



Analyse zur Beteiligung des Kantons Bern an der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH)

Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 166/2018 "Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer Kanton Bern Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)"

Datum RR-Sitzung: 28. April 2021
Geschäftsnummer: 2018.POM.612
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Bericht des Regierungsrates	1
1. Zusammenfassung	3
2. Ausgangslage	4
2.1 Gründe für die Bildung einer interkantonalen Polizeischule	4
2.2 Kostenentwicklung	5
3. Ergebnisse der Analyse	5
3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Schlussberichts zur Situationsanalyse IPH	5
3.2 Würdigung der Ergebnisse der Analyse	6
3.3 Business Case eigene kantonale Polizeischule	7
4. Vergleich der Handlungsoptionen	8
4.1 Übersicht	8
4.2 Variante «Verbleib im Konkordat»	9
4.2.1 Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung	9
4.2.2 Finanzielle Auswirkungen	10
4.2.3 Politische und rechtliche Auswirkungen	10
4.3 Variante «Austritt aus dem Konkordat und eigene Polizeischule ab 2035»	10
4.3.1 Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der Kapo	10
4.3.2 Finanzielle Auswirkungen	11
4.3.3 Politische und rechtliche Auswirkungen	12
5. Würdigung des Regierungsrates und Empfehlung zum weiteren Vorgehen	12

1. Zusammenfassung

Für die Grundausbildung der Polizistinnen und Polizisten der Kantonspolizei besteht seit 2004 eine interkantonale Polizeischule in Hitzkirch (IPH). 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 250-300 deutschsprachige Absolvierende statt. Träger der Schule sind die beteiligten Kantone, welche sich zu diesem Zweck zum Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (nachfolgend Konkordat) zusammengeschlossen haben. Mit diesem Konkordat verpflichtete sich der Kanton Bern zusammen mit dem anderen beteiligten Kantonen, eine gemeinsame interkantonale Polizeischule in Hitzkirch für die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung von Angehörigen ihrer Polizeikörpers 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. Seit 2006 absolvieren angehende Polizistinnen und Polizisten ihre Grundausbildung an der IPH.

Mit der gemeinsamen Polizeischule erhofften sich die beteiligten Kantone v.a. eine Harmonisierung der Ausbildung und eine Verbesserung der Ausbildungsqualität, die verstärkte Nutzung von Synergien und eine Stärkung der Interoperabilität. Nach den ersten Einführungsjahren an der IPH zeigte sich immer deutlicher, dass die erwarteten Vorteile einer gemeinsamen Konkordatsschule nicht im erhofften Mass eintreffen. Das Mitspracherecht und die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Kantone bleiben gering, während insbesondere für den Kanton Bern relativ hohe Kosten anfallen. Aufgrund des Finanzierungsmodells trägt der Kanton Bern zirka einen Drittel der Kosten der gesamten Schule, welche infolge dringend notwendiger Sanierungsmassnahmen der Schulungsräumlichkeiten in den nächsten Jahren noch zunehmen werden.

In Erfüllung der von der Sicherheitskommission eingereichten Motion 166/2018 "Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer Kanton Bern Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)" legt der Regierungsrat dem Grossen Rat mit dem vorliegenden Bericht die Ergebnisse der externen Analyse der IPH, der möglichen Alternative einer eigenen kantonalen Polizeischule und seine eigene Würdigung und das geplante weitere Vorgehen vor. Als Handlungsoptionen werden die Varianten Verbleib im Konkordat mit weiterer Beteiligung an der IPH und die Kündigung des Konkordatsvertrages mit Austritt aus dem Konkordat per Ende 2035 miteinander verglichen. Für beide Varianten werden jeweils die Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung, die finanziellen sowie die politischen und rechtlichen Folgen dargelegt.

Die Analyse der zwei Varianten zeigt, dass für den Kanton Bern ein Austritt aus dem Konkordat Ende 2035 und die Führung einer eigenen Polizeischule ab 2036 aufgrund der folgenden drei Kernargumente vorteilhafter ist:

- Mit der Führung einer eigenen Polizeischule wird die praxisbezogene Ausbildung insgesamt verbessert, während sich die Ausbildungszeit gleichzeitig verkürzt. Ein Ausstieg aus dem Konkordat führt damit zu einer höheren Ausbildungseffizienz.
- Mit der Führung einer eigenen Polizeischule erhält der Kanton Bern einen finanziellen Mehrwert. Ab 2036 und somit nach Ablauf des Konkordatsvertrags reduzieren sich die jährlich wiederkehrenden Kosten um schätzungsweise CHF 2.3 Mio. pro Jahr.
- Das Ziel des Konkordats der Einheitlichkeit der Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten ist erreicht und wird heute durch die anerkannten Vorgaben des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI) sichergestellt. Eine interkantonale Polizeischule ist dazu nicht mehr notwendig.

Aufgrund der nicht in allen Teilen zufriedenstellenden Entwicklung der interkantonalen Polizeischule für den Kanton Bern soll zeitnah eine vorsorgliche Kündigung des Konkordats per Ende 2035 ausgesprochen werden, welche einerseits die Diskussion über die Optimierung der Schule beschleunigt und andererseits auch den Aufbau einer eigenen kantonalen Polizeischule für die korpseigenen Aspirantinnen und

Aspiranten, welche allenfalls auch die Ausbildung von Absolventen anderer Polizeikorps ermöglichen kann, ohne jedoch die IPH oder andere Polizeischulen zu konkurrenzieren. Der jährliche Rekrutierungsbedarf der Kapo Bern von über 100 Aspiranten und Aspirantinnen deutscher Muttersprache rechtfertigt grundsätzlich einen eigenständigen Betrieb. Zuständig für die Kündigung des Konkordats ist der Grosse Rat.

Die Ausgestaltung der eigenen Polizeischule und des weiteren Austausches mit anderen Polizeikorps in der Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten soll auf der Basis der politischen Entscheide des Grossen Rates in den folgenden Jahren im Detail erarbeitet werden. Die Vereinheitlichung der Polizeiausbildung gemäss dem vereinheitlichten Ausbildungsplan des Schweizerischen Polizeiinstituts und die Nutzung von korpsübergreifenden realisierbaren Synergien (insbesondere im Austausch von Polizeiexpertinnen und –experten für die Prüfung) sind dabei auch bei einer eigenständig geführten Polizeischule wichtige Rahmenbedingungen.

Die im Analysebericht der BDO dargestellte Option eines vorzeitigen Ausstiegs aus der IPH vor 2035 wird nicht weiter vertieft, da sie nur realisiert werden kann, wenn die Konkordatspartner bereit sind, darüber konkret zu verhandeln. Die vorzeitige Kündigung ist dazu die Voraussetzung. Der Start der eigenen Schule wäre voraussichtlich frühestens ab 2029 möglich.

2. Ausgangslage

2.1 Gründe für die Bildung einer interkantonalen Polizeischule anfangs der 2000er Jahre

Vor 2006 bildete die Kantonspolizei ihre angehenden Polizistinnen und Polizisten selbständig in Ittigen aus. Der zentrale Standort im Kanton Bern wurde auch von anderen Kantonen als attraktiv bewertet. So hatte das Polizeikonkordat Nordwestschweiz (PKNW) bereits im Jahr 2000 geplant, eine gemeinsame Polizeischule in bestehenden Anlagen des Bundes bei Moosseedorf zu errichten. Dieser Ansatz wurde allerdings nicht weiterverfolgt.

Die Idee einer gemeinsamen interkantonalen Polizeischule blieb aber weiterhin eine Absicht, welche der Kanton Bern neu gemeinsam mit den Kantonen des Zentralschweizer Polizeikonkordats (ZPK) weiterentwickelte. Der Kanton Bern setzte sich dabei besonders stark für eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit ein, welche nicht nur die Interoperabilität unter den Polizeikorps stärken, sondern auch eine Harmonisierung in der Grund- und Weiterbildung mit einheitlichen Ausbildungsstandards und Mitspracherecht der beteiligten Kantone fördern sollte. Die Ausbildung in den Polizeikorps sollte vereinheitlicht und wo möglich qualitativ verbessert werden, während gleichzeitig Synergien bei der Nutzung von besonderen Ausbildungsinfrastrukturen (Schiess-, Sport- und Trainingsanlagen) genutzt werden sollten.

Eine entsprechende Machbarkeitsstudie zeigte danach auf, dass eine gemeinsame Polizeischule am Standort des ehemaligen Lehrerseminars in Hitzkirch im Kanton Luzern schneller und kostengünstiger umgesetzt werden konnte als in Moosseedorf. Das Vorhaben wurde im Kanton Bern damals sehr befürwortet. Am 19. Februar 2004 stimmte der Grosse Rat des Kantons Bern dem Beitritt zum Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch ohne Gegenstimmen bei 5 Enthaltungen zu. Bereits ein Jahr später wurde der Konkordatsvertrag unterzeichnet. Der unterzeichnete Vertrag hat allerdings eine Mindestlaufzeit von 30 Jahren und ist unkündbar bis am 31. Dezember 2035. Im Hinblick auf eine andauernde, stabile und langfristige Entwicklung und Positionierung der IPH in der Schweizer Polizeiausbildungslandschaft sprachen sich die beteiligten Kantone damals bewusst für diese sehr lange Vertragsdauer aus.

Die Förderung einer gemeinsamen Doktrin und die Stärkung der Interoperabilität hatte allerdings ihren Preis. Die Konkordatsschule IPH führte für den Kanton Bern im Vergleich zur eigenen Schule zu Mehrkosten von jährlich ca. CHF 2.4 Mio. Da die jährlichen durch die Kantone zu entrichtenden Pauschalen

nicht ausschliesslich nach dem Verursacherprinzip, sondern auch nach dem Tragfähigkeitsprinzip (Grösse des Kantons) berechnet werden, übernahm der Kanton Bern ein Drittel der Gesamtkosten der IPH von rund CHF 13 Mio. Trotz der hohen Kosten und der langen vertraglichen Bindung gewichtete der Kanton Bern den erwarteten Nutzen zum damaligen Zeitpunkt höher. Der erste Lehrgang an der IPH startete am 1. September 2006.

2.2 Kostenentwicklung

Im Zusammenhang mit der Genehmigung des notwendigen Kredits für die laufende Finanzierung der Schule haben sowohl die Sicherheitskommission als auch die Finanzkontrolle auf die steigenden, hohen Pro-Kopf-Kosten der Ausbildung hingewiesen, die bei der Anwendung des gültigen Finanzierungsschlüssels und insbesondere bei geringen Schülerzahlen entstehen. Die von der Sicherheitsdirektion in diesem Zusammenhang bereits in Aussicht gestellte Analyse wurde durch die von der Sicherheitskommission eingereichte Motion 166/2018 "Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer Kanton Bern Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)" auch politisch verankert. Die Motion verlangt einerseits, dass sich die Sicherheitsdirektion (SID) im Konkordat für eine offene Diskussion über den geltenden Finanzierungsschlüssel, die Immobilienstrategie und die längerfristige finanzielle Planung einsetzt, was insbesondere auch eine finanzrechtliche Trennung der Investitionen in die Immobilien beinhalte. Andererseits sei dem Grossen Rat in einer Analyse die aktuelle Situation mit Vor- und Nachteilen und den finanziellen Konsequenzen des Konkordats aufzuzeigen. Gleichzeitig sollen Alternativen für die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten im Falle einer frühzeitigen Kündigung des Konkordatsvertrags per 31.12.2035 dargelegt werden. Zur Beantwortung der in der Motion gestellten Fragen hat die SID die BDO AG als unabhängige Expertin beigezogen.

3. Ergebnisse der Analyse

3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Schlussberichts zur Situationsanalyse IPH

Die BDO AG hat ihren Bericht zur Situationsanalyse IPH am 31. März 2020 der Sicherheitsdirektion vorgelegt¹. Die Experten haben im Rahmen ihrer Erhebungen festgestellt, dass die IPH schon seit der Gründung des Konkordats in gewissen Punkten kritisch bewertet wird. Für den Kanton Bern sind es eine zu wenig korpspezifische Aus- und Weiterbildung, eine suboptimale geografische Lage sowie das relativ starre gemeinsame Konstrukt (Immobilien-situation, Leistungspauschale etc.). Trotz zunehmend globaler Bedrohungslagen und der Notwendigkeit verstärkter Kooperation im Polizeiwesen, ebnete 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 zwischenzeitlich rückläufigen Anzahl Aspirantinnen und Aspiranten. Im 2018 waren es bspw. noch 181 Absolventinnen und Absolventen. Zum Vergleich 2017: 191; 2016: 189; 2015: 259; 2014: 275; 2013: 292; 2012: 266; 2011: 276. Der Kanton Bern trägt dabei aufgrund des Finanzierungsmodells einen grossen Kostenanteil der Schule. Die Bestandteile des Finanzierungsmodells sind dabei mehrheitlich fix und bieten keinen massgeblichen Handlungsspielraum. Die umgerechneten Pro-Kopf-Beiträge sind bei sinkender Anzahl Aspirantinnen und Aspiranten deutlich angestiegen (von CHF 36'000 im 2009 auf CHF 113'000 im 2018). Weiter wird der Betrieb des Seminarzentrums kritisiert, da dieses nicht dem eigentlichen 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, sind sehr tief.

Die Experten der BDO schlagen auf der Basis ihrer Analysearbeiten für die Optimierung der IPH gemäss beiliegendem Schlussbericht folgende Massnahmen vor:

- Anpassung bzw. flexiblere Ausgestaltung des Konkordatsvertrags;

¹ Schlussbericht Situationsanalyse IPH im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 31. März 2020 (BDO AG, Bern)

- 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.

Wenn die Optimierung nicht ausreichend gelingt, kann der Kanton Bern den Konkordatsvertrag auch kündigen. Bei der ordentlichen Kündigung per 31.12.2035 würde der Anteil des Kantons Bern an der Leistungspauschale entfallen und durch die Kosten für einen eigenständigen Schulbetrieb ersetzt. Ein vorzeitiger Austritt aus dem bestehenden Konkordatsvertrag ist rechtlich kaum möglich, könnte aber mit den Konkordatspartnern verhandelt werden. Bei dieser Variante bliebe neben den Kosten für die eigene Schule voraussichtlich ein Teil der Leistungspauschale bis zum Ende der ordentlichen Vertragsdauer weiterhin geschuldet. Die Beteiligung des Kantons Bern an den Investitionen der IPH in die baulichen Infrastrukturen würde sich in diesem Fall, insbesondere für diverse Gebäude des ehemaligen historischen Lehrerseminars, auf bis 2035 amortisierbare Elemente beschränken.

3.2 Würdigung der Ergebnisse der Analyse

Die Rahmenbedingungen für die Polizeiausbildung haben sich seit dem Start der IPH bezüglich der Zusammenarbeit der Polizeikorps in der Schweiz, der Bedürfnisse der interessierten Aspirantinnen und Aspiranten sowie der technischen Möglichkeiten erheblich verändert.

Mit der Bildung der interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch im Jahre 2004 wollten die beteiligten Kantone insbesondere die gemeinsame einheitliche Grundausbildung von Polizistinnen und Polizisten fördern und durchsetzen. Diesem Anliegen wurde in der Zwischenzeit mit der Einführung des Bildungspolitischen Gesamtkonzepts (BGK 2020) der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) auf gesamtschweizerischer Ebene Rechnung getragen. Mit der Umsetzung dieses Konzepts besteht heute die Grundlage für die Ziele und den Umfang der Grundausbildung unabhängig von der Struktur der Polizeischulen. Konkret kann durch die schweizweit einheitlichen Lehrmittel, den Ausbildungsplan Polizei² und die Berufsprüfung «Polizist/Polizistin mit eidg. Fachausweis» die Interoperabilität und die einheitliche Grundausbildung sichergestellt werden. Gleichzeitig wird mit dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) insbesondere die einheitliche Ausbildung von Kadern und Spezialisten/-innen sowie der Weiterbildung in diversen Nischenbereichen sichergestellt. Ziel dieses Instituts sind die Harmonisierung der Polizeipraxis und die Förderung einer «Unité de doctrine», vor allem im Bereich des Polizeieinsatzes. Damit besteht kein Unterschied mehr zwischen gemeinsamen interkantonalen und eigenständigen Polizeischulen. Die ursprüngliche Hauptzielsetzung kann deshalb sehr wohl auch mit eigenständigen Schulen erreicht werden. Die Erfahrungen der Kantonspolizei mit der eigenen Ausbildung der Aspiranten und Aspirantinnen französischer Muttersprache im Rahmen der École de Police bestätigen dies.

In den Jahren nach der Aufnahme des Unterrichts an der IPH wurde rasch deutlich, dass die Qualität der Ausbildung durch den Zusammenschluss in einer kantonsübergreifenden Schule nicht wesentlich besser geworden ist. Der erwartete Einfluss und die Mitsprache der Kantone in der Gestaltung der Ausbildung

² | [AUSBILDUNGSPLAN POLIZEI \(APP\) \(edupolice.ch\)](#)

zeigte sich zudem geringer als erhofft. Für den Kanton Bern stehen dabei folgende Kritikpunkte im Zentrum:

- Zu wenig korpspezifische Aus- und Weiterbildung;
- Suboptimale geografische Lage (ökologische Nachhaltigkeit);
- Starres gemeinsames Ausbildungskonstrukt (Gremien, Immobiliensituation, Leistungspauschale etc.);
- Hohe in Aussicht gestellte zukünftige Kosten aufgrund der sanierungsbedürftigen Infrastruktur der IPH.

Während die jährlich anfallenden Kosten hoch sind, ist aus den genannten Kernpunkten ein qualitativer und organisatorischer Mehrwert der konkordatsübergreifenden Ausbildung für den Kanton Bern heute nicht (mehr) ersichtlich.

Der Finanzierungsschlüssel der IPH bewährt sich nicht. In den Jahren 2009 bis 2017 beteiligte sich der Kanton Bern mit Jahresbeiträgen zwischen CHF 4 und CHF 4.8 Mio. an der IPH und erhielt für die Referentenarbeit der eigenen Polizeikader an der IPH Rückzahlungen zwischen CHF 0.3 Mio. und CHF 0.9 Mio. In den darauffolgenden Jahren reduzierte sich jedoch der Ausbildungsbedarf der Konkordatskantone und die Zahl der Aspirantinnen und Aspiranten deutlich und unterlag zudem starken Schwankungen. Für den Kanton Bern hatte diese Entwicklung besonders deutliche Folgen: Während die Kantonspolizei Bern im 2015 105 Aspirantinnen und Aspiranten an die IPH entsendete, waren es 2018 nur noch 78. Mit dem geltenden Finanzierungsschlüssel führte dies zu deutlich höheren Pro-Kopf-Beiträgen resp. Kosten pro auszubildende Person. Als Kanton mit dem grössten Einwohneranteil (31%) und dem grössten Polizeikorps unter den beteiligten Konkordatskantonen (Anteil 35%) trägt der Kanton Bern gemäss Konkordatsvertrag zudem auch den grössten Anteil der Investitionen in die bestehende Infrastruktur und in die Immobilien der IPH. Gleichzeitig stellt die Führung der IPH in Aussicht, dass in Zukunft grössere Investitionen notwendig sein werden, um die renovationsbedürftigen Gebäude der Schule zu sanieren.

Weiter ist der erhoffte Qualitäts-, Synergie- und Effizienzgewinn nicht vollumfänglich eingetroffen. Die Organisation und Führung der Schule unter Beteiligung und Mitspracherecht von elf Kantonen erweisen sich als relativ träge. Die IPH verfügt als Konkordat über eine Vielzahl von Gremien mit zahlreichen Doppelspurigkeiten und Schnittstellen. Es fehlt dabei an klaren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Innerhalb der obersten strategischen Behörde der IPH, der Konkordatsbehörde, verfügt der Kanton Bern lediglich über eine Stimme³. Die Anpassung der Strukturen ist nur durch eine Änderung des Konkordatsvertrags möglich, was aber die Zustimmung aller beteiligten Kantone voraussetzt. Wenn der Ausbildungsweg im Konkordat nicht zu den erwünschten und erhofften Mehrwerten führt, so muss die Aus- und Weiterbildung der angehenden Polizistinnen und Polizisten mit einer eigenen Polizeischule angestrebt werden.

3.3 Business Case eigene kantonale Polizeischule

Aufgrund der ersten Analyse der Experten hat die Sicherheitsdirektion beschlossen, die Alternative einer eigenständigen kantonalen Schule zuhanden der politischen Diskussion weiter zu vertiefen. Der entsprechende Business Case, welcher die Experten der BDO in enger Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für die Ausbildung der der Kantonspolizei erarbeitet haben, kommt zum Schluss, dass eine eigene Schule am bisherigen Standort des Ausbildungszentrums der Kantonspolizei in Ittigen realisierbar, nachhaltig und wirtschaftlich ist.

Bezüglich Ausbildung würde sich eine eigenständige Polizeischule in erster Linie am neu geschaffenen Ausbildungsplan Polizei orientieren. Es wäre aber auch vorgesehen, die Ausbildung grundsätzlich handlungsorientierter und bereits zu Beginn korpspezifischer auszugestalten. Damit würde anstelle der am

³ Gemäss Art. 9 Konkordatsvertrag wird einzig die Stimme bei der Abstimmung über den vierjährigen Leistungsvertrag und Globalbudget noch zusätzlich gewichtet.

Ende der Basisausbildung bestehenden Umschulung auf die betrieblichen Besonderheiten des bernischen Polizeikorps bereits eine Phase mit Einsätzen in der Praxis erfolgen. Wie sich bei der von der Kantonspolizei separat geführten französischsprachigen École de Police zeigt (Durchführung heute grösstenteils am Standort Biel), wird damit eine wesentlich schnellere Praxisreife der Absolventinnen und Absolventen erreicht.

Selbstverständlich muss eine eigenständige Schule mindestens auch dieselbe Ausbildungsqualität erzielen wie die IPH oder andere bestehende regionale Ausbildungszentren. Die eigene kantonale Polizeischule würde aber zusätzlich bspw. grössere Schwergewichte in der Ausbildung beim Arbeiten im bernischen Rapportierungssystem und in beiden Amtssprachen, zudem im Bereich Verkehr (Unfallaufnahme) sowie im Sicherheits- und Einsatztraining (ausserordentliche Bedrohungslagen etc.) legen. Dadurch kann die Effizienz der Ausbildung wesentlich gesteigert werden. In der eigenen Polizeischule wäre zudem keine Kasernierung auf dem Ausbildungsgelände mehr vorgesehen, womit Gebäude für die Unterbringung von Aspirantinnen und Aspiranten entfallen. Fallweise blieben Nachteinsätze und Wochenendienste der Polizeiaspirantinnen und -aspiranten selbstverständlich weiterhin möglich, insbesondere bspw. für Spontaneinsätze für die Suche nach Vermissten, für den Ordnungsdienst oder bei Grossereignissen.

Für die eigene Schule müsste die Kantonspolizei auch eine eigene Promotionsordnung entwickeln, welche sich sinnvollerweise an die aktuelle Fassung der IPH anlehnen würde. Die Anforderungen an die Fach- und Milizausbilder wären ebenfalls zu überprüfen.

Die eigene Polizeischule wäre organisatorisch Teil der Kantonspolizei, wie das heute schon bei der École de Police der Fall ist. Der notwendige Stellenbedarf würde sich auf ca. 3.3 Vollzeitstellen in der Verwaltung sowie rund 11 Vollzeitstellen bei den Ausbildern belaufen. Die Unterrichtslektionen würden mehrheitlich durch weitere 200 Fach-Milizausbildnerinnen und -ausbildner der Kantonspolizei geleistet. Eine Analyse der Organisation der entsprechenden formellen und informellen Ausbildungsgremien sowie eine Überarbeitung bzw. Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation wäre zudem angezeigt. Erste Schätzungen gehen von Personalkosten von rund CHF 3.1 Mio. pro Jahr aus.

Bezüglich der notwendigen Infrastrukturen für die eigene Schule hat eine Kurzanalyse von Baufachleuten gezeigt, dass die Schule im bestehenden Ausbildungszentrum in Ittigen in einer nachhaltigen Weise realisiert werden kann, wenn ein entsprechender Ausbau im Rahmen der ohnehin notwendigen Sanierung des Ausbildungszentrums erfolgt. Der bestehende Bau wurde zu Beginn der 70er-Jahre erstellt. Eine Investition in die Infrastruktur in Ittigen ist deshalb auch ohne eigene Polizeischule in den nächsten Jahren erforderlich. Der Investitionsbedarf für den Ausbau wird je nach gewählter Variante auf ca. CHF 15-30 Mio. geschätzt. Für die ohnehin notwendige Sanierung der bestehenden Gebäude des Ausbildungszentrums sind in der kantonalen Investitionsplanung derzeit bereits CHF 17 Mio. vorgesehen, welche je nach Wahl der Ausbauten teilweise entfallen.

Die Kosten für einen eigenständigen Schulbetrieb würden im Vergleich zur IPH gemäss der Analyse der BDO voraussichtlich um ca. 2.3 Mio. CHF pro Jahr tiefer ausfallen.

4. Vergleich der Handlungsoptionen

4.1 Übersicht

Es bestehen im Wesentlichen zwei Handlungsoptionen. Entweder Verbleib im Konkordat und soweit möglich und realistisch die Beeinflussung der bestehenden Rahmenbedingungen durch den Kanton Bern oder Austritt aus dem Konkordat und Aufbau einer eigenen Polizeischule in Bern.

Nachstehend sind die Auswirkungen der beiden Handlungsoptionen «Verbleib im Konkordat» und «Austritt aus dem Konkordat» dargestellt.

	Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung	Finanzielle Auswirkungen	Politische und rechtliche Auswirkungen
Verbleib im Konkordat	Träges Ausbildungskonstrukt mit vielen Gremien Aus- und Weiterbildung kann nicht eigenständig und laufend den neuen Herausforderungen angepasst werden Die Betreuung der Aspiranten und Aspirantinnen kann seitens der Kantonspolizei nur beschränkt wahrgenommen werden	Unveränderte Leistungspauschale (ca. CHF 5.4 Mio. jährlich). Die Sanierung der Gebäude der IPH werden mit der Leistungspauschale durch den Kanton Bern zu mehr als 30% mitfinanziert. Die anstehenden Investitionen in die historische Bausubstanz sind erheblich. Hohe Spesen und spezifische Ausbildungszeit (ca. CHF 1.1 Mio. jährlich) der Milizausbildner	Kantonspolizei kann sich nicht progressiv und dynamisch positionieren, wenn gleichzeitig an teurer und träger Ausbildungsstruktur festgehalten wird Die Anpassung des Konkordatsvertrages verlangt die einstimmige Genehmigung der Konkordatspartner
Austritt aus dem Konkordat und eigene Polizeischule ab 2035	Effizienz- und Qualitätsgewinn, insbesondere durch die Verkürzung der Gesamtausbildung um einen Monat Möglichkeit dynamischer und flexibler auf Veränderungen in der (Grund)Ausbildung einzugehen Vermittlung der Grundkompetenzen und Festigung des Wissens im zweiten Teil der Ausbildung am gleichen Ort Der Wegfall von Autofahrten der Absolventen und Auszubildner erhöht die ökologische Nachhaltigkeit	Geschätzte jährliche Einsparungen von 2.3 Mio. CHF Genügend Zeit, um die Investitionen im Kanton Bern für die Polizeischule zu planen und zu realisieren	Ordentliche vorsorgliche Kündigung per 31.12.2035. Ein vorzeitiger Austritt aus dem Konkordat ist nur mit Verhandlungen möglich Durch die langfristige Planung und die frühzeitige Bekanntgabe der Absicht des Kanton Bern können sich die Konkordatspartner sowie die IPH auf die Situation ab 2036 einstellen

4.2 Variante «Verbleib im Konkordat»

4.2.1 Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung

Wird das bestehende Ausbildungskonstrukt wie bis anhin beibehalten, so bleibt es weiterhin träge und wenig dynamisch. Entsprechend ist es erschwert möglich, die Unterrichtseinheiten in der Grundausbildung rasch, möglichst zeitnah und dynamisch den sich laufend verändernden Herausforderungen anzupassen. Eine optimale Betreuung der Aspirantinnen und Aspiranten kann nicht, wie ursprünglich erwartet, wahrgenommen werden.

Punktuell könnten einzelne Verbesserungen in der Grundausbildung erreicht werden. Dies wäre jedoch nur möglich, wenn trotz der Beibehaltung der Konkordatsschule Veränderungen im Ausbildungskonstrukt vorgenommen werden können. Insbesondere sollten gewisse Ausbildungsteile der Grundausbildung dezentral in den Korps stattfinden können. Der Effizienzgewinn, der dadurch erzielt werden würde, ist jedoch nicht vergleichbar mit demjenigen einer eigenen kantonalen Polizeischule. Insbesondere wäre der Koordinationsaufwand unter den Polizeikorps der IPH weiterhin erheblich und die Ausbildung insgesamt weniger effizient.

4.2.2 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Verbleib im Konkordat bleibt auch die zu entrichtende Leistungspauschale unverändert bei ca. CHF 4.3 Mio. pro Jahr. Hinzu kommen die Kosten ausserhalb der Leistungspauschale, die durch den dezentralen Standort in Hitzkirch und die fehlende korpspezifische Ausbildung zu berücksichtigen sind. Neben Reisespesen von Aspirantinnen und Aspiranten sowie Referenten und Referentinnen und die dadurch fehlende ökologische Nachhaltigkeit sind das zusätzlichen Arbeitsaufwände für die Koordination auf allen Stufen (zusätzliche Absprachen zwischen den Gremienvertretungen) sowie etwa ein Arbeitsmonat für die korpspezifische Ausbildung (Prozessorientierung). Diese Aufwendungen werden auf etwa CHF 1.1 Mio. jährlich geschätzt, welche heute zusätzlich zur Leistungspauschale anfallen.

Die Möglichkeiten des Kantons Bern zur Einflussnahme auf die Kosten sind relativ gering. Das heutige Konstrukt mit hohem Fixkostenanteil (Personal und Infrastruktur) sowie die nicht flexibel ausgestalteten Elemente der Leistungspauschale und des Verteilschlüssels schränken die vorhandenen Möglichkeiten stark ein.

4.2.3 Politische und rechtliche Auswirkungen

Der Kanton Bern kann die notwendigen Optimierungen in der IPH zwar verlangen, aber die Konkordatspartner müssen mit den entsprechenden Anpassungen einverstanden sein und allfällige Mehrkosten übernehmen. Der Vertrag läuft unverändert weiter bis mindestens Ende 2035. Anpassungen am Vertrag müssen gemeinsam mit allen Konkordatspartnern vereinbart werden.

4.3 Variante «Austritt aus dem Konkordat und eigene Polizeischule ab 2036»

4.3.1 Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung der Kapo

Der Austritt aus dem Konkordat hätte positive Auswirkungen auf die Ausbildung der Aspirantinnen und Aspiranten.

Effizienzgewinn

Durch die eigene Polizeischule der Kapo verbleiben die angehenden Polizistinnen und Polizisten von Beginn an im Lehrverbund innerhalb des zukünftigen Einsatzkantons und werden so ebenfalls von Beginn an anhand der korps- und kantonseigenen Grundlagen und Prozesse ausgebildet. Künftig soll der sog. Lernort der Polizeischule in Ittigen das polizeiliche Grundwissen vermitteln und für den Aufbau von Kompetenzen zuständig sein, während der Lehrverband als sog. Lernort für den Erwerb und die Festigung des Wissens im zweiten Teil der Ausbildung zuständig sein wird. Die eigene Polizeischule Ittigen würde sich am Bildungsplan Polizei orientieren. Die Grundausbildung soll jedoch handlungsorientierter und korpspezifischer erfolgen. Die Aspirantinnen und Aspiranten sollen nicht wie bis anhin eine Einführung für die korpspezifischen Lerninhalte der Kantonspolizei Bern durchlaufen müssen, sondern direkt in der Praxis arbeiten können. Die Ausbildungsinhalte werden von Beginn an auf die korpspezifischen Gegebenheiten ausgerichtet. Damit ist ein beachtlicher Effizienzgewinn verbunden, mit dem bei den Polizei-aspirantinnen und -aspiranten ca. ein Monat an Umschulungs- resp. Einarbeitungszeit eingespart werden kann.

Kleinere Lerngruppen – intensive Betreuung

Die eigene Polizeischule würde ihre Schwerpunkte in der Ausbildung verstärkt in beiden Amtssprachen Deutsch und Französisch, in den Bereichen Verkehr (Unfallaufnahme) sowie Sicherheits- und Einsatz-training (ausserordentliche Bedrohungsformen) legen. In kleineren Lerngruppen und mit mehr Lehrpersonen pro Lektion würden die Inhalte in einem möglichst realitätsnahen Setting vermittelt. Praxisorientierte

Ausbildungen wie Praktisches Üben Kriminalistik (PÜK), Handlungstrainings sowie Ausbildungen in persönlicher Sicherheit würden in kleineren Gruppen erfolgen. Mit mehr Lehrpersonen pro Lerngruppen und mit der gesamten Ausbildung in Ittigen würden die angehenden Polizistinnen und Polizisten während der gesamten Grundausbildungszeit eine intensivere Betreuung aus einer Hand erhalten. Die gleichzeitige Förderung der Selbstlernzeit mit digitalen Lernmethoden würde zudem zu einem effizienteren und effektiveren Einsatz der Auszubildenden führen.

Praxisnähere Ausbildungsmethoden

Die Ausbildungsmethodik würde sich an den Bildungsgrundsätzen Kompetenzorientierung, Handlungsorientierung, Konstruktivistischer Lernauffassung und Modularisierung einer modernen Schule orientieren. Dabei steht einerseits die Handlungsorientierung und damit der Gedanke im Fokus, die Aspirantinnen und Aspiranten möglichst mit praxisnahen Settings und «on the job» auszubilden. Andererseits liegt ein besonderer Fokus auf der Modularisierung und somit auf der Idee, die Lerninhalte in Modulen, d.h. in kleinen und in sich geschlossenen Lerneinheiten, zu vermitteln.

Bessere Vereinbarkeit Familie und Polizeiausbildung

Der Standort der Schule in Hitzkirch war von Anfang an für den Kanton Bern und seinen sehr grossen Anteil an Absolventen geografisch ungünstig. Die zufällig frei gewordenen Infrastrukturen in Hitzkirch wurden im 2004 für die möglichst rasche Gründung der Schule genutzt, nachdem im Kanton Bern kurzfristig keine vergleichbaren Infrastrukturen zur Verfügung standen. Heute zeigt sich, dass der Standort für die Aspirantinnen und Aspiranten mit familiären Verpflichtungen nicht familienverträglich ist und insgesamt für die Rekrutierung kein förderndes Argument darstellt. Mit der Aufhebung der Alterslimite für die Zulassung zur Ausbildung hat der Anteil an Aspirantinnen und Aspiranten mit Familien in den letzten Jahren zugenommen. Eine eigene kantonale Polizeischule verfügt mit Ittigen über einen zentral gelegenen Standort im eigenen Kanton. Dies würde vielen Aspirantinnen und Aspiranten ermöglichen, nach einem Ausbildungstag nach Hause zu gehen, da keine dauerhafte Kasernierung auf dem Ausbildungsgelände vorgesehen wäre. Der Besuch der Polizeischule würde dadurch erheblich besser vereinbar mit der privaten und familiären (Wohn)Situation der angehenden Polizistinnen und Polizisten und würde sich positiv auf die Rekrutierungszahlen auswirken. Fahrten ins entfernte Hitzkirch würden entfallen, was sich positiv auf die ökologische Nachhaltigkeit auswirkt.

Anerkannt und eduQaa-zertifiziert

Die Kantonspolizei ist heute eduQaa-zertifiziert. Dadurch erfüllen die Ausbildungen der Kantonspolizei bereits jetzt die qualitativen Anforderungen, die an ein professionelles Ausbildungsinstitut gestellt werden. Damit die Aspirantinnen und Aspiranten zur Berufsprüfung zugelassen werden können, muss die Polizeischule durch die Paritätische Kommission offiziell anerkannt werden. Der entsprechende Antrag dazu ist bereits in einem anderen Zusammenhang erfolgt. Die offizielle Anerkennung sollte per Ende dieses Jahres eintreffen. Dies bedeutet, dass die Kantonspolizei in der Lage ist, die vorgegebenen Inhalte in der nötigen Qualität zu vermitteln, die zur Erreichung der Eidgenössischen Berufsprüfung Polizist/ Polizistin notwendig sind.

4.3.2 Finanzielle Auswirkungen

Die aktuellen Aufwendungen für die Ausbildung an der IPH (exkl. eigene Lohnkosten) belaufen sich auf jährlich rund CHF 5.4 Mio. Gemäss Berechnungen der BDO würde die eigene kantonale Polizeischule demgegenüber rund CHF 3.1 Mio. pro Jahr kosten. Die Aufwendungen für die Grundausbildung der Polizistinnen und Polizisten würden somit voraussichtlich um ca. 2.3 Mio. CHF pro Jahr reduziert. Dabei ist die verbesserte ökologische Nachhaltigkeit noch nicht voll eingerechnet.

Übersicht Kostenvergleich (in Mio. CHF)

Kosten IPH		Geschätzte Kosten eigene Polizeischule	
Leistungspauschale	4.3	Kosten Miliz-Ausbildner	1.8
Übrige Kosten	1.1	Raumkosten	1.1
		Büros Verwaltungspersonal und IT-Infrastruktur	0.8
		Personalkosten	0.9
		Material Verpflegung	0.4
		Abzüglich bereits heute zur Verfügung gestellte IT-Ausrüstung für Aspirantinnen und Aspiranten	-0.7
		Subtotal operative Kosten eigene Polizeischule	4.3
		Ertrag zusätzlicher Monat an produktiver Arbeit	-1.2
Kosten IPH	5.4	Kosten eigene Polizeischule	3.1

Bei einem Austritt des Kantons Bern per Ende 2035 würden allenfalls gewisse geplante Investitionen der IPH in die Infrastruktur nicht mehr umgesetzt, was zu einer Reduktion der Leistungspauschale und somit zu geringeren Aufwendungen für den Kanton Bern führen dürfte. Diese Einsparung könnte in die Erneuerung und den Ausbau der Infrastruktur in Ittigen investiert werden.

4.3.3 Politische und rechtliche Auswirkungen

Ein ordentlicher Ausstieg aus dem Konkordat Polizeischule IPH ist unter Wahrung einer zweijährigen Kündigungsfrist auf Ende 2035 möglich. Es ist dem Kanton Bern oder einem der anderen Konkordatskantone kaum möglich, den Konkordatsvertrag vor Ende 2035 zu kündigen oder vorzeitig aus dem Konkordat auszutreten. Die Option, bis 2035 zwar im Konkordat zu verbleiben, jedoch keine Aspirantinnen und Aspiranten mehr an die IPH zu schicken und diese im eigenen Korps auszubilden, besteht nicht, da bis zum Ablauf der Kündigungsfrist alle Konkordatskantone verpflichtet sind, ihre Polizistinnen und Polizisten an der IPH auszubilden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, sich mit allen 10 Konkordatspartnern ausservertraglich auf einen Ausstieg vor 2036 einvernehmlich zu verständigen.

Eine vorsorgliche Kündigung des Konkordats per 31.12.2035 ist aus finanzieller Sicht sowie aus Gründen der Effizienz- und Qualitätssteigerung der Grundausbildung berechtigt. Mit einer rechtzeitigen Ankündigung dieser Absicht könnte der Kanton Bern sicherstellen, dass die Weichen für eine weitere konfliktfreie Zusammenarbeit mit den Korps der Konkordatskantone möglich bleibt. Zudem ermöglicht eine frühe Absichtserklärung, dass den anderen Kantonen des Konkordats genügend Zeit bleibt, um das weitere Vorgehen ohne die Beteiligung des Kantons Bern zu planen.

5. Würdigung des Regierungsrates und Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Ein bedeutender Auslöser für die vorliegende Analyse waren neben der Motion der Sicherheitskommission namentlich die steigenden Kosten der Grundausbildung pro Aspirantin und Aspirant sowie die Feststellungen der Finanzkontrolle im Rahmen der ordentlichen Dienststellenprüfungen. Die Finanzkontrolle hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Kantonspolizei aufgrund ihrer Korpsgrösse und der Einwohnerzahl des Kantons Bern, unabhängig vom Leistungsbezug, einen Grossteil der IPH finanziert. Sie stellte insbesondere fest, dass bei der bestehenden fixen Leistungspauschale und bei rückläufigen Teilnehmerzahlen die Kosten pro auszubildende Person weiter erheblich ansteigen würden und sich ein grosser Investitionsbedarf bei der IPH aufgrund der sanierungsbedürftigen Liegenschaften abzeichne. Die Finanzkontrolle empfahl deshalb, die Konkordatslösung hinsichtlich eines wirtschaftlicheren Betriebs und Mitteleinsatzes zu überprüfen.

Die Rahmenbedingungen für die Grundausbildung der Polizistinnen und Polizisten haben sich seit der Gründung des Konkordats verändert. Damals wurden durch die beteiligten elf Kantone Mehrkosten in

Kauf genommen, damit das Ziel einer einheitlichen Grundausbildung erreicht werden kann. Mit der Umsetzung des Bildungspolitischen Gesamtkonzepts BGK wird diese Einheitlichkeit gesamtschweizerisch auch ohne gemeinsame Polizeischulen gewährleistet. Die Lehrmittel und Rahmenbedingungen sind vorgegeben. So wäre die Kantonspolizei mit einer eigenen Polizeischule gehalten, die schweizweiten Standards umzusetzen. Durch eine eigenständige Polizeischule gewinnt die Kantonspolizei aber die nötige Flexibilität, einen wirtschaftlichen Effizienzgewinn und die Möglichkeit, Polizistinnen und Polizisten von Anfang an korpspezifisch auszubilden. Dabei kann im Sinne der Nutzung von Synergien (insbesondere im Bereich der für die Prüfung notwendigen Polizeiexpertinnen und –experten) ist selbstverständlich möglich und wird im Rahmen des detaillierten Schulkonzepts geprüft.

Mit einer, wenn auch umfassenden und grundlegenden Anpassung und Neugestaltung des bestehenden Konkordatsvertrages können die im heutigen Bildungsumfeld notwendigen Elemente der Grundausbildung wie Innovationskraft und Flexibilität voraussichtlich nicht gewährleistet werden. Der für den Kanton Bern – auch unter ökologischen Gesichtspunkten - unvorteilhafte Standort, der hohe Sanierungsbedarf der Gebäude des ehemaligen Seminarzentrums Hitzkirch und die nicht effiziente Struktur der IPH würden zudem auch weiterhin einen gewichtigen Nachteil mit entsprechend unvorteilhaften finanziellen Aufwand für den Kanton Bern darstellen.

Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, dem Grossen Rat die vorsorgliche Kündigung des Konkordats per Ende 2035 zur Genehmigung vorzulegen. Bis zum definitiven Austritt aus dem Konkordat sollen die geltenden Rahmenbedingungen der Schule mit den Konkordatspartnern bezüglich finanzieller Beteiligung des Kantons und Mitspracherecht nach Möglichkeit verbessert werden. Die Sicherheitsdirektion wird nach den Ergebnissen der Behandlung des vorliegenden Berichts im Grossen Rat vom Regierungsrat mit den weiteren konkreten Verhandlungen beauftragt. Gleichzeitig wird ein definitives Konzept für die eigenständige kantonale Polizeischule erstellt und der regionale Austausch mit den umliegenden Kantonen vertieft geprüft.

Beilage:

- Schlussbericht Situationsanalyse IPH der BDO vom 31. März 2020 (mit Ergänzungen vom 11.3.2021)