



IPH HITZKIRCH
INTERKANTONALE POLIZEISCHULE

**Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission
(IGPK) der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH)**

Jahresbericht 2009

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Auftrag der IPH und der IGPK	3
2. Die IPH im Jahre 2009	3
2.1 Allgemeines	3
2.2 Leistungen der IPH	3
2.3 Bestehende Risiken und Massnahmen	4
3. Die Tätigkeiten der IGPK und ihre Ergebnisse im Jahre 2009	5
3.1 Allgemeines	5
3.2 Unternehmens-Ausschuss	6
3.2.1 Abschreibungspraxis	6
3.2.2 Pauschalabgeltungen	6
3.2.3 Kostenauswirkungen von grundlegenden Veränderungen	8
3.2.4 Kostenverrechnungen für Drittpartner	9
3.2.5 Investitionen	9
3.2.6 Facility Management-Konzept	9
3.2.7 Weitere Kostenaspekte	10
3.3 Ausbildungs-Ausschuss	10
4. Führungsinstrumente	11
5. Besondere Problemstellungen: Ausbildung	12
5.1 Unité de doctrine bei der Ausbildung	12
5.2 Grossklassen	13
5.3 Unterricht durch IPH-eigene Ausbilder und Korpsausbilder	13
5.4 Ausbilderkonzept	14
5.5 Bildungspolitisches Gesamtkonzept	15
5.6 Weiterbildung	15
5.7 Ausbildung zum Sicherheitsassistenten	16
6. Besondere Problemstellungen: Infrastruktur	17
6.1 Kapazitätsgrenzen der Ausbildungsinfrastruktur	17
6.2 Infrastruktur im IT-Bereich	18
6.3 Weitere Aspekte bezüglich Infrastruktur	18
7. Gesamtbeurteilungen und Empfehlungen der IGPK	18
8. Die IPH im Jahre 2010	20
9. Die IGPK im Jahre 2010	20
10. Zusammensetzung der IGPK per 1.1.2010	21
11. Antrag der IGPK	21

1. Auftrag der IPH und der IGPK

11 Kantone¹ sowie die Stadt Luzern² betreiben in Hitzkirch die „Interkantonale Polizeischule Hitzkirch“ (IPH), um in dieser gemeinsamen Institution mit der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen und autonomen Anstalt die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung der Angehörigen ihrer Polizeikorps durchzuführen. Die Konkordatsmitglieder sind verpflichtet, ihre deutschsprachigen Polizistinnen und Polizisten an der IPH auszubilden. Dasselbe gilt im Grundsatz für die Weiterbildung, soweit die IPH solche Veranstaltungen anbietet. Die Auszubildenden werden von den Konkordatskantonen gestützt auf ihre eigenen Aufnahmekriterien der IPH zur Ausbildung zugewiesen. Die Konkordatsmitglieder sind im Weiteren verpflichtet, der IPH entsprechend der Grösse ihrer Ausbildungskontingente qualifiziertes Ausbildungspersonal aus den eigenen Korps zur Verfügung zu stellen.

Rechtsgrundlage der Institution bildet das Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch vom 25. Juni 2003.

Die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IGPK) ist das interkantonale parlamentarische Kontrollorgan der IPH. Sie setzt sich aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der Konkordatsmitglieder zusammen (im Jahre 2009 total 24 Mitglieder³). Aufgrund der zeitlich nicht miteinander korrespondierenden Legislaturperioden der Parlamente der Konkordatsmitglieder sind recht häufig Mutationen zu verzeichnen. Zu den Grundaufgaben der IGPK gehört die Prüfung der Ziele der IPH und deren Verwirklichung, die Prüfung der mehrjährigen Finanzplanung, der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Berichts der externen Buchprüfungsstelle. Sie kann der Konkordatsbehörde Empfehlungen abgeben und hat die Legislativen der Konkordatsmitglieder jährlich mit einem Bericht über ihre Tätigkeit zu informieren.

2. Die IPH im Jahre 2009

2.1 Allgemeines

Im Frühjahr wechselte das Präsidium der Konkordatsbehörde von Regierungsrat Beat Fuchs (NW) zu Regierungsrätin Sabine Pegoraro (BL).

2.2 Leistungen der IPH

Der Schulbetrieb der IPH war im September 2007 aufgenommen worden. Das Jahr 2009 war das zweite volle Betriebsjahr. Pro Jahr werden 2 Lehrgänge von rund 10 Monaten Dauer durchgeführt (mit Start jeweils im Februar und im September). Die beiden Lehrgänge des Berichtsjahres endeten am 3. Juli und am 4. Dezember 2009. 132 bzw. 123 Absolventinnen und Absolventen haben die Eidgenössische Berufsprüfung bestanden; dies entspricht einer Erfolgsquote von 92.9 bzw. 93.2 Prozent. Der Anteil der Frauen an denjenigen, die die Grundausbildung abgeschlossen haben, lag bei 27,3 bzw. 21.7 Prozent. Den Korps konnte gut ausgebildetes Personal übergeben werden. Die Beurteilungen der Ausbildung durch die Ausgebildeten selber sowie durch ihre Vorgesetzten zeigten dieselben Tendenzen wie bereits im Vorjahr auf,

¹ AG, BL, BS, BE, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG

² bis Ende 2009, vgl. dazu Ziffer 8

³ Für die personelle Zusammensetzung der IGPK per 1.1.2010 vgl. unten, Ziffer 10.

allerdings mit einer gewissen zusätzlichen Akzentuierung. Generell wird die Ausbildung von den Absolventinnen und Absolventen positiver beurteilt als von den Vorgesetzten. Diese beurteilen zwar das theoretische Wissen zu mehr als 80% als gut oder sehr gut, haben jedoch offenbar gewisse Vorbehalte in Bezug auf den praktischen Wissensstand der Ausgebildeten, der für rund ein Drittel der beurteilenden Vorgesetzten nicht befriedigt. Dies ist insbesondere auf die Erwartungen zurückzuführen, die früher an die Ausgebildeten nach einer Ausbildung im eigenen Kanton gestellt werden konnten. Es liegt auf der Hand, dass die IPH nicht jedes lokale Detail, das in den Kantonen auch wichtig ist, vermitteln kann. Die konkrete Einführung der Absolventen vor Ort bleibt eine Aufgabe der Kantone (z.B. in Luzern, wo die Ausbildung zwei Jahre dauert, ein Jahr an der IPH und ein Jahr im Sinne einer Einführung im Kanton).

Die Leistungen konnten im Rahmen der verfügbaren Ressourcen erbracht werden. Der Unternehmenserfolg von CHF 868'016 liegt über dem Budget (CHF 519'574) und dem Wert des Vorjahres (CHF 746'728) und wäre noch um 1 Mio. Fr. höher ausgefallen, wenn die IPH nicht freiwillig auf einen Anteil in diesem Umfang aus der Pauschalabgeltung verzichtet hätte. Dies wurde von der IPH angeordnet, weil sie vorgesehene Leistungen im Bereich der Weiterbildung nicht erbringen konnte und weil bei der Grundausbildung zum Polizisten 1 letztlich weniger Absolventinnen und Absolventen zu verzeichnen waren, als den ursprünglichen Planungen zugrunde lagen. Zum guten Rechnungsergebnis beigetragen hat auch der Umstand, dass Warenaufwand, Personalaufwand und übriger Betriebsaufwand unter den Budgetwerten liegen.

Der Geschäftsbericht der IPH kann mit diesem Internet-Link erschlossen werden:
http://www.iph-hitzkirch.ch/userfiles/file/IPHP_GB09_Final_Web.pdf

Die Grundausbildung mit dem Produkt „Polizist 1“ stellt die Hauptleistung der IPH dar, die im Jahre 2009 rund 86% der Belegungstage der Schule ausmachte. Gemäss den Bestimmungen des Konkordates hat die IPH Eigenkapital zu bilden. Für die Eigenkapitalbildung steht der Betriebserfolg zur Verfügung. Mit dem positiven Ergebnis 2009 konnte das immer noch negative Eigenkapital wesentlich abgearbeitet werden. Der Finanzplan zeigt auf, dass das Äufnen eines tatsächlichen Eigenkapitals ab dem Jahr 2011 oder 2012 möglich sein sollte.

2.3 Bestehende Risiken und Massnahmen

Die Konkordatsbehörde kann feststellen, dass die Schule sehr gut unterwegs ist, was auch von den bislang vorliegenden Ergebnissen bestätigt wird. Neben diesem positiven Fazit liegt aber immer noch ein Bedarf vor, um die Akzeptanz und die Verankerung der IPH in den Konkordatskantonen und den einzelnen Polizeikörpern zu verbessern. Dies deshalb, weil früher die Ausbildung zum Polizisten in den Kantonen selbst erfolgte, was ermöglichte, auf lokale Gegebenheiten entsprechend einzutreten. Mit der Ausbildung an der IPH sind gemeinsame Lehrpläne, Ausbildungsinhalte und Ausbildungsziele definiert worden. Die in Hitzkirch domizilierte Schule hat auch längere Wege für die Absolventinnen und Absolventen zur Folge. Die Konkordatsbehörde ist deshalb bestrebt, gestützt auf ein Kommunikationskonzept Massnahmen umzusetzen, um Bildungs- und Sicherheitstrends besser erfassen und relevante Themen strategischer und politischer Art mitsamt den Bedürfnissen der Kantone früher erkennen und materiell angemessen darauf reagieren zu können, insbesondere auch mit vermehrter Öffentlichkeitsarbeit. Es liegt somit ein gewisses Spannungsverhältnis vor zwischen den Einzelbedürfnissen der Mitgliedskantone und den übergeordneten Zielsetzungen der an sich angestrebten harmonisierten Ausbildung, die sich auch auf das bildungspolitische Gesamtkonzept abstützt. Die IPH ist ge-

willt, diesbezüglich schnell Verbesserungen zu erreichen. Insgesamt hat sich aber bereits jetzt die Situation gegenüber früher stark verbessert.

Die Organe der IPH sahen sich, neben den zentralen Themen der Strategie, des didaktischen Gesamtkonzepts und der Weiterbildung, über die in diesem Bericht an anderer Stelle informiert wird, insbesondere auch mit den folgenden Problemstellungen konfrontiert:

- Akzeptanz der Schule in den einzelnen Korps (vgl. die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt).
- Anhaltender Überhang bei der Nachfrage, d.h. mehr Absolventinnen und Absolventen, als dies im ursprünglichen Konzept vorgesehen war, und damit verbunden gewisse Herausforderungen einerseits im Bereich der Infrastruktur (vgl. dazu auch unten Ziffer 6.1) sowie beim Angebot an Instruktoren (vgl. dazu auch unten Ziffer 5.2). Grundsätzlich geht es darum, trotz einer höheren Nachfrage die Qualitätsstandards der Schule gewährleisten zu können. Offen bleibt vorderhand, ob die höheren Nachfragezahlen auf Aufstockungen in den einzelnen Korps zurückzuführen sind und deshalb eine vorübergehende Spitze bilden, oder ob es sich um eine nachhaltige Entwicklung handelt. Generell hat sich erwiesen, dass Prognosezahlen nicht sehr verlässlich sind.
- Zu hohe Zahl von Ausbilderinnen und Ausbildern, sowie eine gewisse Dichte und Perfektion bezüglich der Theorie.
- Abstimmung der Infrastruktur auf die Nachfrage, sowohl in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht. Weiterhin fehlt eine Ausschiessanlage. Die Ausstattung der Infrastruktur steht auch in einem Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Ausbildung von Drittpartnern an der IPH (Bahnpolizisten, KKW-Wächter).
- Gewisse Unschärfen und Widersprüche im Konkordatstext, die zu suboptimalen Gegebenheiten führen (z.B. der Schulrat als oberste operative Behörde und der Direktor als oberster operativer Chef; Zusammensetzung des Schulrats aus Personen mit identischen Kernkompetenzen, anstelle von möglichst unterschiedlichen wie in einem Verwaltungsrat; Vollkostenprinzip mit Risikozuschlag einerseits und keine Gewinnorientierung andererseits).

Die IPH hat ein Politik- und Strategiemonitoring eingerichtet, um erkennen zu können, wo ihre Image- und Politikrisiken liegen. Erste Ergebnisse sollen dazu im Jahre 2010 vorliegen.

3. Die Tätigkeiten der IGPK und ihre Ergebnisse im Jahre 2009

3.1 Allgemeines

Das Berichtsjahr 2009 gestaltete sich für die IGPK recht intensiv, konnte sie sich doch einerseits mit den Ergebnissen und Erkenntnissen des ersten vollen Betriebsjahres der IPH (2008) auseinandersetzen und sah sich andererseits auch mit den sich herauskristallisierenden grundlegenden strukturellen Problemstellungen konfrontiert. Ein Hauptfokus der Kommissionsarbeiten lag auch darin, die Mechanismen des Konkordates und die grundlegenden operativen Gegebenheiten nachvollziehen zu können.

Die interne Organisation der Kommission mit Plenumssitzungen und den beiden Ausschüssen Unternehmung und Ausbildung wurde beibehalten. Das Plenum traf sich zu zwei ordentlichen Sitzungen sowie einer ausserordentlichen, die der Weiterbildung der Kommissionsmitglieder mit Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als interparlamentarisches Kontrollorgan gewid-

met war. Der Ausbildungs-Ausschuss trat zu zwei Sitzungen zusammen, der Unternehmens-Ausschuss zu einer Sitzung. Ansonsten erledigten die Ausschüsse ihre Arbeiten auf dem Korrespondenzweg. Die interne Organisation der Kommission und das ihr zugrunde liegende Reglement wurden per Ende 2009 einer Überprüfung unterzogen. Dabei wurde als neues Organ das Präsidium geschaffen, welches aus dem Präsidenten, der Vizepräsidentin und den Leiterinnen der beiden Ausschüsse zusammengesetzt ist und das in einem erforderlichen Fall rasch über Verfahrensentscheide beschliessen kann.

Gestützt auf ein Ersuchen des Kantons Luzern konnte in Absprache mit den Organen der IPH erreicht werden, dass die Konkordatsbehörde den Geschäftsbericht künftig bereits im April verabschieden wird, so dass die IGPK ab dem Jahre 2010 auch über ihren eigenen Jahresbericht bereits Mitte Mai befinden kann. Dadurch wird insbesondere ermöglicht, dass der Jahresbericht der IGPK den Parlamenten der Konkordatskantone wesentlich früher als bis anhin zugeleitet werden kann.

Weil die Parlamente der Mitgliedkantone des Konkordats in unterschiedlichen Jahren gewählt werden, ergeben sich immer wieder Mutationen im Bestand der Kommission. Vor allem aus diesem Grund verzeichnete die IGPK im Jahre 2009 5 neue Mitglieder.

3.2 Unternehmens-Ausschuss

Der Unternehmens-Ausschuss setzte sich im Berichtsjahr schwergewichtig mit Fragestellungen bezüglich Pauschalabgeltung, Kostenauswirkungen von grundlegenden Veränderungen, Kostenauswirkungen von verschiedenen Modellen beim Ausbilderkonzept, Indikatoren und Kennzahlen, Facility Management-Konzept und Investitionsstandards auseinander. Auf Fragestellungen betreffend Indikatoren und internes Controlling-System wird unten unter Ziffer 4 eingegangen.

3.2.1 Abschreibungspraxis, Beschaffungswesen

Die IPH untersteht, mit gewissen Abweichungen (vgl. dazu detaillierter der Jahresbericht 2008 der IGPK, S. 5), dem öffentlichen Beschaffungsgesetz des Kantons Luzern. Dieses gilt auch für Einrichtungsinvestitionen und bei der Anschaffung von Geräten mit Bezug auf den gewählten Standard. Weitere externe oder interne Vorgaben sind nicht vorhanden. Die im Kanton Luzern zu beachtenden Standards werden auch von der IPH eingehalten; die bislang getätigten Anschaffungen in den Bereichen ICT, Mobilien und Immobilien erfolgten in Zusammenarbeit mit den Dienststellen des Kantons Luzern. Trotz Einbindung in die kantonalen Vorgaben fühlt sich die IPH bei der öffentlichen Beschaffung nicht eingeschränkt. Bei den Vergabekriterien wird nicht nur das günstigste Angebot, sondern vor allem das beste Preis-Leistungs-Verhältnis berücksichtigt. Insgesamt ist die IPH genügend frei, um betriebswirtschaftlich korrekt beschaffen zu können.

3.2.2 Pauschalabgeltungen

Die Thematik der Pauschalabgeltung war für die IGPK eines der zentralen Themen im Berichtsjahr. Grundsätzlich ist dazu festzuhalten, dass die Kantonsquoten stets nach derselben im Kon-

kordatsvertrag unter Art. 24 beschriebenen Formel berechnet werden und dass das Total der Pauschalabgeltung jeweils in dem von der Konkordatsbehörde verabschiedeten Budget enthalten ist. Entsprechend den Veränderungen, welche sich bei den einzelnen Elementen des Schlüssels ergeben, die für die Berechnung der Pauschalabgeltung relevant sind (Schülerzahlen, Korpsgrössen, Einwohnerzahlen), ergeben sich Änderungen bei den Kantonsquoten und den Lektionenverpflichtungen der Korps. Diese Zahlen werden halbjährlich neu berechnet. Bei einer Berechnung der Aufwendungen pro Kopf der Ausgebildeten und differenziert nach den einzelnen Kantonen ist zu beachten, dass die dem Pauschalabgeltungsbetrag zugrundeliegenden Zahlen einem Planungswert entsprechen. Die pro Kopf-Kosten variieren stark, insbesondere aufgrund der tatsächlichen Absolventenzahl. Gestützt auf die Berechnungsformel gemäss konkordatlich festgelegter Pauschalabgeltung kostete die Ausbildung Polizistin / Polizist 1 pro Person im Jahr 2009 durchschnittlich CHF 47'630. Schickt ein Korps wesentlich mehr, oder auch weniger Auszubildende, können die pro Kopf-Werte erheblich variieren. Mit Bezug auf das Jahr 2009 liegen die folgenden Durchschnittswerte für die Grundausbildung zum Polizist 1 pro Kanton vor:

<i>Kanton</i>	<i>Pauschalabgeltung pro Absolventin / Absolvent 2009 in CHF</i>	<i>Pauschalabgeltung pro Absolvent/in und Teilnehmertag 2009 in CHF</i>
Aargau	66'808	30
Basel-Landschaft	82'852	72
Basel-Stadt	28'539	8
Bern	48'020	6
Luzern	54'582	20
Nidwalden	46'211	106
Obwalden	118'052	1494
Solothurn	49'191	30
Schwyz	59'443	74
Uri	81'108	410
Zug	47'474	54

Die effektiven betrieblichen Aufwendungen der IPH machen pro Person jedoch rund CHF 10'000 weniger aus. Diese Situation ist für die IPH betriebswirtschaftlich attraktiv; wäre in der Pauschalabgeltung der effektive Kostenpreis verankert worden, würde die Situation für die IPH etwas anders aussehen. Mit der geltenden Lösung werden die räumlichen Überkapazitäten beim Campus voll abgegolten⁴. Auf Anregung der IGPK wird die IPH ein Verfahren zur Berechnung der tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Kosten entwickeln, welches die Differenz zwischen diesen und der Pauschalabgeltung sichtbar machen wird. Probleme ergeben sich diesbezüglich insbesondere wegen Abgrenzungen in der Kostenrechnung.

Die betragsmässig begrenzte Finanzkompetenz der Konkordatsbehörde ist in Art. 42 Abs. 3 des Konkordats auf 13,66 Mio. Fr. festgelegt worden. Die Differenz zum Betrag von 13,654 Mio. Fr. gemäss Anhang 1 des Konkordats entspricht der Plan-Erfolgsrechnung für das Jahr 2008 und ist als solche den einer Planrechnung innewohnenden Unsicherheiten geschuldet und keinen grundsätzlich anderen Berechnungsmodi. Das im Anhang 1 des Konkordats wiedergegebene Jahresbudget für die Ausbildungsleistungen der IPH zuhanden der Kantone mit insgesamt

⁴ Beim Campus musste die IPH die bestehenden Kapazitäten übernehmen, währenddem sie diese beim Trainingszentrum Aabach gemäss den notwendig erscheinenden Kapazitäten planen konnte; deshalb liegen beim Aabach keine Überkapazitäten vor, im Gegenteil (vgl. dazu Ziffer 6.1).

12,374 Mio. Fr. basiert auf Annahmen, die im Jahre 2002 getroffen und die von den Konkordatskantonen in ihre Finanzpläne aufgenommen worden sind. Weder der maximale Abgeltungsbetrag von 13,66 Mio. Fr. noch der Planwert von 12,374 Mio. Fr. repräsentieren den Aufwand für die tatsächliche Leistungserbringung. Der in Art. 42 Abs. 3 des Konkordats genannte Betrag von 13,66 Mio. Fr. darf in den ersten 4 Leistungsjahren nicht ansteigen (ausgenommen bei Eintreten von definierten Kriterien) und sichert somit die Berechenbarkeit der finanziellen Last der Konkordatsmitglieder. Deckungsbeiträge aus Dritteleistungen müssen nicht zur Reduktion der Pauschalabgeltung verwendet werden; die IPH ist zur Erwirtschaftung eines Gewinns verpflichtet. Der mit dem Budget 2009 auf 14.1 Mio. Fr. erhöhte Pauschalabgeltungsbetrag entspricht mit Bezug auf die Zunahme den zulässigen im Konkordatsvertrag festgehaltenen Kriterien (aufgelaufene Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise). Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass die IPH stets geplante Leistungen fakturiert und nicht erbrachte; dies liegt im Wesen des Pauschalabgeltungsprozesses.

Aufgrund nicht erbrachter Leistungen, insbesondere im Bereich der Weiterbildung, in einem begrenzten Ausmass auch bei der Grundausbildung zum Polizist 1, hat die IPH eine Reduktion der Pauschalabgeltung der Kantone im Ausmass von 1 Mio. Fr. beschlossen, zu der im Übrigen keine vertragliche Verpflichtung besteht. Aufgrund abnehmender Planzahlen wird der Betrag der Pauschalabgeltung in den nächsten Jahren rückläufig sein. Der Budgetwert für 2010 beläuft sich auf 13,7 Mio. Fr., der Planwert für das Jahr 2013 auf 12,7 Mio. Fr. Die IPH ist grundsätzlich bestrebt, die Pauschalabgeltung flexibel zu handhaben, auch wenn dies im Vertrag so nicht vorgesehen ist.

Grundsätzlich werden Umsätze und Sachaufwendungen den verursachenden Kostenträgern zugewiesen; dies hat zur Folge, dass bei einem Wachstum der Leistungsgruppe „Seminare und Events“ diese auch die zusätzlichen Belastungen zu tragen hat.

3.2.3 Kostenauswirkungen von grundlegenden Veränderungen

Weil die Zahl der Personen, die an der IPH eine Ausbildung absolvieren, weiter im Steigen begriffen ist, sind an der IPH auch ohne obligatorisches Internat sämtliche Betten belegt. Dessen Abschaffung hatte auf die Kosten kaum einen Einfluss. Würde es weiterhin bestehen, müssten zusätzliche Unterkünfte zugemietet und der entsprechende Unterhaltsaufwand bezahlt werden.

Eine Ausrichtung des Ausbilderkonzeptes auf rein betriebswirtschaftliche Kriterien hätte keine direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Kantonsquoten, weil sowohl die Pauschalabgeltung wie auch die Entschädigungsrückläufe an die Kantone sinken und sich dadurch insgesamt keine Veränderungen bei der Belastung der Kantonsbudgets ergeben würden. Für den Fall, dass Ausbilder nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien angestellt werden, könnten auf der Berechnungsbasis der Lektionverteilung 2009 Einsparungen bei den Abgeltungen im Umfang von CHF 781'687 realisiert werden.

Die Konkordatsbehörde genehmigt sowohl das Budget wie die Jahresrechnung und kann somit auch die Gewinnverwendung weitestgehend steuern. Darunter fallen auch allfällige Effizienzgewinne. Die IPH verwendet die Gewinne für den Aufbau des Eigenkapitals, das derzeit noch negativ ist. Sollten der IPH dauerhaft die Erwirtschaftung von Gewinnen gelingen, sind grundsätzlich auch andere Gewinnverwendungsformen denkbar (z.B. höhere Entschädigungen für Korpsausbilder, Ausschüttung einer Prämie an die Konkordatspartner, Reduktion der Pauschal-

abgeltung). Angesichts des Umstands, dass die IPH zu 100% im Besitz der Konkordatsmitglieder ist und diese derzeit rund 85% des Umsatzes generieren, fallen auch die Effizienzgewinne in der einen oder anderen Form den Konkordatsmitgliedern zu, aber nicht umgehend und automatisch im Sinne einer Reduktion der Pauschalabgeltung.

Würden Korpsausbilder für ein Jahr fix an der IPH unterrichten, würden die Kosten für die Lektionsentschädigungen und die Fahrspesen gleich bleiben und insgesamt betragsmässig nur unwesentliche Mehrkosten bei der persönlichen Entschädigung und den Verpflegungskosten entstehen.

Die Übernahme eines Teils der Ausbildungskosten durch die Auszubildenden hätte für die IPH keine kostenmässigen Auswirkungen, weil es sich um Erträge handeln würde. Diese könnten den Kantonen zukommen, indem entweder die IPH den Auszubildenden entsprechend Rechnung stellen würde, wodurch die Pauschalabgeltung für die Kantone sinken könnte, oder indem die Kantone die Kostenbeteiligung den Auszubildenden direkt fakturieren, womit sie zusätzliche Einnahmen erzielen könnten.

3.2.4 Kostenverrechnungen für Drittpartner

Den sogenannten Drittpartnern, d.h. Leistungsnachfrager, die nicht zu den kantonalen Korps gehören, wird aufgrund einer Preiskalkulation ein Kopfpriis verrechnet. Der Worst Case würde dabei dann vorliegen, wenn wegen der Drittpartner eine zusätzliche Klasse eröffnet werden müsste. Selbst in diesem kalkulatorisch ungünstigsten Fall würde aufgrund der praktizierten Preiskalkulation ein positiver Deckungsbeitrag resultieren. Es ist deshalb ausgeschlossen, dass mit der Pauschalabgeltung der Kantone eine Quersubventionierung von Leistungen für Drittpartner erfolgt. Die Rechnung wird für die IPH noch günstiger, wenn Grossklassen gebildet werden. Die Drittpartner sind für die IPH wirtschaftlich interessant, weil sie zu einem höheren Umsatz führen.

3.2.5 Investitionen

Für die Genehmigung von Investitionen und die Sicherstellung der entsprechenden Finanzierung ist die Konkordatsbehörde zuständig, unabhängig von der Art und der Höhe der Investition. Die Folgekosten müssen über die Erfolgsrechnung der IPH refinanziert werden. In ihrer Eigentümerrolle als oberstes Organ entscheidet die Konkordatsbehörde abschliessend, in ihrer Rolle als Bestellerin von Ausbildungsleistungen ist sie den vom Gesetzgeber im Konkordat gesetzten Kompetenzlimiten unterworfen. Falls die Folgekosten einer Investition zur Konsequenz hätten, dass die Kompetenz der Konkordatsbehörde zur Festlegung der Pauschalabgeltung überschritten werden müsste, hätten die kantonalen Behörden eine indirekte Möglichkeit zur Beeinflussung von Investitionsentscheiden, somit indirekt über die Pauschalabgeltung und nicht direkt über das Budget.

3.2.6 Facility Management-Konzept

Die IPH hat im Jahre 2009 ein Facility Management-Konzept erarbeitet, in welchem das Verwalten und Bewirtschaften der Gebäude, Anlagen und Einrichtungen erfasst und geregelt wird. Im

Weiteren sind die für die Bewirtschaftung und den Unterhalt erforderlichen Stellen definiert worden sowie die in die Investitionsrechnung einflussenden Aufwendungen. Bestandteil des Facility Management-Konzeptes ist ebenfalls ein Energiekonzept auf der Basis der Überprüfung sämtlicher Energiekosten (sind derzeit noch zu hoch) und der Energieoptimierungsmöglichkeiten (sind abgesehen von Ausnahmen in der Regel zuwenig wirtschaftlich). Der Zustand der Gebäude ist im Allgemeinen gut. Der notwendige Sanierungsbedarf für die kommenden Jahre konnte erkannt werden. Mit dem FM-Konzept soll die Planung des Investitionsunterhalts gewährleistet und eine Verstetigung der Unterhaltskosten erreicht werden. Aufgrund des erwirtschafteten Cashflows und nach Abzug der Finanzierungskosten stehen der IPH pro Jahr rund 1.5 Mio. Fr. für den werterhaltenden Unterhalt zur Verfügung. Die IPH richtet somit ihren Gebäude- und Einrichtungsunterhalt in erster Linie auf die ihr tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel aus und kann sich weniger an definierten Standards orientieren. Grundsätzlich erfolgt die Refinanzierung der Investitionen über die Pauschalabgeltung. In diesem Sinne wird die IPH nicht mit einem Investitionsantrag an die Kantone gelangen.

3.2.7 Weitere Kostenaspekte

Es entspricht einer bereits seit langem bestehenden Praxis, dass die Absolventinnen und Absolventen der IPH von der Schule einen Laptop finanziert erhalten. Der Schulrat hielt an einer solchen Lösung fest. Für die IGPK stellt sich die Frage, ob dies richtig ist oder ob die Laptops nicht von den Lernenden selber bezahlt werden sollten bzw. ob diese von den Kantonen nach ihrem eigenen Ermessen zu finanzieren wären. Vergleiche mit anderen Berufsausbildungen, wo die Lernenden selber für die Unterrichtsmaterialien aufkommen müssen, standen Überlegungen gegenüber, dass bei einer Abgabe durch die Schule Aspekte der Einheitlichkeit gewährleistet werden können. Die IGPK stellt sich grundsätzlich die Frage der Opportunität der kostenlosen Laptop-Abgabe, ohne zu einer konkreten Empfehlung zu gelangen.

3.3 Ausbildungs-Ausschuss

Der Ausbildungs-Ausschuss setzte sich schwergewichtig mit den folgenden Themen auseinander: Ausbilder-, Absolventen- und Lerntransferevaluation; Prüfungen; Weiterbildung; Ausbildungskonzept; Ausbildungskosten; Kapazitätsgrenzen beim Trainingszentrum Aabach.

Der Ausschuss nahm insbesondere Kenntnis von der ab 1.1.2009 wirkenden Neuorganisation des Bildungsbereichs, der nun in einem Regelkreis mit den drei Einheiten Bildungsmanagement, Bildungsbetrieb und Bildungscontrolling erfasst ist. Es handelt sich um eine organisatorische Massnahme, welche die Aufgaben und Abläufe etwas umgrupperte und konsequenter definierte, ohne dass zusätzliche Stellen geschaffen werden mussten. Beim Bildungsmanagement geht es um die Festlegung der Ausbildungs- und Weiterbildungsinhalte bis auf Stufe Lektionenskizze. Die Umsetzung der so erarbeiteten Grundlagen wird vom Bildungsbetrieb sichergestellt, der vor allem die Voraussetzungen planerischer Art mit Bezug auf Termine, Ausbildungspersonen, Ressourcen etc. erarbeitet. Vom Bildungscontrolling werden, gestützt auf Evaluationen, die Bildungsergebnisse einer Prüfung unterzogen. Die daraus resultierenden Bewertungen, Hinweise und Massnahmenvorschläge sind dann wiederum vom Bildungsmanagement bezüglich allfälliger inhaltlicher Anpassungen bei der Ausbildung zu prüfen. Die ersten Ergebnisse der Ausbilder-, Absolventen- und Lerntransferevaluation sind durchwegs sehr zufriedenstellend.

Der Ausbildungs-Ausschuss liess sich im Einzelnen auch über die Evaluations- und Befragungsmethodik orientieren. Diese stützt sich auf anerkannte Praktiken in anderen vergleichbaren Institutionen. Das Konzept und die Fragebogen wurden in Zusammenarbeit mit den Ausbildungschefs der einzelnen kantonalen Polizeikorps entwickelt. Die IPH verfügt auch über weitere im Rahmen von Befragungen erhobene Kennzahlen als diejenigen, die im Geschäftsbericht der IPH ausgewiesen sind. Evaluationen in Form von Befragungen stellen ein wichtiges Instrument im Kontext der Qualitätssicherung dar. Mit grossem Unverständnis hat die IGPK vom Umstand Kenntnis genommen, dass die von den Korps gestellten Ausbilder die Teilnahme an den organisierten Feedbacks zunächst grossmehrheitlich verweigert haben, obwohl eine entsprechende Pflicht in den Rahmenverträgen zwischen der IPH und den Korps eindeutig festgehalten ist. Erst nach zusätzlichen Appellen konnte eine genügende Datengrundlage erhoben werden. Der fehlende Rücklauf bei Befragungen, mit dem im Übrigen auch die Zertifizierungsbemühungen der IPH erschwert werden, wird von der IPH als Beispiel für den Umstand interpretiert, dass das heutige Ausbilderkonzept im Kontext mit der Grösse der Schule nicht funktionieren kann (vgl. dazu auch Ziffer 5.4).

Ab Lehrgang 2 des Jahres 2009 steht ein verbessertes Instrumentarium für Prüfungen zur Verfügung, welches insbesondere ermöglicht, die verschiedenen Aspekte der Prüfungsabläufe, die Prüfungsinhalte und die Ausbildung der Prüfenden auf definierte Qualitätsstandards abzustützen. Insgesamt hat sich das neue Prüfungskonzept aufgrund der ersten Erfahrungen sehr bewährt. Dies ist nicht zuletzt auch auf den Umstand zurückzuführen, dass die IPH nun über ein von ihr angestelltes professionelles Team verfügt, welches für die Qualität, die Vollständigkeit und die richtige Durchführung der Prüfungen verantwortlich ist. Etwas kontrovers und in der Sache noch nicht abgeschlossen ist die Thematik der Beurteilung von sportlichen Leistungen und des Stellenwerts der körperlichen Fitness im polizeilichen Berufsalltag. Um Manipulationen bei den Prüfungen besser entgegenzutreten zu können, ist mit einer Anpassung der Schulordnung entschieden worden, dass Prüfungen nicht mehr wiederholt werden dürfen.

Auf grundsätzliche Fragestellungen, die mit dem Ausbildungskonzept in Zusammenhang stehen, wird unter Ziffer 5.4 detaillierter informiert; über das bildungspolitische Gesamtkonzept unter Ziffer 5.5; über Ausbildungskosten unter Ziffer 3.2.3; über Aspekte im Zusammenhang mit den Kapazitätsgrenzen beim Trainingszentrum Aabach unter Ziffer 6.1.

4. Führungsinstrumente

Die IGPK als interparlamentarische Kontrollbehörde hat nicht die Aufgabe, sich in operative Details der Schule einzumischen. Es obliegt ihr jedoch, sich zu vergewissern, dass die erforderlichen Führungs- und Steuerungsinstrumente vorhanden sind. Die IPH arbeitet mit einem Vier-Jahres-Globalbudget, welches sich am Leistungsauftrag orientiert. Zuhanden der Konkordatsbehörde erstellt die Schuldirektion einen jährlichen Voranschlag. Mit Bezug auf die Rechnungsführung erstellt die IPH einen Rechnungsabschluss, der als Finanz- und Betriebsbuchhaltung dargestellt wird. Pro Quartal wird ein vollständiger, konsolidierter, abgegrenzter Abschluss erstellt. Bezüglich wichtiger Grössen wie Personal- und Sachaufwand werden monatlich Soll-Ist-Vergleiche vorgenommen. Es liegen ein Kostenstellen- und ein Kostenträgerbudget vor.

Nach Art. 3 Abs. 1 des Konkordats wird die IPH nach den Grundsätzen der Kunden-, Leistungs- und Wirkungsorientierung geführt. Mit Bezug auf diese drei Aspekte gelangen Indikatoren zum Einsatz, welche Informationen im Sinne einer standardmässigen Prüfung der Erfüllung der Ziel-

vorgaben liefern. Gestützt auf die Kosten- und Leistungsrechnung können Kennzahlen betreffend Betriebsaufwand, Umsatzerlös, EBITDA⁵ pro Einheit und EBIT⁶ pro Einheit mit Bezug auf die Kundengruppen Polizistin / Polizist 1, KKW-Ausbildung, Weiterbildung und Seminare erschlossen werden. Darüber hinaus steht eine Reihe von weiteren Kennzahlen zur Verfügung. Die IPH verfügt im Weiteren über ein umfangreiches, formal und materiell differenziertes Controllingsystem.

Für die IGPK stehen Kostenkennzahlen, jeweils nach Kantonen differenziert, zur Verfügung in Bezug auf die Pauschalabgeltung in der Grundausbildung (Gesamtbetrag, Betrag pro Kopf Ausgebildete, Betrag pro Teilnehmertag) und in der Weiterbildung (Gesamtbetrag, Betrag pro Teilnehmertag).

Das Instrument einer Balanced Scorecard befindet sich in Entwicklung. Sie bildet einen Kernbestandteil des Leistungsauftrags und bildet in knapper Form die finanziellen, quantitativen und qualitativen Ziele ab. Die Balanced Scorecard wird auch der IGPK als Information zur Verfügung gestellt.

An einem Ausweis der betrieblichen Kosten pro Ausgebildete wird noch gearbeitet (vgl. oben, Ziffer 3.2.2).

Die IPH ist bemüht, ihre Ausbildungsleistungen auf zertifizierte Vorgaben abzustützen. Im Vordergrund stehen dabei die eduQua-Zertifikation, welche insbesondere die inhaltlichen Qualitätsstandards definiert (Anforderungen an Ausbildungsinhalte, an die Qualifikation der Ausbildenden, an die Gestaltung der einzelnen Lektionen, an Evaluationsstandards etc.), sowie die ISO-Zertifikation, mit welcher dokumentiert werden kann, dass die einzelnen Ablaufprozesse qualitativ beherrscht werden.

5. Besondere Problemstellungen: Ausbildung

Die nachstehenden Ausführungen geben einen Überblick über die wichtigsten Problem- und Fragestellungen, mit denen sich die IGPK im Berichtsjahr befasst hat.

5.1 Unité de doctrine bei der Ausbildung

Die einzelnen Korps der Konkordatsmitglieder haben recht unterschiedliche Erwartungen an die Ausbildung. Die Konkordatsmitglieder haben allerdings in ihrer Gesamtheit festgelegt, dass die

⁵ Definition gemäss Wikipedia: EBITDA ist die Abkürzung für englisch: *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*. Das heisst wörtlich übersetzt „Ertrag vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“. In der praktischen Anwendung hat es jedoch die Bedeutung von „Ertrag vor Finanzergebnis, ausserordentlichem Ergebnis, Steuern und Abschreibungen“. Es werden also ausserordentliche (einmalige) Kosten und Aufwendungen ebenso ignoriert wie Zinsen, sonstige Finanzierungsaufwendungen, Steuern und Abschreibungen.

⁶ Definition gemäss Wikipedia: EBIT ist die Abkürzung für englisch: *earnings before interest and taxes*. Das heisst wörtlich übersetzt „Gewinn vor Zinsen und Steuern“. In der praktischen Anwendung hat es jedoch die Bedeutung von „Gewinn vor Finanzergebnis, ausserordentlichem Ergebnis und Steuern“. Es werden also ausserordentliche (einmalige) Kosten und Aufwendungen ebenso ignoriert wie Zinsen, sonstige Finanzierungsaufwendungen oder -erträge und Steuern, weil alle diese Positionen nicht durch die eigentliche betriebliche Tätigkeit entstanden sind. Man spricht hier auch von einer *Bereinigung* des Gewinns oder dem *Herausrechnen* bestimmter Positionen.

Harmonisierung der Ausbildung an der IPH im Vordergrund zu stehen hat. Aus einer professionell-didaktischen Optik wäre die IPH an sich durchaus in der Lage, die Ausbildungen zu differenzieren. Sie ist auch mit dem Umstand konfrontiert, dass wesentliche Ausbildungsinhalte von den Spezialisten aus den Korps definiert und auch geleistet werden, was auch zu inhaltlich dichten und theorielastigen Lektionen führt, welche bislang in den Lerntransferevaluationen eher etwas weniger positiv beurteilt worden sind. Die Konkordatsorgane sind sich des hier vorhandenen Zielkonfliktes bewusst. Grundsätzlich sollen Änderungen gestützt auf weitere Evaluationsergebnisse diskutiert werden.

5.2 Grossklassen

Um Nachfragespitzen flexibel auffangen zu können, hat die IPH verschiedentlich auch Grossklassen mit 30 bis 32 Auszubildenden gebildet. Diese unterscheiden sich allerdings nur im Klassen- bzw. Halbklassenunterricht von den Normalklassen mit 24 Auszubildenden. Die trainingsrelevanten Ausbildungen, insbesondere in den polizeilichen Kernfächern Schiessen, Eigenschutz, Einsatztaktik etc., finden nach wie vor bei beiden Klassentypen in kleinen Gruppen statt (maximal 8 Auszubildende). Grundsätzlich könnte sich hier die Qualitätsfrage stellen, weil aus Qualitätsgründen bei der Errichtung der IPH als Zielsetzung 24er Klassen in Aussicht gestellt worden sind. Die IGPK vertritt die Auffassung, dass das von der IPH befolgte Vorgehen zu akzeptieren ist, umso mehr, als die praktische Ausbildung in kleinen Einheiten weiterhin gewährleistet ist und Grossklassen nur in theoretischen Fächern tatsächlich zustande kommen. Von Vorteil ist, dass die IPH mit ihrem Vorgehen flexibel auf Nachfragefluktuationen reagieren kann, ohne dass dadurch zusätzliche finanzielle Mittel benötigt werden.

5.3 Unterricht durch IPH-eigene Ausbilder und Korpsausbilder

Die Bemühungen um nachhaltige Verbesserungen beim Ausbildungskonzept, die insbesondere mit dem Umstand in Zusammenhang stehen, dass zahlenmässig immer noch sehr viele Korpsausbilder vorhanden sind und andererseits die Korps die von ihnen erwarteten Lektionen nicht vollständig leisten können, haben im Berichtsjahr noch nicht die gewünschten Ergebnisse gezeigt. Bei der Reduktion der Anzahl Ausbilder konnten trotz Anstrengungen sowohl der Schule wie auch der Korps noch keine Fortschritte erzielt werden. Das Problem bleibt pendent und soll 2010 einer definitiven Lösung zugeführt werden. Verschiedene Lektionen konnten zudem nicht produziert werden, weil nicht alle Korps ihre Lektionenkontingente erfüllt haben. Die IPH hat die Korps eingeladen, ihre Ausbilder für zwei oder drei Monate, oder auch für ein halbes oder ein ganzes Jahr nach Hitzkirch zu schicken, wodurch eine gesteigerte Rhythmisierung des Unterrichts möglich würde, was einen sehr positiven Einfluss auf die Unterrichtsqualität hätte. Bei einer länger dauernden Verpflichtung würden sich allerdings sehr schnell Fragen in Bezug auf die Multifunktionalität der Ausbildungskompetenzen und dann auch auf den Karriereverlauf der einzelnen Ausbilderinnen und Ausbilder stellen.

Von der IPH festangestellte Ausbilder werden zu einem Stundenansatz von CHF 114.00 entschädigt, Korpsausbilder zu einem Ansatz von CHF 158.50. Gemäss der Planung für das Jahr 2009 haben die Korpsausbilder mengenmässig einen Anteil von 63% der Lektionen sicherzustellen. Ausbilder aus der Privatwirtschaft, die nach Lektionen bezahlt werden, erhalten eine Entschädigung von CHF 112.35. Ein Unterrichten durch Personen, die an der IPH fest angestellt werden, würde sich betriebswirtschaftlich lohnen (vgl. dazu auch oben, Ziffer 3.2.3). Zu

beachten ist aber, dass das spezifische und fraterprobte aktuelle Wissen in vielen Bereichen nur durch Korpsausbilder sichergestellt werden kann.

5.4 Ausbilderkonzept

Aufgrund der ersten Erfahrungen im zweiten operativen Jahr identifiziert die Leitung der IPH eine Schwachstelle beim Ausbilderkonzept, das für die heute an der IPH praktizierte Ausbildung prägend ist. Korrekterweise müsste jedoch ein didaktisches Konzept im Vordergrund stehen, auf dessen Grundlage das Ausbilderkonzept die Umsetzung sicherstellt. Das heutige Konzept weist auf der Basis der entsprechenden Regelungen im Konkordatsvertrag den Ausbildern aus den Korps eine wichtige Rolle zu. Die Bestrebungen, die Zahl der akkreditierten Korpsausbilder im Berichtsjahr zu reduzieren, waren nicht erfolgreich. An der IPH waren rund 400 Korpsausbilder tätig, davon rund 100 Schiessinstruktoren. Mit dem heute vorhandenen Ausbilderkonzept kann nach Auffassung der Leitung der IPH eine moderne und professionelle Ausbildung, welche die Vermittlung zusammenhängender Handlungskompetenzen eines Polizisten gewährleistet, nicht erbracht werden. Zu vieles ist heute zufällig und Stückwerk. Erforderlich wäre deshalb ein neues Konzept, das auf einer definierten didaktischen Strategie basieren würde und moderner und professioneller zu sein hätte. Dabei wäre, von Ausnahmen abgesehen, die Ausbilder von der IPH angestellt, als Polizeiausbilder. Eine solche Umorientierung wäre auch auf der Basis des bestehenden Konkordats möglich, weil im Vertragstext der Umfang der von den Kantonen zu erbringenden Ausbildungsleistungen nicht definiert ist. Unbestritten ist, dass für Spezialfunktionen sowie zur Abdeckung von Absolventenfluktationen in den einzelnen Lehrgängen auf Ausbilder aus den kantonalen Korps nicht ganz verzichtet werden kann. Die heutige Lösung kam insbesondere unter dem Aspekt zustande, das sich laufend ändernde Fachwissen der Polizei an der Front in die Ausbildung einzubringen. Das Berufsbild eines Polizisten im Kanton Obwalden und eines solchen im Kanton Basel-Stadt ist allerdings nicht dasselbe, so dass das, was der einzelne Ausbilder aus seiner konkreten Arbeitswelt vermitteln kann, zu relativieren ist. Bei einem System mit professionellen Ausbildern müsste zwar der Kompetenzerhalt selber organisiert werden; dabei wäre es aber möglich, Erfahrungen in einem weit grösseren Kontext als heute, z.B. auch solche im benachbarten Ausland, zu berücksichtigen. Das heutige System beschränkt sich auf die begrenzte Welt der Konkordatskantone. Im Weiteren gilt zu beachten, dass die Gelder, die mit den Entschädigungen für die Korpsausbilder von der IPH an die Kantone zurückfliessen, nicht zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen, weil diesen ein zusätzlicher Aufwand im Sinne von Opportunitätskosten entsteht (die Polizisten sind während ihrer Instruktionszeit an der IPH in den einzelnen Korps nicht verfügbar, die Entschädigungen fliessen nur mit Bezug auf die effektive Ausbildungszeit und nicht für die ganze Abwesenheitszeit), so dass letztlich ein Nullsummenspiel resultiert. Die Bereitschaft, an der IPH zu instruieren, ist für Ausbilder aus den Korps nicht selbstverständlich, insbesondere auch deshalb, weil ihre Abwesenheit in ihren Korps offenbar verschiedentlich als negativ empfunden wird und sogar auch dazu führt, dass mit dieser Begründung der Aufstieg in Kaderpositionen abgelehnt wird. Die Leitung der IPH ist bestrebt, von der Konkordatsbehörde einen Auftrag zu erhalten, um die IPH zu reformieren, und zwar im Bereich des didaktischen Konzepts und darauf aufbauend beim Ausbilderkonzept. Zur gesamten Thematik soll in den ersten Monaten des Jahres 2010 ein eigentlicher Strategieprozess lanciert werden, auch um aufzuzeigen, in welche Richtung sich die Schule weiter entwickeln soll.

5.5 Bildungspolitisches Gesamtkonzept

Der Harmonisierungsprozess wird vom Nationalen Koordinationsorgan als Organ des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) und damit letztlich der KKJPD geleitet. Der sogenannte Rahmenlehrplan, der für die ganze Schweiz gelten soll, befindet sich in Erarbeitung und soll in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 verbindlich werden. Mit der Harmonisierung wird die Autonomie der regionalen Ausbildungszentren mit Bezug auf die Ausbildungsinhalte kleiner; der Bildungsplan wird dann nicht mehr in diesen, sondern auf der Stufe des Nationalen Koordinationsorgans entwickelt. Sobald die Harmonisierung geregelt ist, werden sich im Bereich des Bildungsmanagements Synergiefragen stellen.

5.6 Weiterbildung

Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung konnte nicht wie vorgesehen im Jahre 2008 mit der Weiterbildung gestartet werden. Im Berichtsjahr wurden wenige Leistungen erbracht, d.h. bloss zwei Kurse für Eigenschutz-Ausbilder und ein Kurs für Taktik-Ausbilder sowie ein Pilot-Refresherkurs, der allerdings ohne Delegationen aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt durchgeführt wurde. Auch im Jahre 2010 wird nur ein kleines Weiterbildungs Pensum angeboten. Die Gründe für diese Entwicklung sind komplex. Mit der Schaffung der IPH wurden der Schule, wie im Konkordatsvertrag festgehalten, auch Aufgaben im Bereich der Weiterbildung zugewiesen. Die konzeptionellen Kapazitäten wurden zunächst auf den Aufbau der Schule und die Optimierung der Grundausbildung gelegt. Als die IPH im Bereich der Weiterbildung operativ geworden war, wurde diese von den Korps wegen deren Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Euro 08 nicht beansprucht. Nach einer nochmaligen Konkretisierung ihres Angebots musste die IPH zur Kenntnis nehmen, dass dieses nicht mehr den Bedürfnissen der Korps entsprach. Die konzeptionellen Arbeiten sind an sich von der Schule geleistet worden, innerhalb des Schulrates, d.h. unter den Polizeikommandanten, bestand aber noch keine Einigkeit, was angeboten werden soll. Grössere Korps haben zum Ausdruck gebracht, dass sie die Weiterbildung selber durchführen wollen. Dabei ging es auch um grundsätzliche Fragestellungen, wie z.B. ob es Sinn macht, alle Ordnungsdienstausbildungen in Hitzkirch durchzuführen, oder wegen der damit wegfallenden Personalverschiebungen nicht doch eher vor Ort in den Kantonen. Denkbar wäre auch ein Modell, bei dem die IPH in Hitzkirch im Rahmen der Weiterbildung Instruktoren ausbildet und diese dann zu Hause die Mannschaft.

Nicht alle Korps sind bereit, die für die Weiterbildung erforderlichen Instruktoren im gewünschten Umfang zur Verfügung zu stellen. Zudem gilt es auch zu beachten, welche Weiterbildungsangebote vom Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) erbracht werden. Die IPH ist nun dabei, die Bedürfnisse der Korps nochmals sorgfältig zu erheben und auch die Koordination mit den Angeboten des SPI sicherzustellen. Angestrebt wird auch eine Integration des Weiterbildungsangebotes der IPH in eine gesamtschweizerische Weiterbildungsstrategie. Das Polizeikonkordat Nordwestschweiz (PKNW)⁷ ist bereit, vorderhand seine Weiterbildungskurse für das Polizeikonkordat Zentralschweiz⁸ zu öffnen.

Die IPH ist sich bewusst und die IGPK weist ihrerseits darauf hin, dass die Weiterbildung zu den ausdrücklichen Aufgaben der IPH gemäss den Bestimmungen des Konkordates gehört. Es

⁷ AG, BL, BS, BE, SO

⁸ LU, UR, SZ, OW, NW, ZG

bestand aber ursprünglich die Absicht, dass die IPH für den Bereich der Weiterbildung exklusiv zuständig sein müsste. Es scheint nicht möglich und deshalb auch wenig sinnvoll zu sein, Weiterbildungen anzubieten, für die bei den Korps kein Interesse besteht und für die sie auch keine Ausbilder zur Verfügung stellen wollen. Eine alternative Strategie, gemäss der die IPH Angebote macht und diese von beliebigen Interessenten besucht und mit einem Teilnehmerpreis abgegolten würden, wäre allerdings grundsätzlich möglich, müsste aber in Bezug auf die Bestimmungen des Konkordatsvertrags und der Pauschalabgeltung noch einer Prüfung unterzogen werden. Die nichterbrachten Leistungen im Bereich der Weiterbildung haben die IPH veranlasst, per Ende 2009 einen Teil der Pauschalabgeltung den Kantonen zurückzuzahlen (vgl. dazu auch oben, Ziffer 3.2.2).

Die IGPK hat festgestellt, dass die IPH sich wiederholt und ernsthaft um die Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten bemüht hat, dass sie aber wegen unterschiedlichen Bedürfnissen der Korps und strukturellen Begebenheiten davon nur wenig realisieren konnte. Die IGPK ist sich auch bewusst, dass nicht alle Weiterbildungen in Hitzkirch durchgeführt werden können.

Nicht erbrachte Leistungen im Bereich der Weiterbildung waren für die IPH auch Anlass für Rückzahlungen an die Kantone. Die IGPK stand diesem Ansinnen kritisch gegenüber. Sie stellt fest, dass trotz der Verankerung der Weiterbildung im Konkordatsvertrag die Kantone geplante und über die Pauschalabgeltung bereits finanzierte Leistungen bewusst nicht bezogen haben. Die IGPK vertritt auch die Auffassung, dass zur Sicherstellung einer einheitlichen Ausbildung innerhalb der verschiedenen Korps, z.B. im Bereich von gemeinsamen Ordnungsdienstseinsätzen, ein Zusammenhang zwischen Grundausbildung und Weiterbildung gegeben ist. Generell gelangte die IGPK zur Auffassung, dass mit einer Rückzahlung an die Kantone falsche Verhaltensanreize gesetzt werden. Sie verabschiedete deshalb die folgende Empfehlung zuhanden der Konkordatsbehörde:

Für den Bereich der Weiterbildung sollen keine Rückerstattungen an die Kantone erfolgen. Die entsprechenden Gelder sollen in geeigneter Form für künftige attraktive Weiterbildungsangebote der IPH reserviert bleiben.

5.7 Ausbildung zum Sicherheitsassistenten

Die Ausbildung zum Sicherheitsassistenten (in diese begriffliche Kategorie fallen auch die Botschaftsschützer) wird weiterhin nicht in Hitzkirch stattfinden, sondern in Bern, wo sich auch die Interessenten aus den Kantonen Zug und Solothurn anschliessen können. Dies entspricht dem Willen der Kantonspolizei Bern. Die IPH ist aufgrund der zersplitterten und marginalen Nachfrage, d.h. letztlich eines zu kleinen Segments, derzeit nicht in der Lage, ein Angebot in diesem Bereich zu machen, das auch andere Funktionen (Kontrolle des ruhenden Verkehrs, Gefangenentransporte, Kernkraftwerkbewachung etc.) umfasst. Sie ist jedoch bestrebt, ein Konzept für einen breit definierten Sicherheitsberuf zu erarbeiten, der überall einsetzbar wäre. Fest steht, dass die Ausbildung von Botschaftsschützern weiterhin in Bern erfolgen soll, auch wenn gemäss Konkordat eine entsprechende Ausbildung in Hitzkirch vorgesehen ist. Da es sich in erster Linie um ein bernspezifisches Problem handelt, ist die Abweichung vom Konkordat in diesem Punkt von Seiten der Institution nicht bestritten. In Bern können auch Personen aus anderen Kantonen ausgebildet werden, wobei offen bleibt, ob deren Bedürfnisse dabei voll abgedeckt werden können. Wenn die Ausbildung unter der Leitung des Kantons Bern stattfindet, ist

die IPH weder für die Inhalte noch für die Regelung der Finanzierung unter den beteiligten Kantonen zuständig.

Die IGPK hat das Nichteinhalten des Konkordats im Bereich der Botschaftsschutzausbildung mit einem gewissen Unbehagen zur Kenntnis genommen und deshalb die folgende Empfehlung zuhanden der Konkordatsbehörde verabschiedet:

Die IGPK stellt fest, dass die IPH entgegen den Bestimmungen des Konkordates derzeit kein Angebot für die Ausbildung im Bereich des Botschaftsschutzes und der Sicherheitsassistenten anbietet und dass ungewiss ist, ob ein solches Angebot überhaupt zustande kommen wird. In diesem Punkt wird der Konkordatsvertrag nicht eingehalten. Die IGPK empfiehlt, diesbezüglich bis Ende 2011 Klarheit zu schaffen, entweder indem das Konkordat mit entsprechenden Massnahmen eingehalten oder indem eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen des Konkordates vorgelegt wird.

6. Besondere Problemstellungen: Infrastruktur

6.1 Kapazitätsgrenzen der Ausbildungsinfrastruktur

Die Anmeldungen für den Lehrgang 2/2009 lagen im Bereich von 200, so dass sich Probleme mit Bezug auf die Kapazitätsgrenzen von einzelnen Ausbildungssegmenten im Trainingszentrum Aabach ergaben. Insbesondere bei den Spezialtrainingsinfrastrukturen bewegt sich die IPH gelegentlich an der Kapazitätsgrenze. Sie geht davon aus, dass das heutige Nachfrageniveau in den nächsten vier Jahren ungefähr gleich bleiben wird. Grundsätzlich geht es darum, dass die Infrastruktur sowohl qualitativ wie auch quantitativ auf die Nachfrage abgestimmt ist. Im Sinne von Sofortmassnahmen konnten flexible Lösungen mit einer Reorganisation des Stundenplans, etwas grösseren Klassen und zusätzlichen Trainingseinheiten gefunden werden. Die IPH bemühte sich projektmässig um die Erschliessung von zusätzlichen Ausbildungs- und Unterkunftsräumen und war dabei auch erfolgreich. Die Kapazitätsgrenzen werden allerdings nicht dermassen stark übertroffen, dass umgehend grössere Investitionen ausgelöst werden müssen. Diese wären derzeit nicht zu rechtfertigen. Der Beschluss über Erwerb oder Miete von zusätzlichen Räumen und Liegenschaften liegt bei der Konkordatsbehörde. Die IPH versteht sich als Dienstleisterin und ist entsprechend bemüht, flexibel auf Veränderungen in der Nachfrage zu reagieren. Diese wird vor allem auch durch die Rekrutierung in den einzelnen Korps der Konkordatsmitglieder beeinflusst, auf die die IPH keinen Einfluss hat und auch keinen Einfluss nehmen will. Pendent bleibt weiterhin ein Aussenschiessplatz. Derzeit geht die IPH nach Lenzburg schiessen. Die Pendenz hat allerdings auch wegen den finanziellen Konsequenzen keine hohe Priorität.

Für die IGPK bleibt offen, inwieweit lenkende Massnahmen zur Erhöhung der Planungssicherheit und auch zur Glättung von Kapazitätsspitzen in Erwägung zu ziehen wären. Sie weist auch darauf hin, dass die Qualität der Anlagen sehr gut ist, Probleme jedoch in Bezug auf die verfügbaren Kapazitäten entstehen können.

6.2 Infrastruktur im IT-Bereich

Bis zu Beginn des Jahres 2009 sind von der IPH insgesamt CHF 2'428'000 in den IT-Bereich investiert worden (350 Laptops, 40 IT-Arbeitsplätze, W-Lan-Infrastruktur in Lern- und Wohnhäusern, Präsentationstechnik, Software). Mit Ausnahme der Vervollständigung der W-Lan-Infrastruktur und der Weiterentwicklung der Swissmentor-Software sind die Grundinvestitionen in den IT-Bereich damit abgeschlossen.

6.3 Weitere Aspekte bezüglich Infrastruktur

Die IPH sieht sich mit dem Umstand konfrontiert, dass auf dem Gebiet des Konkordats Projekte für private Trainingsinfrastrukturen für die Polizeiausbildung zur Diskussion stehen (Projekt Ypsilon in Hitzkirch selbst, Projekt in Eiken AG). Weil die IPH in Bezug auf Spezialinfrastrukturen gelegentlich am Limit ist, ist sie an zusätzlichen Lokalitäten, die für die polizeiliche Ausbildung attraktiv sind, grundsätzlich interessiert. Nach Auffassung der IGPK entsteht damit allerdings auch die Wahrscheinlichkeit, dass wegen besserer Erreichbarkeit attraktive Konkurrenzstandorte zu Hitzkirch entstehen könnten. Die Substanz der IPH und des Konkordats sollten jedoch nicht gefährdet werden. Zuhanden der Konkordatsbehörde hat die IGPK die folgende Empfehlung verabschiedet:

Der allfällige Bau von Infrastrukturanlagen für die Polizeiausbildung an anderen Orten soll in die Diskussion um die Strategie der IPH einbezogen werden. Es ist darauf zu achten, dass solche Standorte der IPH angegliedert und ihrer konzeptionellen Führung unterstellt werden.

7. Gesamtbeurteilungen und Empfehlungen der IGPK

Die IGPK darf feststellen, dass die IPH sehr gut unterwegs ist und die von ihr geforderten Ausbildungsleistungen in hoher Qualität erbringt. Die IPH ist in der Lage, flexibel auf die Änderung von Rahmenbedingungen zu reagieren, die sich insbesondere aus wechselnden und nicht immer genau planbaren Absolventenzahlen ergeben, und hat dennoch zu einem Courant normal ihrer Tätigkeit finden können. Sowohl die Ausbildungsinhalte wie auch die betrieblichen Aspekte konnten weiter optimiert werden. Grundsätzlich kann auch festgestellt werden, dass das Controlling und die interne Kontrolle sehr gut konzipiert sind und entsprechend funktionieren. Die IGPK hat die von ihr gewünschten Informationen stets erhalten.

Vor diesem Hintergrund eines funktionierenden Betriebs muss die IGPK jedoch auch feststellen, dass nach den beiden ersten vollen operativen Betriebsjahren sich im Jahre 2009 die strukturellen Probleme und Schwachstellen deutlich herausgebildet haben. Diese sind in der Konstruktion des Konkordates enthalten. Die IGPK hat auch festgestellt, dass die Probleme von der IPH erkannt und analysiert worden sind und dass diese umgehend dabei ist, nach Alternativen zu suchen. In Bezug auf verschiedene Lösungsaspekte (didaktisches Gesamtkonzept, Instruktorenproblematik, Weiterbildung, Botschaftsschützer Ausbildung etc.) stellt sich die Frage, ob eine Anpassung des Konkordatstextes erforderlich ist. Die IGPK erwartet, dass sich diese grundsätzliche Fragestellung im Rahmen des im Jahr 2010 vorgesehenen Strategieprozesses hinreichend klären lässt.

Es ist auch nicht zu verkennen, dass aus unterschiedlichen Gründen (stark divergierende Bedürfnisse der kantonalen Korps, aus Distanzgründen nicht überall vorhandene Bereitschaft zu Transfers nach Hitzkirch, etc.) eine einhellige und vorbehaltlose Akzeptanz der IPH in den einzelnen Korps nicht unbedingt gegeben zu sein scheint. Dabei ist darauf hinweisen, dass zweieinhalb Jahre vielleicht eine zu kurze Zeit sind, damit die erforderliche Akzeptanz genügend reifen kann. Nach Auffassung der IGPK sollte das Konkordat als solches nicht in Frage gestellt werden. Sowohl polizeiliche Aufgaben, die nur mit Vertretungen aus mehreren Korps bewältigt werden können, wie auch die generellen Trends im Bereich der Ausbildung in Richtung einer gesamtschweizerischen Harmonisierung zeigen auf, dass die Bedeutung der Koordination und der Zusammenarbeit unter den Kantonen weiter wachsen wird. In diesem Sinne spricht sich die IGPK dafür aus, die zweifellos erforderlichen Anpassungen im Rahmen des Konkordates zu suchen, was nicht ausschliesst, dass dieses bei zwingendem Bedarf auch revidiert werden kann.

Die IGPK hat die folgenden Empfehlungen abgegeben (Zusammenfassung; vgl. dazu auch oben die Ausführungen unter den Ziffern 5.6, 5.7 und 6.3):

Empfehlung 1: Für den Bereich der Weiterbildung sollen keine Rückerstattungen an die Kantone erfolgen. Die entsprechenden Gelder sollen in geeigneter Form für künftige attraktive Weiterbildungsangebote der IPH reserviert bleiben.

Empfehlung 2: Der allfällige Bau von Infrastrukturanlagen für die Polizeiausbildung an anderen Orten soll in die Diskussion um die Strategie der IPH einbezogen werden. Es ist darauf zu achten, dass solche Standorte der IPH angegliedert und ihrer konzeptionellen Führung unterstellt werden.

Empfehlung 3: Die IGPK stellt fest, dass die IPH entgegen den Bestimmungen des Konkordates derzeit kein Angebot für die Ausbildung im Bereich des Botschaftsschutzes und der Sicherheitsassistenten anbietet und dass ungewiss ist, ob ein solches Angebot überhaupt zustande kommen wird. In diesem Punkt wird der Konkordatsvertrag nicht eingehalten. Die IGPK empfiehlt, diesbezüglich bis Ende 2011 Klarheit zu schaffen, entweder indem das Konkordat mit entsprechenden Massnahmen eingehalten oder indem eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen des Konkordates vorgelegt wird.

8. Die IPH im Jahre 2010

Mit der Zusammenlegung der Stadt- und der Kantonspolizei Luzern besteht ab 1.1.2010 das Konkordat noch aus 11 Mitgliedern (die 11 Konkordatskantone).

Die Budgetierung sieht für das Jahr 2010 einen Rückgang der Pauschalabgeltung von 14.1 auf 13.45 Mio. Fr. vor. Auf die einzelnen Kantone entfallen dabei die folgenden Beträge (die nachstehenden Zahlen entsprechen dem Kenntnisstand von Dezember 2009 und können noch leicht variieren):

<i>Kanton</i>	<i>Prozentanteil</i>	<i>Betrag in CHF</i>
Aargau	13.96	1'878'080
Basel-Landschaft	8.67	1'165'576
Basel-Stadt	10.52	1'415'098
Bern	33.30	4'478'284
Luzern	13.76	1'850'900
Nidwalden	1.82	244'836
Obwalden	0.85	114'166
Solothurn	7.60	1'022'830
Schwyz	4.30	578'740
Uri	1.46	196'708
Zug	3.75	504'782
Total	100.00	13'450'000

Der budgetierte Investitionsbedarf beläuft sich 2010 auf 2.186 Mio. Fr. und ist damit um 0.997 Mio. Fr. höher als im Jahre 2009, aber um 2'622 Mio. Fr. tiefer als im Jahre 2008. Gemäss Plan-Mittelflussrechnung sind für die Jahre 2011 bis 2013 jährliche Investitionen im Umfang von jeweils 2 Mio. Fr. vorgesehen. Ab 2012 kann erstmals mit einem Gewinnvortrag gerechnet werden.

Die Reintegration der Gastronomie ab dem Jahre 2010 ermöglicht ihre Zusammenlegung mit der Raumvermietung und den Hotels; auch die Marktbearbeitung im Seminar- und Eventbereich soll dadurch einfacher werden. Im Weiteren werden positive Auswirkungen auf die Qualität und ein Ertrag von Fr. 200'000 für das Jahr 2010 erwartet. Im Wesentlichen bedingt durch die Reintegration der Gastronomie wird die Anzahl Vollzeitstellen an der IPH im Jahre 2010 um 4.5 Einheiten auf 47.5 ansteigen.

Der Leistungsauftrag 2010-2013 wurde erstmals als Balanced Scorecard präsentiert. Er sieht weiterhin sinkende Beträge für die Pauschalabgeltung bis auf 12.450 Mio. Fr. im Jahre 2013 vor. Die Planwerte beinhalten jedoch noch nicht die Ausbildungen für die Korpserhöhungen im Kanton Bern. Sollten diese im Umfang von 200 Einheiten verteilt auf vier Jahre stattfinden, würde sich der Pauschalabgeltungsbetrag pro Jahr um 740'000 Fr. erhöhen.

9. Die IGPK im Jahre 2010

Die IGPK wird sich im Jahre 2010 neben den in den Konkordatsbestimmungen aufgeführten Aufgaben schwergewichtig mit den grundlegenden aktuellen Fragestellungen auseinandersetzen, d.h. der Strategie der IPH, dem didaktischen Gesamtkonzept, der Instruktorenproblematik

und der Weiterbildung. Nach den besonderen Anstrengungen im Jahre 2009 besteht die Zielsetzung, dass auch sie zu einem Courant normal ihrer Kontrolltätigkeit findet.

10. Zusammensetzung der IGPK per 1.1.2010

Frau	Grossrätin	Boeck Rita (AG)
Herr	Landrat	Brändli Walter (NW)
Frau	Landrätin	Brunner-Ritter Rosmarie (BL)
Herr	Landrat	Degen Jürg (BL)
Herr	Kantonsrat	Fallegger Willy (OW)
Herr	Landrat	Gisler Walter (UR)
Herr	Kantonsrat	Grunder Daniel (ZG)
Frau	Kantonsrätin	Halter-Furrer Paula (OW) (Leiterin Ausbildungs-Ausschuss)
Herr	Kantonsrat	Imbach Konrad (SO)
Herr	Landrat	Käslin Tobias (NW)
Herr	Grossrat	Leuenberger Samuel (BE)
Frau	Kantonsrätin	Löönd Cornelia (SZ)
Herr	Grossrat	Meyer Markus (BE), (Präsident IGPK)
Herr	Kantonsrat	Müller Guido (LU)
Herr	Grossrat	Müller Urs (BS)
Herr	Grossrat	Rutschmann Eduard (BS)
Frau	Kantonsrätin	Schmid-Ambauen Rosy (LU)
Herr	Grossrat	Senn Andreas (AG)
Herr	Kantonsrat	Studer Heiner (SO)
Herr	Landrat	Studer Urs (UR)
Frau	Kantonsrätin	Thalmann Irene (SZ)
Frau	Kantonsrätin	Wicky Vreni (ZG) (Leiterin Unternehmens-Ausschuss)

11. Antrag der IGPK

Die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IGPK) der IPH beantragt den Parlamenten der Konkordatsmitglieder, vom Jahresbericht 2009 der IGPK Kenntnis zu nehmen.

Hitzkirch, 7. Mai 2010

Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IGPK) der IPH

Der Präsident

Der Sekretär

Grossrat Markus Meyer (BE)

Christian Moser