendes nachzulesen⁴:

"Der für die Kapo BE bedürfnisgerechte Ausbildungsstand der Polizeischulabgänger nach einem Jahr war mangelhaft. Zu diesem Zweck ist der Lehrverband ins Leben gerufen worden, während dessen Verlauf die Polizeischulabgänger, neben den 3-Monate-Stages, den Einsätzen und den Ausrückdiensten mind. 24 zusätzliche Ausbildungstage absolvieren."

⁴ Vgl. Argumentation zur Überprüfung der Mitgliedschaft Kapo BE im IPH Konkordat vom 3.3.2015

Aufgrund der Abschlussquote der Aspirantinnen und Aspiranten der IPH kann die Ausbildungsqualität grundsätzlich als zweckdienlich betrachtet werden, es fehlt jedoch eine systematische Wirkungskontrolle und Zufriedenheitsumfrage.

Anlässlich der Primärerhebungen und Analyse der Sekundärquellen konnten folgende Kritikpunkte festgestellt werden:

- Die kantonalen Korps weisen erstaunlicherweise wenige Gemeinsamkeiten auf, der konkrete Nutzen einer gemeinsamen Schule im Polizeialltag wird wegen mangelnder Praxistauglichkeit teilweise angezweifelt;
- Die Interoperabilität der Polizeikorps durch die IPH ist bisher nur mangelhaft eingetreten;
- Der Schulbetrieb wird teilweise als ineffizient wahrgenommen: z.B. lange Dauer, Leerläufe und Ausfälle von Lektionen;
- Die Betreuung der Aspiranten vor Ort wird teilweise als mangelhaft empfunden.

Der Konkordatsvertrag lässt es grundsätzlich zu, Teile der Ausbildung auch dezentral im Auftrag der IPH durchzuführen.

Der interkantonalen Ausbildung wird gegenüber einer rein internen Ausbildung grundsätzlich ein höherer Stellenwert beigemessen.

2.4.2 Handlungsoptionen

Im Bereich zentrale Ausbildung sind für die gemeinsame Polizeischule folgende Korrekturen empfehlenswert:

- Fokussierung auf den eigentlichen Kernauftrag «Grundausbildung» (ist insbesondere pro futuro im neuen KV anzustreben);
- Der Kanton Bern kann eigene Korpsausbilder bereitstellen um eine Ausbildungsrückvergütung zu erhalten;
- Flächendeckende Wirkungskontrolle bei Aspiranten nach Abschluss der IPH durchführen (z.B. systematische "Kundenzufriedenheits-Umfrage");
- Ausbildungsqualität und Effizienz: stärkere Einflussnahme über Schulrat und Fachkommission Aus- und Weiterbildung IPH auf die Schuldirektion;
- Dezentralisierung einzelner Ausbildungsblöcke und Module prüfen: Einführung weiterer Praxiswochen im Auftrag der IPH am Standort Ittigen, Antrag via Schulrat bei Kenntnisnahme Konkordatsbehörde.

2.5 Betrieb IPH

2.5.1 Analyse und Feststellungen

Das umstrittene Seminarzentrum ist kein originärer Auftrag des KV; es ist schlecht ausgelastet (< 50%, siehe nachfolgende Abschnitte im Bericht) und bietet somit unnötigerweise einen Kritikpunkt an der ganzen IPH.

Das Marktpotential für den Seminarbetrieb und Drittkunden ausserhalb der Blaulichtorganisationen (BORS-Segment) wurde nicht fundiert abgeklärt, es dürfte aufgrund des peripheren Standortes der IPH aus unserer Sicht allerdings nicht sehr hoch sein.

2.5.2 Handlungsoptionen

Im operativen Betrieb sind folgende Effizienz- und Effektivitätsmassnahmen denkbar (siehe hierzu auch die nachfolgenden Kapitel):

- Detaillierte Organisationsanalyse (mit Fokus ab Ablauforganisation) inkl. Lohnbenchmarking durchführen; anschliessend ggf. eine Reorganisation durchführen und Sparpotentiale im Bereich der Sachaufwendungen ausschöpfen;
- Anpassungen der Leistungen und Angebote des Seminarzentrums, wahlweise sind zu prüfen:
 - Einen Antrag auf Reduktion oder Abschaffung des Seminarzentrums im Schulrat zu stellen, mit zustimmender Kenntnisnahme in der Konkordatsbehörde;
 - Ein Outsourcing des Seminar- und Gastronomiebetriebs an einen Dritten.

2.6 Politik

2.6.1 Analyse und Feststellungen

Die Einflussnahme des Kantons Bern über die bestehenden Gremien (Konkordatsbehörde und Schulrat) war in der Vergangenheit zu wenig konsequent und stringent; es kam verschiedentlich zwischen politischer Behörde und dem Polizeikorps zu unterschiedlichen Beurteilungen zur Wertigkeit und dem Nutzen der IPH. Der politische Handlungsspielraum wurde nicht vollumfänglich ausgeschöpft.

2.6.2 Handlungsoptionen

Auf der politischen Ebenen erscheinen uns folgende Massnahmen prüfenswert:

- Aktivere, konkretere und konsistentere Einflussnahme über die vorhandenen Gremien wie Konkordatsbehörde, Schulrat, Fachkommissionen: es gilt, den Handlungsspielraum ausschöpfen durch eine verstärkte und kohärentere Einflussnahme des Kommandanten im Schulrat und des Regierungsrates in der Konkordatsbehörde;
- Verhandlungen mit anderen Konkordatsmitgliedern betreffend Lastenausgleich initiieren. Gespräch mit dem Schulratspräsidenten und dem Präsidenten der Konkordatsbehörde suchen. Der (Standort)Kanton Luzern könnte sich stärker engagieren und beispielsweise mit dem (preiswerten oder kostenlosen) zur Verfügung stellen von Supportdienstleistungen erkenntlich zeigen (Legal, HR, IT, Logistik).

2.7 Finanzierung der Schule

In diesem Kapitel analysieren wir die Ist Situation in Bezug auf die Finanzierung der Schule und beantworten die Frage, wie der Kanton Bern in zielorientierter Weise darauf Einfluss nehmen kann im Rahmen des Konkordates. Im Optimalfall sollen dadurch die Kosten pro Aspirant wieder auf das ursprüngliche Mass gesenkt werden können (ca. CHF 36'000 im 2009 vs. ca. CHF 114'000 im 2018).

2.7.1 Übersicht Ist Situation Finanzierung

Finanzierung über die Leistungspauschale gem. Konkordatsvertrag

Die IPH wird durch Beiträge der Konkordatsmitglieder (Kantone) sowie Drittmittel finanziert. Diese Leistungspauschale umfasst die Kosten für die Grundausbildung und die Weiterbildung und wird zu 70 % nach dem Tragfähigkeitsprinzip und zu 30 % nach dem Verursacherprinzip. Die Leistungspauschale wird zusammen mit dem Beschluss über das Vierjahres-Globalbudget durch die Konkordatsbehörde festgelegt.

Finanzielle Führung gemäss Konkordatsvertrag

Die Bildung von Rückstellungen und Reserven wird der IPH durch Art. 23 Abs. 4 KV ermöglicht. Weiter definiert der Art. 24 KV, dass die Kosten für die Grundausbildung und Weiterbildung zu Selbstkosten verrechnet werden, wobei die Selbstkosten neben den Betriebskosten einen angemessenen Risikozuschlag zur Bildung von Eigenkapital enthalten.

In den letzten drei Jahren erzielte die IPH die folgenden Ertragsüberschüsse (2019 nur Budgetwert bekannt):

- 2019 (Budget): CHF 1.26 Mio.
- 2018 (Ist): CHF 2.57 Mio.
- 2017 (Ist): CHF 1.98 Mio.
- 2016 (Ist): CHF 1.26 Mio.
- 2015 (Ist): CHF 0.58 Mio.
- 2014 (Ist): CHF -0.97 Mio.

Augenscheinlich ist, dass in der Mehrheit der Fälle ein Gewinn erzielt wird und, dass sich die Ergebnisse in der Tendenz kontinuierlich verbessert haben. Der resultierende Gewinn wird gemäss Beschluss der Konkordatsbehörde zusammen mit der Genehmigung der Jahresrechnung ins Eigenkapital der IPH übertragen und nicht an die Konkordatsmitglieder zurückgeführt. Beispielsweise definiert der Geschäftsbericht 2018 der IPH: "Die Stärkung der Eigenkapitalquote durch Einbehaltung der erzielten Jahresgewinne und der damit einhergehende Aufbau der flüssigen Mittel ermöglichen eine Umsetzung der «Immobilienstrategie 2030» mit geringen Neufinanzierungen"⁵.

Kostenrechnung / Kostentransparenz

Unsere Erhebungen haben gezeigt, dass die Kostenrechnung (Leistungsgruppenrechnung) der IPH bisher nicht verlässlich war, da sie teilweise auf Schätzungen und Annahmen basierte. Es war bisher beispielsweise nicht fundiert kalkulierbar, wie das Ergebnis des Seminarzentrums (Leistungsgruppe 3) tatsächlich aussieht. Entsprechend konnte auch kein konkretes Sparpotential ausgewiesen werden. Losgelöst vom vorliegenden Projekt hat die IPH bereits Massnahmen zur Optimierung der Kostenrechnung getroffen, um die Kostentransparenz zu fördern. So wurde eine neue, sehr detaillierte Kostenrechnung/Leistungsgruppenrechnung erarbeitet, welche den Kantonen inskünftig detailliertere Finanzinformationen und Kalkulationen im Rahmen der Leistungsgruppenrechnungen liefern soll. Zum Zeitpunkt unserer Erhebung war die Kostenrechnung systematisch noch im Aufbau (noch zu bearbeitende Elemente enthalten) und vom Schulrat noch nicht angenommen. Auf dieser Basis konnte durch BDO zwar noch keine erhärtete Aussage über die Deckungsbeiträge der einzelnen Leistungsgruppen getroffen werden, eine erste Simula-

⁵ IPH (2018): Geschäftsbericht 2018

tion der IPH geht aber von einem positiven Deckungsbeitrag vor Abschreibungen und Zinsen (EBITDA) der Leistungsgruppe Seminarzentrum zwischen CHF 0.25 und CHF 0.4 Mio. pro Jahr aus (vor Verrechnung der Kosten aufgrund der Leerstände). Hierbei ist jedoch erneut auf den noch nicht finalen Stand der Kostenrechnung zum Erhebungszeitraum hinzuweisen. Das BDO-Projektteam hat die Kostenrechnung im Rahmen seiner Möglichkeiten validiert und sie in den Grundzügen für plausibel befunden. Aufgrund der hohen Komplexität mit zahlreichen Verrechnungsschlüsseln hat sich aber dennoch die eine oder andere Unsicherheit ergeben, die aufgrund des provisorischen Status der Kostenrechnung im Erhebungszeitraum unserer Arbeiten nicht abschliessend bereinigt werden konnte. So war beispielsweise noch nicht nachvollziehbar, ob die aufgrund der tiefen Auslastung massgeblichen Kosten für Leerzeiten bzw. -stände korrekt auf die Leistungsgruppen verteilt wurden. BDO hat den Eindruck erhalten, dass das Seminarzentrum einen eher tiefen Anteil dieser Kosten erhält. Eine Neuverteilung dieser Kosten würde das Bild in Bezug auf den EBITDA unter Umständen verändern. Wir gehen aufgrund der beschriebenen Gegebenheiten insgesamt davon aus, dass das Seminarzentrum weder einen substantiell positiven, noch einen substantiell negativen Effekt auf das Gesamtergebnis der IPH hat.

Kostensituation IPH

Die Leistungspauschale in der Höhe von CHF 13 Mio., welche die Kantone an die IPH überweisen, ist fixiert und dadurch kein Abbild der effektiv angefallenen Kosten. Kostenreduktionen (oder Ertragssteigerungen) bei der IPH fliessen dadurch nicht als Minderkosten an die Kantone zurück und haben somit keinen Einfluss auf die Kosten der Kantone im Rahmen des bestehenden Konstrukts. Allfällige Kostenüberdeckungen werden einbehalten und dem Eigenkapital zugewiesen. Die im Kapitel 2.3.2 erwähnten Möglichkeiten zur Kostenreduktion auf Basis der festgestellten organisatorischen Mängel würden sich folglich nicht unmittelbar als Minderkosten bei den Kantonen auswirken.

Anträge zur Senkung der Leistungspauschale wurden insbesondere aufgrund des aufgestauten Werterhalts von der Mehrheit der Kantone abgelehnt (inkl. Kanton Bern; letztmals im Rahmen des Budgetprozesses 2019). Eine direkte und unmittelbare Einflussnahme auf die Kosten der IPH besteht aus Sicht des Kantons Bern somit nicht. Wir haben die Kosten der IPH stichprobenweise überprüft und festgestellt, dass die Kosten zwischen 2013 und 2018 deutlich gesunken sind:

Kostenvergleich 2013 / 2016 / 2018

	2013	2016	2018
Warenaufwand	CHF 3.2 Mio.	CHF 2.8 Mio.	CHF 2.5 Mio.
Personalaufwand	CHF 6.8 Mio.	CHF 6.9 Mio.	CHF 7.1 Mio.
Übriger Betriebsaufwand	CHF 2.8 Mio.	CHF 2.6 Mio.	CHF 2.4 Mio.
Abschreibungen und Zinsen	CHF 3.5 Mio.	CHF 3.1 Mio.	CHF 2.6 Mio.
Total Kosten	CHF 16.3 Mio.	CHF 15.4 Mio.	CHF 14.6 Mio.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Geschäftsberichte der IPH

Hauptanteil der Kosten ist der Personalaufwand mit mittlerweile knapp 50 % der Gesamtkosten. Die Kostenreduktion steht in direktem Zusammenhang mit einer Reduktion der

Teilnehmerzahl (Grundausbildung). Waren es im 2013 durchschnittlich über 140 Teilnehmende pro Lehrgang, reduzierte sich der Betrag auf rund 90 Teilnehmende pro Lehrgang im 2018 (siehe nachfolgende Tabelle).

2013			
LG 2013-2	LG 2013-1	LG 2012-2	
155	134	148	
2016			
LG 2016-2	LG 2016-1	LG 2015-2	LG 2015-1
85	104	120	139
2018			
LG 2018-2	LG 2018-1	LG 2017-2	LG 2017-1
103	78	103	88

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Geschäftsberichte der IPH

Es fällt auf, dass das Verhältnis der Kostenreduktion deutlich unterproportional ist im Vergleich zur Reduktion der Teilnehmenden (rund 10 % im Vergleich zu rund 35 %). Dies lässt den Schluss zu, dass der Fixanteil der Kosten der IPH zu hoch ist. Dies zeigt sich einerseits im Bereich "Personalaufwand", wo die Kosten trotz weniger Teilnehmenden zunahmen. Nur. ca. 30 % des gesamten Personalbestands kann der Bildung zugeordnet werden und ist allenfalls von weniger Teilnehmenden punktuell tangiert.

Andererseits können die Kosten im Zusammenhang mit der Infrastruktur nicht merklich reduziert werden, da diese unabhängig von der Teilnehmerzahl in den Lehrgängen vorhanden ist. Kosten für den Unterhalt und Reinigung, die Abschreibungen und Zinsen fallen unabhängig von der Auslastung in den Lehrgängen an.

In der Konsequenz führt dies dazu, dass die Kosten pro Aspirant steigen können, obwohl weniger Teilnehmende die Grundausbildungslehrgänge besuchen. Verstärkt wird dieser effektiv durch die Zusammensetzung des Verteilschlüssels, welcher nur zu 30 % nach dem Verursacherprinzip abgerechnet wird. Eine allfällige Teilnehmerreduktion hat also, wenn überhaupt, eine verzögerte Wirkung. Kombiniert können die beiden Effekte für den Kanton Bern als deutlich grössten Mitgliedkanton (ca. 30 % der Leistungspauschale) zu einer deutlichen Steigerung der Kosten pro Aspirant führen.

2.7.2 Handlungsoptionen

Insgesamt ist festzuhalten, dass wir die derzeitigen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Kosten als relativ gering einschätzen. Das heutige Konstrukt mit einem hohen Fixkostenanteil (Personal und Infrastruktur) sowie die nicht flexibel ausgestalteten Elemente der Leistungspauschale sowie des Verteilschlüssels schränken die vorhandenen Möglichkeiten stark ein. Ergänzend können wir festhalten, dass in der IPH aus unserer Sicht kostenbewusst agiert wird. Nichtsdestotrotz könnten über konzeptionelle Anpassungen neue Handlungsoptionen generiert werden. Nachfolgend sind drei Varianten vorgestellt:

Variable Leistungspauschale oder Rückerstattung eines resultierenden Gewinns

Eine variable und jährlich neu festzulegende Leistungspauschale könnte die Einflussmöglichkeiten der Kantone erhöhen. Unbestritten (nicht verhandelbar) sollten dabei die anfallenden Kosten für die Grundausbildung und Weiterbildung der IPH sein. Diese sollten, wie vorgesehen, zu Selbstkosten an die Kantone verrechnet werden (über die Leistungspauschale). Einflussmöglichkeiten für die Kantone sollten dagegen in den Bereichen Seminarzentrum sowie Investitionen (ausserhalb der Grund-/Weiterbildung) liegen. Das Ziel sollte es aus unserer Sicht sein, die Leistungspauschale und damit die Kosten für die Kantone zu senken.

Anpassung des Verteilschlüssels

Der Schlüssel, der der Verteilung der Leistungspauschale auf die Kantone zugrunde liegt, besteht einerseits aus den Elementen Teilnehmertage der letzten vier Jahre, Korpsgrösse sowie Einwohner (Tragfähigkeit). Andererseits werden die effektiven Teilnehmertage eingerechnet (Verursacherprinzip). Die Verteilung zwischen Tragfähigkeits- und Verursacherprinzip beläuft sich auf 70 % zu 30 %.

Der variable Anteil (Verursacherprinzip) ist mit rund 30 % aus unserer Sicht zu tief. Dies zeigt sich insbesondere, wenn trotz tieferer Teilnehmerzahl Mehrkosten für einen Kanton gegenüber Vorjahr entstehen. Dem variablen Anteil sollte demnach eine höhere Beachtung geschenkt werden, sodass die Kosten von den Kantonen effektiv beeinflusst werden können. Es soll grundsätzlich nicht möglich sein, dass trotz tieferer Teilnehmerzahl höhere Kosten für einen Kanton resultieren.

Weitere wirtschaftliche Faktoren wie vermutete Standortvorteile für umliegende/angrenzende Kantone könnten weiter in die Kalkulation der Verrechnungsschlüssel einfließen.

Wir empfehlen die Anpassung des Verrechnungsschlüssels, sodass der variable Anteil (insb. Teilnehmer) stärker gewichtet werden. Wir empfehlen zudem zu prüfen, ob die Integration einer weiteren Dimension «Standortvorteil» sinnvoll wäre.

2.8 Immobiliensituation der IPH

In diesem Kapitel werden die Immobiliensituation der IPH zusammengefasst und mögliche Handlungsoptionen vorgeschlagen. In einem ersten Schritt zeigen wir in Form einer GAP-Analyse auf, inwiefern die Finanzierung der Immobilienstrategie dem Konkordatszweck entspricht und wo allenfalls nicht. Anschliessend präsentieren wir Handlungsoptionen zur Trennung der betrieblichen Rechnung von der Finanzierung der Immobilienstrategie.

2.8.1 GAP-Analyse Finanzierung Immobilienstrategie zu Konkordatszweck

Artikel gem. Konkordatsvertrag	Beurteilung BDO
Art. 1 Zweck 1 Unter dem Namen „Interkantonale Polizeischule Hitzkirch“ (IPH) errichten und betreiben die Konkordatsmitglieder für die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung von	Die Immobilien entsprechen dem Konkordatszweck, solange sie die Grundausbildung und Weiterbildung betreffen. Dazu gehören in unserer Wahrnehmung auch Investitionen in den Unterhalt der betrieblich notwendigen Immobilien. Ein Seminarzentrum (Hotel) ist nicht

Angehörigen ihrer Polizeikorps sowie die Forschung im Bereich des Polizeiwesens eine gemeinsame Polizeischule.	vorgesehen und entspricht folglich nicht dem ursprünglichen Konkordatszweck.
Art. 22 Allgemeine Finanzierung 1 Die IPH wird durch Beiträge der Konkordatsmitglieder sowie durch die von der Schule bei Dritten akquirierten Mittel (Drittmittel) finanziert.	Die Finanzierung der betriebsnotwendigen Immobilien über die Leistungspauschale ist dem Konkordatszweck entsprechend. Handelt es sich aber um Investitionen in nicht für die Grundausbildung oder Weiterbildung eingesetzten Immobilien, sollten diese nicht über die Leistungspauschale finanziert werden.
Art. 24 Betriebskosten und ihre Deckung 2 Die Leistungserbringung für Dritte muss gewinnbringend sein und darf die Auftragserfüllung der Polizeischule sowie die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch die Konkordatsmitglieder nicht beeinträchtigen. 3 Den Konkordatsmitgliedern werden die Kosten für die Grundausbildung und Weiterbildung in Form einer Leistungspauschale in Rechnung gestellt. Die Leistungspauschale wird durch die Konkordatsbehörde zusammen mit dem Beschluss über das Vierjahres Globalbudget festgelegt. 70 % der Leistungspauschale wird den Konkordatsmitgliedern nach Tragfähigkeitsprinzip (je ein Drittel entsprechend den Teilnehmertagen der letzten vier Jahre, der Einwohnerzahl und der Korpsgrösse) in Rechnung gestellt. 30 % der Leistungspauschale wird den Konkordatsmitgliedern nach dem Verursacherprinzip (Teilnehmertage des Vorjahres) in Rechnung gestellt.	Der Artikel schliesst das Seminarzentrum nicht explizit aus. Er erfordert grundsätzlich einen strikten Fokus auf die Kosten für Grundausbildung und Weiterbildung. Die Leistungspauschale soll ausschliesslich dazu verwendet werden. Es ist zu klären, wo die Immobilienstrategie die beiden Bereiche betrifft und wo nicht. Es ist unseres Erachtens eine klarere Trennung zu vollziehen. Das nicht betriebsnotwendige Seminarzentrum sollte nicht über die Leistungspauschale finanziert werden.

Aus der GAP-Analyse ist ersichtlich, dass sich Kosten im Zusammenhang mit der Immobilienstrategie mit dem Konkordatszweck vereinbaren lassen, wenn sie in direktem Bezug zur Grundausbildung und Weiterbildung stehen, für welche die Kantone die Leistungspauschale an die IPH überweisen.

Entsprechend sind gemäss Immobilienstrategie IPH rund CHF 1.5 Mio. der jährlichen Leistungspauschale für Investitionen in die Immobilien vorgesehen. Offenbar wurde in den ersten Jahren der IPH dieser Betrag teilweise zweckentfremdet im Schulbetrieb eingesetzt (Investitionen in Informatikmittel etc.). Deshalb besteht zurzeit ein Nachholbedarf, welcher Investitionen von mehr als CHF 1.5 Mio. pro Jahr erfordert. Dieser Mehrbedarf soll primär über die Aufnahme von Fremdkapital, andererseits durch Mittel aus dem Schulbetrieb gedeckt werden. Im Falle von Fremdkapital generiert dies zwar keine direkten Mehrkosten für die Kantone, führt insgesamt aber dennoch zu höheren Kosten für die IPH (Finanzierungskosten und Abschreibungen).

Nicht Bestandteil des Konkordatzwecks sind hingegen Investitionen in Immobilien im Zusammenhang mit dem Seminarzentrum. Das Seminarzentrum ist nicht Bestandteil der Grundausbildung und Weiterbildung, weshalb im Grundsatz nicht Teile aus der Leistungspauschale dafür eingesetzt werden dürften.

Die zur Finanzierung der Immobilienstrategie einzusetzenden Mittel sind nicht explizit ausgewiesen. Es ist davon auszugehen, dass primär die aus dem Geldfluss aus Geschäftstätigkeit generierten Mittel sowie die flüssigen Mittel eingesetzt werden. Hauptbestandteil des Geldflusses aus Geschäftstätigkeit sind der Jahresgewinn sowie die Abschreibungen. Daraus lässt sich folgern, dass die Finanzierung der Immobilienstrategie mindestens teilweise über die Leistungspauschale und somit die betriebliche Rechnung erfolgt. Dies ist für betriebsnotwendige, das heisst für die Grundausbildung und Weiterbildung erforderlichen Immobilien, dem Konkordatzweck entsprechend.

2.8.2 Immobiliensituation / Auslastung

Im Zusammenhang mit den Immobilien der IPH ist generell Handlungsbedarf angezeigt. Im Geschäftsbericht 2018 der IPH wird die Situation wie folgt beschrieben:

Bei der Gründung der IPH wurden diverse Liegenschaften vom Kanton Luzern im Baurecht übernommen. Beim damaligen Übernahmewert wurde ein Baurechtszins für eine Baurechtsdauer von 100 Jahren miteingerechnet. Dieser Baurechtszins wurde mittels einer einmaligen Zahlung geleistet und aktiviert. Die Baurechte erlöschen bei Ablauf der vertraglichen Baurechtsfrist, wenn die Parteien dies vereinbaren oder die IPH die Baurechte nicht mehr benötigt. In diesem Fall gehen sämtliche auf den Baurechtsparzellen stehenden Gebäude und Anlagen in das Eigentum des Kantons Luzern über. Die Heimfallentschädigung beträgt ein Drittel des Verkehrswertes der Bauten und Anlagen im Zeitpunkt des Heimfalls.

Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich nicht bestimmen, wie hoch ein zukünftiger Verkehrswert im Zeitpunkt des Heimfalls sein wird. Ungeachtet der Heimfallentschädigung erfolgen die Abschreibungen auf der Position Immobilien inkl. aktivierter Baurechtszins linear über eine Zeitdauer von 33 Jahren. Es ist wahrscheinlich, dass der Buchwert im Zeitpunkt des Heimfalls von der dannzumaligen Heimfallentschädigung abweichen wird. Somit wird der Heimfall im Zeitpunkt des tatsächlichen Eintretens einen buchmässigen Gewinn oder Verlust zur Folge haben.

Der Baurechtszins beträgt CHF 20 Mio. und wird über 33 Jahre abgeschrieben. Nutzen und Schaden sind an die IPH übergegangen. Die Instandhaltung inkl. Finanzierung obliegt der IPH (exkl. Altlasten). Der Kanton Luzern befreit die IPH von den für die Baurechtsgrundstücke anfallenden Steuern.

Die Immobilien der IPH sind zurzeit überdimensioniert und entsprechend tief ausgelastet. Die Raumauslastung betrug im 2018 rund 23 %, die Belegungstage (Übernachtungen) rund 40 % der maximalen Kapazität (Quelle: neue Leistungsgruppenrechnung IPH). Zu beachten ist hierbei, dass die Situation sich eher verschärft aufgrund der rückläufigen Zahl an Teilnehmenden der Grundausbildung und Weiterbildung. Den Auslastungszahlen entsprechend, könnte durch eine höhere Teilnehmerzahl im Rahmen der Grundausbildung und Weiterbildung nur ein kleiner Teil der Überkapazität abgebaut werden.

2.8.3 Handlungsoptionen

Trennung der Finanzierung der Immo-Strategie von der betrieblichen Rechnung

Eine vollständige Trennung von Immobilienstrategie und betrieblicher Rechnung ist nicht möglich und sinnvoll, da die für die Grundausbildung und Weiterbildung erforderlichen Immobilien ebenfalls Bestandteil der Immobilienstrategie sind. Zudem werden die für das Seminarzentrum benötigten Immobilien teilweise auch für die Grundausbildung und Weiterbildung genutzt. Ergänzend ermöglichen es die fixierte Leistungspauschale und die Gewinnzuweisung ins Eigenkapital ebenfalls nicht, in der aktuellen Konstellation eine vollständige Trennung vorzunehmen.

Ansätze zu einer Verbesserung der Situation sind aus diesem Grund insbesondere eine variable Leistungspauschale und Mitbestimmungsmöglichkeiten in Bezug auf die Gewinnverwendung für die Kantone. Dadurch könnte unmittelbar beeinflusst werden, welche finanziellen Mittel aus der betrieblichen Rechnung für die Finanzierung der Immobilienstrategie verwendet werden können.

Zur Erhöhung der Transparenz über die für die Immobilienstrategie eingesetzten Mittel empfehlen wir zudem, einen Erneuerungsfonds für jährliche Aufwendungen für Instandsetzungen und Erneuerungen zu äufnen (ab 2024). In der gängigen Praxis wird von einem Umfang von 1 -1.5 % des Gebäudeneuwertes ausgegangen. Ein Teil davon könnte aus der Leistungspauschale stammen. Ob die vorgesehenen CHF 1.5 Mio. einem realistischen Wert entsprechend, ist zu prüfen. Allenfalls könnte dieser Betrag jährlich durch den Schulrat bestimmt werden (bspw. abhängig vom Geschäftsgang). Alternativ könnte die Beschaffung der erforderlichen Finanzierung über Drittmittel (Darlehen) dazu dienen, die Trennung zu stärken. Auch diese Massnahme würde die Trennung aber nicht vollständig umsetzen, da die betriebliche Rechnung über erhöhte Zinsaufwendungen zusätzlich belastet wurde. Schlussendlich könnte eine verstärkte Transparenz zur Optimierung der Situation dienen. Es sollte klar aufgezeigt werden können, welche Mittel aus der betrieblichen Rechnung für die Finanzierung der Immobilienstrategie verwendet wurden. Einerseits könnte die bereits sehr detaillierte Kostenrechnung, welche durch die IPH erarbeitet wurde, Aussagen dazu treffen. Andererseits könnte ein umfassendes und transparentes Reporting über die Einnahmen und Ausgaben über den oben erwähnten Erneuerungsfonds geführt werden. Dadurch sollte transparent aufgezeigt werden können, wie hoch der Anteil der Einnahmen aus der Leistungspauschale ist.

Immobilienbestand

Grundsätzlich können nicht mehr benötigte Immobilien unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren an den Kanton Luzern zurückgegeben werden. Jedoch ist hierfür eine Heimfallentschädigung zu entrichten (1/3 des Verkehrswertes). Insofern müsste im Grundsatz darüber diskutiert werden, ob die momentane Dimension der gesamten Infrastruktur so erforderlich ist oder ob auf gewisse Elemente verzichtet werden könnte. Durch einen Leistungsabbau (bspw. Fokus auf Grundausbildung und Weiterbildung) könnten Kosten eingespart werden, insbesondere Personal- und Betriebs-/Unterhaltskosten sowie der Baurechtszins. Um eine Aussage zu den finanziellen Auswirkungen treffen zu können, wäre eine Berechnung der Heimfallentschädigung erforderlich. Der Effekt auf die Erfolgsrechnung der IPH könnte insgesamt auch negativ ausfallen, doch es würden sich im Gegenzug auch Reduktionen auf der Investitionsseite ergeben. Diese würden zu einer anderweitigen Gewinnverwendung oder zur Möglichkeit der Reduktion der Leistungspauschale führen. Neben der Rückgabe von nicht benötigten Liegenschaften könnten auch weitere Drittvermietungen angestrebt werden.

2.9 SWOT-Analyse

Die nachfolgende Tabelle fasst die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Gefahren der heutigen Situation für den Kanton Bern, welche in diesem Kapitel dargelegt wurden, übersichtlich zusammen:

Strength (Stärken) - Die Anforderungen an Zusammenarbeit und Interoperabilität werden ansteigen, eine «unité de doctrine» in der Polizeiarbeit ist zweckmässig. - Politisches Signal der Harmonisierung, Polizeiarbeit ist national/regional und geht über den Kanton hinaus. - Gemeinsame Ausbildung hilft für gemeinsame Einsätze (Konkordat). - die interne Arbeitsmobilität wird erhöht, die interne Durchlässigkeit und Attraktivität wird gesteigert. - Skaleneffekte (Scope and Scale) aufgrund der Grösse, Konzentration der Kräfte. - Grössenvorteil, je grösser das Konkordat ist, desto höher ist der Einfluss auf die Ausbildung(-squalität) und Verhandlungsmacht. - Wertigkeit einer interkantonalen Ausbildung ist höher als bei einer rein internen Polizeischule.	Weaknesses (Schwächen) - Konkordatsvertrag ist bindend, Anpassungen nur bei Einstimmigkeit aller Mitglieder. - Komplizierte Strukturen, ineffiziente Führung, sehr viele Gremien und Subgremien. - Rollenkonflikte zwischen Gremien betreffend Führung und Organisation der IPH. - Ausgestaltung der Corporate Governance. - Die wenigen tatsächlichen Gemeinsamkeiten der Korps. - Ineffizienz des Schulbetriebs; z.B. lange Dauer, Leerläufe und Ausfälle von Lektionen. - Mangelnde Betreuung der Aspiranten. - Interoperabilität der Polizeikorps durch die IPH ist mangelhaft eingetreten. - Ungünstiger Standort mit sehr langem Anreiseweg. - Die hohe Abhängigkeit der IPH vom Kanton Bern bei nicht paritätischem Einfluss. - Verzettlung der Aktivitäten in unrentable Bereiche (not core). - Repräsentativität > Fachkompetenz. - Finanzierungsschlüssel ist wenig verursachergerecht und der Anteil der Fixkosten ist zu hoch. - Leistungspauschale ist kein Abbild der effektiv angefallenen Kosten, der Kanton Bern bezahlt trotz weniger Aspiranten insgesamt mehr. - Infrastruktur mit tiefer Auslastung
Opportunities (Chancen) - Die globale Kriminalität wird gemäss Situations- und Trendanalysen tendenziell zunehmen. Die Anforderungen an Zusammenarbeit und Interoperabilität werden eher steigen. - Es sind zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten vorhanden. - Die Problemfelder sind den Beteiligten mehrheitlich klar. Durch punktuelle Anpassungen kann bereits einiges erreicht werden. - Die IPH steht auf einer soliden finanziellen Basis und handelt überwiegend kostenbewusst. Es ist möglich, dass die Kosten über die Leistungspauschale inskünftig reduziert werden.	Threats (Gefahren) - Die Anzahl an Aspirantinnen und Aspiranten war in den letzten Jahren tendenziell rückläufig. - Die langjährigen Verträge mit dem Kanton Luzern in Bezug auf die Immobilien schränken die Handlungsoptionen weiter ein, ebenso wie der Konkordatsvertrag. - Es sind nur wenige realistische Ansätze zur Auslastungssteigerung vorhanden. - Der aufgestaute Renovationsbedarf ist noch nicht vollständig nachgeholt. Es sind in naher Zukunft weitere Investitionen erforderlich, welche Kostenreduktionen im kurz- bis mittelfristigen Horizont erschweren. - Weiterer Spar- und Kostendruck bei den Kantonen.

Quelle: eigene Darstellung (2020)

3 EVALUATION DER DEFINIERTEN ALTERNATIVEN

In diesem Kapitel stellen wir die drei möglichen Handlungsoptionen des Kantons Bern vor. Neben einer Beschreibung werden, wo möglich, auch die finanziellen Folgen dargestellt. Diese sind insbesondere in der zweiten Variante "vorzeitiger Austritt aus dem Konkordat" relevant. Im Rahmen dieses Kapitels argumentieren wir auftragsgemäss ergebnisoffen.

3.1 Status quo plus

3.1.1 Beschreibung

Die Variante "Status quo plus" beruht auf der Annahme, dass die in Kapitel 2 beschriebenen Handlungsoption teilweise oder vollständig umgesetzt werden. Folgende Handlungsoptionen wurden definiert:

- Anpassung bzw. flexiblere Ausgestaltung des Konkordatsvertrags;
- Reduktion auf den Kernauftrag "Grundausbildung";
- Dezentralisierung einzelner Ausbildungsblöcke;
- Anpassung der Leistungen und Angebote des Seminarzentrums;
- Verhandlungen mit anderen Konkordatsmitgliedern betreffend Lastenausgleich;
- Aktive und stringente Interessenvertretung des Kantons Bern in den Gremien der IPH;
- AKV klären, Gremien reduzieren oder neu definieren, Rollenklärung;
- Optimierung der Information und Kommunikation;
- Kostensenkungen;
- Variable Leistungspauschale oder Rückerstattung eines resultierenden Gewinns;
- Anpassung des Verteilschlüssels;
- Äufnung Erneuerungsfonds für jährliche Aufwendungen für Instandsetzungen und Erneuerungen;
- Reporting Erneuerungsfonds;
- Prüfung Rückgabe nicht mehr benötigter Immobilien.

Es ist zu beachten, dass nicht alle Massnahmen einen Ergebniseffekt aufweisen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidungen nicht alleine vom Kanton Bern getroffen werden können. Es besteht eine starke Abhängigkeit vom Willen der anderen Kantone und natürlich auch von der IPH.

3.1.2 Finanzielle Folgen der Alternative

Die finanziellen Auswirkungen hängen von den getroffenen Entscheidungen ab und lassen sich nicht exakt quantifizieren. Folgendes lässt sich festhalten:

- Eine Reduktion der Leistungspauschale wirkt sich auf den Kanton Bern als grössten Kanton innerhalb des Konkordats mit ca. 33 % aus;

- Veränderungen einzelner Parameter im Verteilschlüssel der Leistungspauschale müssen von Fall zu Fall neu berechnet werden. Da wir eher von einer Integration neuer Elemente ausgehen als von Anpassungen in der Gewichtung, kann die finanzielle Auswirkung nicht vorgängig quantifiziert werden.

Wie bereits erwähnt, führen Kostenreduktionen aufgrund der fixen Ausgestaltung der Leistungspauschale und des Verteilschlüssels nicht direkt zu tieferen Kosten bei den Kantonen. Nichtsdestotrotz sind Kostenreduktionen ein probates Mittel, um Diskussionen über die Höhe der Leistungspauschale aufzugreifen. Da die IPH mit der Leistungspauschale in der Regel schon Kostenüberdeckungen produziert, müsste die Situation unserer Meinung nach neu beurteilt werden im Falle von erzielten Kostenreduktionen.

3.1.3 Vor- und Nachteile der Alternative

Die Vor- und Nachteile der Variante "Status quo plus" sind nachfolgend zusammengefasst:

Vorteile	Nachteile
Handlungsoptionen sind mehrheitlich im kurzfristigen Horizont umsetzbar	Nach wie vor keine vollständig bedarfsgerechte Ausbildung für den Kanton Bern
Verbesserung der finanziellen Situation für die Kantone (Kostenreduktionen) möglich	Starke Abhängigkeit von Mehrheitsbeschlüssen, es muss eine Mehrheit gefunden werden
Überschaubare Veränderungen für den Kanton Bern bzw. dessen Ausbilder und Aspiranten	Wenig verursachergerechter Kostenschlüssel (Leistungspauschale)
Das Konkordat und der Gestaltungswille zur gemeinsamen Ausbildung bleibt erhalten	Konstruktionsmängel um IPH werden nicht nachhaltig gelöst, da der Konkordatsvertrag nicht angetastet wird.
	Fixes Konstrukt (Konkordatsvertrag, Leistungspauschale)

3.1.4 Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?

Zur Umsetzung der Massnahmen ist erneut darauf hinzuweisen, dass der Kanton Bern die Umsetzung der Mehrheit dieser Massnahmen nicht eigenständig bewirken kann. Es ist insbesondere der Wille der Gremien der IPH, diese Massnahmen (oder Teile davon) umzusetzen sowie das Einverständnis der weiteren Konkordatsmitglieder erforderlich (Beschlüsse in der Konkordatsbehörde oder dem Schulrat bedürfen einer Mehrheit von 2/3 der Stimmenden). Um dies zu erreichen, erachten wir die Erarbeitung einer fundierten Argumentationsbasis als unerlässlich. Die Anforderungen und Bedürfnisse des Kantons Bern weichen teilweise von denjenigen der weiteren Konkordatsmitglieder ab. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Kanton Bern in der Regel die höchste Teilnehmerzahl aufweist und seine Aspirantinnen und Aspiranten vergleichsweise lange und zeitintensive Anfahrtswege in Kauf nehmen müssen.

3.2 Vorzeitiger Austritt aus dem Konkordat

3.2.1 Beschreibung

Bei dieser Variante wird von einem vorzeitigen Austritt des Kantons Bern aus dem Konkordat ausgegangen. Theoretisch wäre ein Austritt ab dem Zeitpunkt möglich, sobald

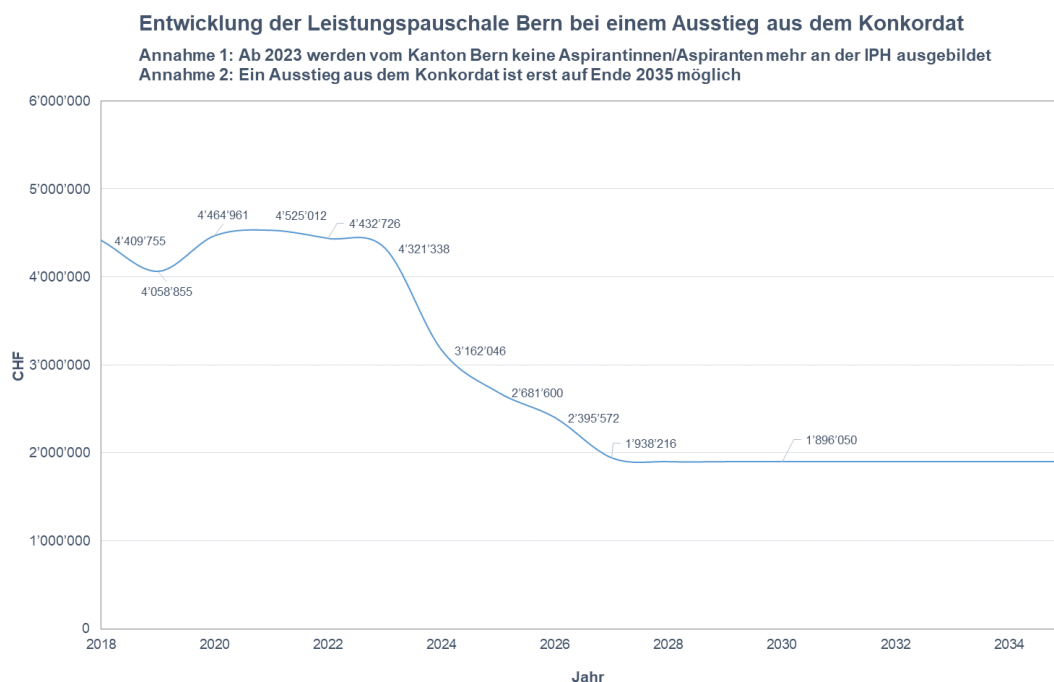
eine alternative Polizeischule definiert oder aufgebaut ist. In diesem Falle würde der Kanton Bern keine Aspirantinnen und Aspiranten mehr an der IPH ausbilden lassen. Im vorliegenden Fall haben wir angenommen dass dies frühestens ab 2023 möglich wäre. Die finanziellen Konsequenzen werden nachfolgend beschrieben. Nicht abschliessend beurteilbar sind jedoch die politischen und juristischen Konsequenzen eines vorzeitigen Austritts. Dazu wäre eine separate Analyse erforderlich (siehe Anhang 2).

3.2.2 Finanzielle Folgen der Alternative

Die IPH hat sich bereits mit einem möglichen Austritt des Kantons Bern befasst und eine entsprechende Kalkulation vorgenommen. Im Konkordatsvertrag ist festgehalten, dass der fixe Anteil der Leistungspauschale bis zum Ende des Konkordats geschuldet bleibt. Bis zum Ende des Konkordats, nach heutigem Stand per 31.12.2035, würde dem Kanton Bern die Leistungspauschale folglich weiterverrechnet. Der variable Anteil würde sich kontinuierlich reduzieren aufgrund der folgenden Effekte:

- Im 2023 noch kein finanzieller Effekt, da die Leistungspauschale basierend auf den Vorjahren kalkuliert wird. Die Leistungspauschale reduziert sich ab 2024;
- 2024-2027: Tragfähigkeitsprinzip (Anteil 1/3 von 70 % der Leistungspauschale): Teilnehmertage der letzten vier Jahre. Ab 2028 würden keine Kosten mehr anfallen;
- Nur 2024: Verursacherprinzip (Anteil 30 % der Leistungspauschale): Teilnehmertage des Vorjahres.

Ab 2028 würden noch ca. CHF 1.9 Mio. Kosten für den Kanton Bern verbleiben, da die Leistungspauschale geschuldet bleibt, bis der Konkordatsvertrag ausläuft. Der Betrag entspricht den verbleibenden 66.6% der Leistungspauschale aus dem Tragfähigkeitsprinzip (Korpsgrösse, Einwohnerzahl), wobei diese Elemente aufgrund der Zukunftsausrichtung auf Annahmen/Schätzungen basieren.



Quelle: IPH, Entwicklung der Leistungspauschale Bern bei einem Ausstieg aus dem Konkordat (2019)

Neben den rund CHF 1.9 Mio. die dem Kanton Bern bis Ende 2035 trotz frühzeitigem

Austritt belastet würden, generiert auch der Aufbau und Betrieb einer eigenständigen Schule Kosten. Die Berechnung der Kosten einer eigenständigen Polizeischule wurde durch Mitarbeitende der Kantonspolizei Bern vorgenommen und durch BDO validiert. Zu beachten ist, dass die Berechnung durch den Bereich Grundausbildung vorgenommen wurde unter Mitarbeit des Finanzdienstes. Die finale Validierung/Plausibilisierung der Zahlen durch den Finanzdienst wurde aus Ressourcengründen nicht mehr durchgeführt.

Die Vollkosten einer eigenständigen Schule sind der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen. Die Kostenberechnung erfolgte mit der Methodik eines bottom-up-Ansatzes. Auf der Basis einzelner Lektionen wurde ein Mengengerüst erstellt mit allen relevanten Einflussfaktoren (erforderliche Räume/Plätze, Anzahl Ausbilder, Anzahl Ausbilderlektionen, Anzahl Aspiranten). Anschliessend wurde das Mengengerüst finanziell berechnet. Die eigene Polizeischule wurde auf Basis der aktuellen IPH-Situation definiert (4 Klassen à 24 Aspiranten, Schulbetrieb/Lektionen gem. IPH). Es wurde davon ausgegangen, dass die Schule in die bestehenden Räumlichkeiten in Ittigen integriert werden kann. Auf einen Seminarbetrieb und Verpflegungsmöglichkeiten wurde verzichtet. Die Führung der Schule würde durch die Schulleitung sowie Lehrgangsleitung übernommen, unterstützt durch administrative Funktionen. Ergänzend würden diverse Allgemeinkosten wie Material und Lizenzen sowie IT anfallen.

Übersicht Kostenberechnung		
Ref. Berechnung 0.2, Version 1.2, 17.01.2020		
Personalkosten		Total
AusbilderInnen	Fr. 1'830'908	
Schulleitung	Fr. 1'178'760	
		Fr. 3'009'668
Raumaufwand		
Raumnutzungskosten Schule	Fr. 2'628'925	
Raumnutzungskosten Administration	Fr. 16'800	
		Fr. 2'645'725
Allgemeinkosten		
Allgemeinkosten	Fr. 322'445	
		Fr. 322'445
Zwischentotal Kosten		Fr. 5'977'838

Quelle: Kantonspolizei Bern, Kostenberechnung eigenständige Polizeischule (Stand: 17.03.2020)

Insgesamt ist für eine eigenständige Polizeischule von Gesamtkosten von rund CHF 6 Mio. auszugehen. Dieser Betrag kann allerdings um den Grossteil der Raumnutzungskosten reduziert werden, da diese bereits heute für andere Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen anfallen. Es liegt hier die Annahme zugrunde, dass die Polizeischule zusätzlich zur aktuell bestehenden Auslastung in die bestehenden Räumlichkeiten integriert werden könnte. Der Betrag reduziert sich somit um rund CHF 1.9 Mio. auf CHF 4.1 Mio.

Eine eigenständige Polizeischule würde den Kanton Bern unter Berücksichtigung der genannten Angaben folglich etwa CHF 4.1 Mio. kosten. Die Leistungspauschale, welcher der Kanton Bern in den letzten Jahren an die IPH überwiesen hat, befindet sich auf einer ähnlichen Höhe.

Jahr	Leistungspauschale in CHF
2009	3.9 Mio.
2010	3.4 Mio.
2011	3.7 Mio.
2012	3.7 Mio.
2013	3.9 Mio.
2014	3.5 Mio.
2015	4.1 Mio.
2016	4.4 Mio.
2017	4.6 Mio.
2018	4.1 Mio.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Zusammenstellung "IPH 2009 - 2019" der Kapo (2020)

Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass in der Leistungspauschale ausschliesslich die Kosten für die Grundausbildung und Weiterbildung enthalten sind. Für den Kanton Bern resultieren in der heutigen Konstellation weitere Aufwendungen ausserhalb dieser Leistungspauschale. Diese Aufwendungen werden auf mindestens CHF 1.1 Mio. geschätzt. Hauptelemente sind die Pauschalspesen an die Aspiranten, der Koordinationsaufwand Kommandant / Dienstchef / Lehrgangsleiter, die Wegzeiten IPH retour sowie ein Monat korpspezifische Ausbildung nach Absolvierung der IPH. Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Wegfall der korpspezifischen Ausbildung zu einem zusätzlichen Monat an produktiver Arbeit führen würde. Eine Berechnung mit aktuellen Zahlen ergibt einen Zusatzertrag von rund CHF 1.2 Mio. (120h, 96 Aspiranten).

Bezogen auf die Kosten pro Aspirant, könnten diese auf ca. CHF 42'000 reduziert werden. Im Vergleich mit dem Referenzwert 2009 läge man zwar immer noch höher, doch die Kostenreduktionen ausserhalb der Leistungspauschale (CHF 1.1 Mio.) sind hier nicht eingeflossen. Abzüglich dieser Kosten würde sich der Wert auf ca. CHF 31'000 reduzieren, womit der Wert von 2009 (CHF 36'000) leicht unterschritten würde.

Insgesamt kann durch Minderaufwände/Mehrerträge von rund CHF 2.4 Mio. tieferen Kosten ausgegangen werden im Vergleich zur aktuellen Konstellation mit der IPH. Diese Zahl entspricht in der Grössenordnung derjenigen, die bereits im IPH-Konzept von 2003 als angenommene Mehrkosten für den Kanton Bern aufgrund des Konkordats kommuniziert worden ist. Die nachfolgende Tabelle stellt die Situation dieses Szenarios grafisch dar:

Beträge in Mio. CHF / + = Mehrkosten, - = Minderkosten

Kosten IPH	Berechnung Kapo	2024	2025	2026	2027	Ab 2028
LP: ca. 4.3	Kosten: 6.0					
Weitere Kosten: 1.1	Abzgl. Raumkosten: -1.9					
	Zusatzertrag: -1.2					
Total: 5.4	Total: ca. 3.0					
Verbleibende LP für Kt. Bern:		3.2	2.7	2.4	1.9	1.9
	Total Kosten Austritt:	6.2	5.7	5.4	4.9	4.9
	Total Kosten: IPH	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4
	Differenz:	+0.8	+0.3	0	-0.5	-0.5

Quelle: eigene Darstellung (2020)

Bei einem frühzeitigen Austritt würden für den Kanton Bern in den Jahren 2024 und 2025 Mehrkosten gegenüber heute von ca. CHF 0.8 resp. CHF 0.3 Mio. anfallen. Im 2026 wären die Kosten ca. auf dem heutigen Niveau und ab 2027 würden, trotz weiterhin geschuldeter Leistungspauschale, Minderkosten von ca. CHF 0.5 Mio. für den Kanton Bern resultieren. Bei der Kalkulation wird von der vorliegenden Kostenberechnung der Kantonspolizei Bern für eine eigenständige Schule ausgegangen. Anpassungen in der Kalkulation würden auch zu Veränderungen in der Differenzrechnung führen.

3.2.3 Vor- und Nachteile der Alternative

Die Vor- und Nachteile der Variante "vorzeitiger Austritt" sind nachfolgend zusammengefasst:

Vorteile	Nachteile
Aufbau einer bedarfsgerechten Polizeischule, welche auf die spezifischen Gegebenheiten des Kantons Bern Rücksicht nimmt (Mehrsprachigkeit, Stadt/Land, Grösse etc.)	Verlust der Interoperabilität
Nutzung von Synergieeffekten mit bereits bei der Kapo bestehenden Lehrgängen (Schulleitung, Lehrgangsleitung, Administration etc.)	Höherer Koordinationsbedarf, um alle Lehrgänge aufeinander abzustimmen
Eindeutige Zuständigkeiten und Kompetenzen	In den ersten Jahren gemäss aktuellen Berechnungen (noch) teurer als heute
Grössere Handlungsfreiheit	Allenfalls Risiko eines politischen "Schadens" aufgrund des Austritts - die IPH verlöre damit ihr grösstes Mitglied unter der Weiterbestand wäre gefährdet
Bessere Auslastung der vorhandenen Räumlichkeiten	Relativ hoher Konzeptions- und Planungsaufwand für die Schule
Vereinfachung für die Auszubildenden und Aspiranten	Hoher politischer Preis für Kanton Bern
Wird im Verlauf der Zeit billiger als die heutige Konstellation	

3.2.4 Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?

Um frühzeitig aus dem Konkordat auszutreten, ist in einem ersten Schritt eine entsprechende Entscheidung erforderlich. Erstmals ist für den Kanton Bern, unter Berücksichtigung der Kündigungsfrist von zwei Jahren gemäss Konkordatsvertrag, ein Austritt per 1.1.2023 möglich. Die Kündigung des Konkordats müsste in diesem Fall per 31.12.2020 erfolgen.

Um die Entscheidung auf Basis einer fundierten Grundlage fällen zu können, empfehlen wir die Erarbeitung eines Investitions- und Businessplans. Im Rahmen dieses Plans wird die eigenständige Polizeischule im Detail geplant, ausgearbeitet und auf Basis der erforderlichen Ressourcen, den daraus resultierenden Chancen und Risiken im Detail bewertet. Zu beachten ist, dass der finanzielle Bereich des Businessplans durch die im Rahmen der vorliegenden Arbeiten durchgeführte und im Kapitel 3.3.2 präsentierte Kalkulation der Kantonspolizei Bern bereits im Grundsatz vorhanden wäre. Zur Erarbeitung dieser Kalkulation wurde von den Erstellenden der "bottom-up"-Ansatz gewählt.

Nach heutigem Kenntnisstand kann davon ausgegangen werden, dass eine eigenständige Polizeischule per 1.1.2023 aufgebaut werden könnte. Das erforderliche Personal ist überwiegend vorhanden, ebenso die Infrastruktur. In der Kostenberechnung des Kantons Bern wurde, wie in Kapitel 2.7 erwähnt, davon ausgegangen, dass die Schule in Ittigen stationiert werden könnte und dies keine Verschiebung anderer Lehrgänge zur Folge hätte. Die bestehenden Kapazitäten könnten besser ausgelastet werden.

3.3 Ordentlicher Austritt aus dem Konkordat

3.3.1 Beschreibung

Die Kapo Bern würde nach Ablauf des Konkordats per 31.12.2035 austreten und würde ab 2036 entweder eine eigene Polizeischule betreiben oder sich mit anderen Kantonen zu einem neu auszugestaltenden Konstrukt zusammenschliessen. Im Rahmen des bestehenden Konkordats wären für den Kanton Bern weiterhin Optimierungen, die bereits in der Alternative "Status quo plus" im Kapitel 3.2 vorgestellt wurden, möglich.

3.3.2 Finanzielle Folgen der Alternative

Bei einem ordentlichen Austritt nach Ablauf des Konkordats per 31.12.2035 würden ab 2036 die Kosten gemäss Kapitel 3.2 zum Betrieb einer eigenständigen Polizeischule anfallen. Bei dieser Kalkulation muss jedoch davon ausgegangen werden, dass sie angesichts der noch einigermaßen grossen Dauer bis zum Ablauf des Konkordats neu vorgenommen werden müsste. Zum heutigen Zeitpunkt bereits eine Kostenschätzung einer eigenständigen Polizeischule ab 2036 vorzunehmen, erscheint uns nicht sinnvoll.

Würde sich der Kanton Bern erneut mit anderen Kantonen zusammenschliessen, müsste eine neue Berechnung erfolgen. Sicher wegfallen würde ab 2036 die auch ohne Aspirantinnen und Aspiranten geschuldete Leistungspauschale in der Höhe von rund CHF 1.9 Mio.

Umgesetzte Optimierungen aus dem "Status quo plus" könnten für den Kanton Bern ebenfalls finanzielle Folgen bewirken. Beispielsweise würde eine Neukonzeption des Verteilungsschlüssels der Leistungspauschale eine Anpassung der Kostenverteilung auf die Kantone bewirken. Die Folgen sind jedoch nicht quantifizierbar, da sie von den Anpassungen abhängen. Wir gehen davon aus, dass diese Alternative nur in der Kombination mit dem Status quo plus Sinn macht.

3.3.3 Vor- und Nachteile der Alternative

Vorteile	Nachteile
Aufbau einer bedarfsgerechten Polizeischule, welche auf die spezifischen Gegebenheiten des Kantons Bern Rücksicht nimmt (Mehrsprachigkeit, Stadt/Land, Grösse etc.)	Keine Lösung der heutigen Problematik, ausser der Umsetzung der Massnahmen aus dem Status quo plus
Keine Unruhe im Konkordat, der Weiterbestand wäre nicht gefährdet	Lange Zeitspanne bis zur Beendigung des Konkordats, unsichere/unklare Situation in der Zwischenzeit
Neuverhandlung des Konkordatsvertrags möglich inkl. Bereinigung der Konstruktionsmängel	Voraussichtlich tiefere Kosten im neuen Konstrukt
Verursachergerechtere Kostenbeteiligung	

3.3.4 Was ist zur Umsetzung dieser Alternative zu tun?

Um diese Alternative grundlegend planen und bewerten zu können, empfehlen wir die Erarbeitung eines Investitions- und Businessplans. Im Rahmen dieses Plans wird die bevorzugte Alternative im Detail geplant, ausgearbeitet und auf Basis der erforderlichen Ressourcen, den daraus resultierenden Chancen und Risiken bewertet.

4 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Wir haben diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Informationen sowie der durchgeführten Erhebungen und Abklärungen erstellt. Die Feststellungen, Beurteilungen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (12.03.2020) vorlagen. Der guten Ordnung halber weisen wir darauf hin, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesem Datum zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht abgebildet sind.

BDO AG

Michael Käsermann
Projektleiter

Michael Schüpbach
Stv. Projektleiter

ANHANG 1: DOKUMENTENVERZEICHNIS

Geschäftsberichte

- Geschäftsbericht IPH 2009
- Geschäftsbericht IPH 2010
- Geschäftsbericht IPH 2011
- Geschäftsbericht IPH 2012
- Geschäftsbericht IPH 2013
- Geschäftsbericht IPH 2014
- Geschäftsbericht IPH 2015
- Geschäftsbericht IPH 2016
- Geschäftsbericht IPH 2017
- Geschäftsbericht IPH 2018

Finanzen

- Vortrag Regierungsrat Jahresbeitrag IPH
- Antrag Budget 2016 ff. Verzicht auf die Vergütung der persönlichen Entschädigung für Korps- und Zeitausbilder/innen
- Ausbilderkonzept IPH Version 4 vom 10.02.2012
- Auszug Protokoll Sitzung Schulrat Budget 2019 12.11.2018
- Auszug Protokoll SR Sitzung 20.09.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 23.03.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 29.09.2016
- Auszug Protokoll SR Sitzung 13.09.2018
- Budget 2016 Version 4 vom 19.08.2015
- Einladung, Traktanden, Unterlagen und Protokoll SR-Sitzung 21.03.2019
- Entwicklung einer Immobilienstrategie: Bericht zur Szenarienbildung 08.02.2016
- Entwicklung einer Immobilienstrategie: Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung 09.09.2016
- Factsheet C A+W und C Fina_Sitzung SR 23.03.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 18.02.2016
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 20.09.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 29.09.2016
- Factsheet SR Sitzung 13.09.2018
- Factsheet SR Sitzung 21.03.2019
- Factsheet SR Sitzung 23.03.2018
- Finanzielle Auswirkungen Immobilienstrategie 2030 der IPH
- Finanzplan 2015 - 2019 vom 09.09.2015
- Finanzplan 2016 - 2020_Version 1 vom 24.08.2016
- Finanzplan 2016-2020 unter Berücksichtigung der Immobilienstrategie 2030
- Forecast 2015 vom 20.08.2015
- Forecast 2018_Version 2 Erfolgsrechnung 30.08.2018
- Grundausbildung 2017 KST 2020-10
- Grundausbildung 2017 KST 2020-20
- Grundausbildung 2017 KST 2020-21
- Grundausbildung 2017 KST 2020-22
- Grundausbildung 2017 KST 2020-23
- Grundausbildung 2018 KST 2020-10
- Grundausbildung 2018 KST 2020-20

- Grundausbildung 2018 KST 2020-21
- Grundausbildung 2018 KST 2020-22
- Grundausbildung 2018 KST 2020-23
- Grundausbildung BEBU 2016-2018
- Verrechnungsschlüssel Pauschalabgeltung Konkordatsmitglieder der IPH Hitzkirch 1. HJ 2016
- Halbjahresabschluss 2018 Vorjahresvergleich 07.08.2018
- Halbjahresabschluss 2015 vom 20.08.2015
- Halbjahresabschluss 2016 vom 02.08.2016
- Halbjahresabschluss 2017 und Budget 2018 vom 20.09.2017
- Hochrechnung 2016 (basierend Abschluss H1 2016)
- Investitionsbudget 2017 Version 03.08.2016
- Budget 2019
- Budget 2019 Klärung von Fragen
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 12 Mio.
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 13 Mio.
- IPH - Geschäftsjahr in Zahlen 2015
- IPH 2009 bis 2019
- IPH Rechnung Leistungspauschale 1. HJ 2018
- IPH Rechnung Leistungspauschale 2. HJ 2018
- Leistungsauftrag 2016 - 2019 Version 4 vom 21.08.2015
- Lohnbudget 2016 Veränderungen zum Vorjahr 10.08.2015
- Operatives Budget 2017 Version 1 vom 03.08.2016
- Protokoll Sitzung SR 07.03.2012
- Protokoll SR Sitzung 17.09.2015
- Rückmeldung DC Fina an Assistentin KG Schulratsitzung 17.09.2015
- Stellungnahme C A+W für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme DC Fina für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme FK Aus- und Weiterbildung IPH Verzicht Vergütung pers. Entschädigung
- Stellungnahme Kdt an Präsident Schulrat für SR Sitzung 17.09.2015

Kostenrechnung, Management Letter

- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2014 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2015 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2016 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2017 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2018 IPH

IKS & Reporting

- Balanced Scorecard 2009
- Balanced Scorecard 2010
- Balanced Scorecard 2011
- Balanced Scorecard 2012
- Balanced Scorecard 2013
- Balanced Scorecard 2014
- Balanced Scorecard 2015
- Balanced Scorecard 2016
- Balanced Scorecard 2018
- IKS-Grundlagen
- Risikolandschaft 2013
- Risikolandschaft 2015
- Risikolandschaft 2016

- Risikolandschaft 2017
- Risikolandschaft 2019

Leistungsgruppenrechnung

- Leistungsgruppenrechnung Version 23
- Leistungsgruppenrechnung Version 24
- Leistungsgruppenrechnung Version 25

Konkordat, Gründung, Grundlagen

- Konzept IPH 25.06.2003
- Bewertung Output Leistungsauftrag IPH 2014
- Entwurf Strategische Ziele 2018-2021
- IPH 4-jähriger Leistungsauftrag inkl. ES + LP
- Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch vom 25.06.2003 (Stand 01.01.2005)
- Leistungsauftrag 2011-2014
- Leistungsauftrag 2013-2016
- Grossratsbeschluss betreffend den Beitritt zum Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch

Organisation IPH

- Schreiben Direktorin IPH an Kdt. Blättler vom 12.11.2015, Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Reglement Schulrat vom 20.09.2017
- Ausbildungshandbuch
- Evaluation Lernfeldumgebung, Entwicklung ab LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-2
- Geschäftsreglement vom 07.04.2017 (Stand 03.11.2017)

Organisationsentwicklung

- Stellungnahme Organisationsentwicklung IPH 22.07.2015
- Aktennotiz Urs Bolz Interview mit Kdt. Blättler 18.09.2015
- Stellungnahme Steuerungsausschuss 21.01.2016
- Stellungnahme inkl. Fina 18.02.2016
- Stellungnahme Organisationsentwicklung Regierungsrat Kt. Bern 24.08.2016
- Stellungnahme Factsheet Organisationsentwicklung 13.03.2017
- Organisationsentwicklung IPH Vernehmlassung 15.06.2016
- Organisationsentwicklung IPH Grobkonzept 03.03.2016
- Stellungnahme Schulrat zum Grobkonzept

Protokolle Konkordatsbehörde

- Antrag des Steuerungsausschusses für Sitzung der Konkordatsbehörde vom 03.11.2016
- Protokoll KB 01.04.2016
- Protokoll KB 07.04.2017
- Protokoll KB 19.04.2018

Protokolle Schulrat

- Protokoll SR 16.03.2010
- Protokoll SR 24.06.2010
- Protokoll SR 19.10.2010

- Protokoll SR 07.03.2012
- Protokoll SR 15.10.2013
- Protokoll SR 05.03.2015
- Protokoll SR 17.09.2015
- Protokoll SR 18.02.2016
- Protokoll SR 29.09.2016
- Protokoll SR 13.01.2017
- Protokoll SR 23.03.2017
- Protokoll SR 15.05.2017
- Protokoll SR 20.09.2017
- Protokoll SR 23.03.2018
- Protokoll SR 13.09.2018
- Protokoll SR 12.11.2018
- Protokoll SR 21.03.2019
- Protokoll Schulratsausschuss 20.08.2019

Protokolle Fachkommission

- Protokoll Mai 2019
- Protokoll März 2019
- Protokoll Oktober 2018
- Protokoll Mai 2018
- Protokoll März 2017
- Protokoll August 2017

Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission der IPH

- Geschäftsbericht 2018 IGPK Hitzkirch

Geschäftsleitung

- Orientierung GL 12.04.2018
- Erwartungen der Konkordatsbehörde an die GL IPH 26.04.2018
- Bericht zu den Anhörungen vom 28./29.03.2018

Immobilienstrategie

- Konsequenzen der Immobilienentscheide zu Gebäude M 11.10.2018
- Immobilienstrategie 2030 genehmigt 07.04.2017
- IPH Immobilienstrategie 2030 - Version vom 15.3.2017
- Entwicklung einer Immobilienstrategie: Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung
- Entwicklung einer Immobilienstrategie: Bericht zur Szenarienbildung

Organisation Kapo Bern

- Ressourcen und Dienstleistungen
- Gliederung Kantonspolizei Bern

Bestand Kapo Bern

- Bericht Mo Wüthrich - Auftrag 1 interne Planung zum Aufbau der Zusatzstellen
- Voraussichtlicher Ausbildungsbedarf-Juli 2019

Ecole de Police

- IPH-POCABE Lizenzvertrag 18.10.2013
- Ecole de Police francophone à Ittigen 5ème audit 2018

BGK 2020

- Ausbildungsplan Polizei vom 21.05.2019
- Master Grundausbildung 2019

Ausstieg Kanton Bern

- Leistungspauschale 2019
- Leistungspauschale Bern bei einem Ausstieg

IPH nach Bern

- Argumentation SiAss, IPH nach Bern
- Auszug Bericht Finanzkontrolle 2014
- Austritt IPH Reduktion Kosten
- Finanzen IPH vs Riebach_v3
- IPH-POCABE, Lizenzvertrag
- Positionspapier SiAss IPH 2014 - Varianten
- Positionspapier SiAss IPH 2014
- Positionspapier SiAss IPH
- Rudimentäre Kostenschätzung IPH in BE 2014-Beilagen
- Tabelle Varianten IPH in Bern

Grosser Rat des Kantons Bern

- Jahresbericht 2017 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission Hitzkirch
- RRB 166_2018 Motion Sicherheitskommission Moser finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer

ANHANG 2: JURISTISCHES GUTACHTEN

Zusätzlich zu den durchgeführten Analysearbeiten wurde von der Auftraggeberin nachträglich ein rechtliches Gutachten betreffend eines möglichen vorzeitigen Austritts aus dem Konkordat eingeholt. Gemäss ursprünglichen Aussagen der Interviewpartner aus unseren vorhergehend beschriebenen Analysearbeiten wurde der Schluss gezogen, dass ein Austritt technisch grundsätzlich jederzeit möglich ist, indem zu einem definierten Zeitpunkt keine Aspirantinnen und Aspiranten mehr an die IPH geschickt werden. Diese Aussage wird basierend auf dem rechtlichen Gutachten vom 11. März 2021 wie folgt ergänzt:

Gemäss Einschätzung von Verwaltungsrechts-Experten ist *de jure* wohl lediglich ein ordentlicher Austritt aus dem Konkordat per Ende 2035 möglich. Juristisch wäre eine vorzeitige Kündigung nur ausnahmsweise unter der Voraussetzung einer *clausula rebus sic stantibus* realistisch, was im vorliegenden Falle für den Kanton Bern möglicherweise schwer zu belegen wäre.

De Facto und somit aus technischer sowie praktischer Sicht ist ein vorzeitiger Ausstieg zwar möglich, aber die zu erwartenden politischen Risiken und die juristischen sowie finanziellen Konsequenzen dürften erheblich sein.

Es ist möglich, dass die verbleibenden Mitgliedskantone des Konkordats gegen den Kanton Bern juristisch vorgehen würden und sich an das Bundesgericht wenden würden, indem sie

- einen Antrag auf Verbot zum Betreiben einer eigenständigen Polizeischule stellen würden.
- Einen Eventualantrag auf Ausfallentschädigung mindestens in der Höhe der bisherigen Leistungspauschale, wahrscheinlich sogar weitere Aufwände, stellen würden (z.B. Ersatzabgabe für zur Verfügung zu stellendes Personal).

In der Konsequenz bedeuten diese Erkenntnisse, dass ein vorzeitiger Austritt vor 2035 zwar theoretisch möglich wäre, sobald eine eigenständige Berner Polizeischule aufgebaut ist, angesichts politischer und allenfalls rechtlicher Konsequenzen dieser jedoch wesentliche Risiken gegenüberstehen.