

KANTONSRATSBESCHLUSS
BETREFFEND DEN BEITRITT ZUM KONKORDAT VOM 25. JUNI 2003
ÜBER ERRICHTUNG UND BETRIEB EINER INTERKANTONALEN
POLIZEISCHULE HITZKIRCH

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION
VOM 7. APRIL 2004

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die erwähnte Vorlage an zwei Sitzungen beraten. Regierungsrat Hanspeter Uster, Karl Walker, Kommandant der Zuger Polizei, und Beat Hensler, Projektleiter und Kommandant der Kantonspolizei Luzern, vertraten das Geschäft aus Sicht der Regierung sowie der Konkordatskantone. Unterstützt wurden sie durch Urs Henggeler, Direktionssekretär, und Frau Ruth Schorno, welche das Protokoll führte.

Sowohl im Vorfeld der ersten als auch vor der zweiten Sitzung unterbreitete die Kommission der Sicherheitsdirektion diverse Fragen zur späteren Ausgestaltung der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch, deren Funktionsweise, der damit verbundenen Kosten und die spezifisch für Zug wichtigen Auswirkungen.

Hiermit erstatten wir folgenden Bericht und Antrag und gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Allgemeine Einführung
2. Auswirkungen des Konkordates auf den Kanton Zug
3. Eintretensdebatte
4. Stellungnahme zum Konkordatstext
5. Schlussabstimmung
6. Antrag

1. Allgemeine Einführung

Bereits seit 1967 bilden die Innerschweizer Kantone die Polizeianwärter/innen gemeinsam aus. Dazu wurde die Zentralschweizerische Polizeischule in Sempach, die vom Kanton Luzern geführt ist (ZSPS), 1965 gegründet. Auf Grund des erhöhten Polizeibestandes ist die Schule zu klein geworden, und in den letzten Jahren mussten die Ausbildungen doppelt geführt werden. Es musste mit Klassengrössen bis zu 42 Polizistinnen und Polizisten gearbeitet werden. Die Schulleitung gehört zum Korps der Kantonspolizei Luzern. Der Kanton Zug hat mit dem Kanton Luzern entsprechende Vereinbarungen getroffen.

Im Hinblick auf die Weiterführung, den Ausbau und die Neukonzeption der Polizeiausbildung wurde unter der Leitung von Frau RR B. Andres und Frau RR M. Fischer (ab April 2003 Frau RR Schärli) zusammen mit den Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren der beiden Polizeikonkordate Nordwestschweiz und Zentralschweiz ein neues Ausbildungskonzept für eine interkantonale Polizeischule in Hitzkirch erarbeitet. An dieser interkantonalen Polizeischule sollen 11 Kantone sowie die Stadt Luzern beteiligt sein. Die Stadt Bern fällt weg, da das Stadtpolizeikorps Bern in die Kantonspolizei integriert werden soll, ähnlich wie die Zusammenführung der Kantonspolizei und Stadtpolizei Zug zur Zuger Polizei.

Die neue Schule ist geplant als selbständige rechtsfähige Anstalt der Konkordatspartner und soll nach den Grundsätzen der Kunden-, Leistungs- und Wirkungsorientierung geführt werden mit einem Globalbudget.

Rund 230 bis 330 Anwärterinnen und Anwärter sollen jährlich eine zehnmonatige Grundausbildung an der neuen Schule absolvieren. Zusätzlich ist ein sechswöchiges Praktikum im Stammkorps vorgesehen. Zusätzlich werden Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten.

Die Investitionskosten werden vom Kanton Luzern übernommen.

Übernommen werden sollen die Räumlichkeiten des Lehrerseminars Hitzkirch, weil diese im Rahmen der Mittelschuloptimierung nicht mehr als Seminar benötigt wurden.

Die Betriebskosten betragen jährlich Fr. 13.66 Millionen und werden zu 70% nach dem Tragfähigkeitsprinzip (Wertberechnung aus Korpsgrösse, Einwohnerzahl, Schülerzahl) und 30% nach dem Verursacherprinzip den Kantonen verrechnet. Die Aufnahme des Schulbetriebes in Hitzkirch ist auf Herbst 2006 geplant. Soweit nicht 95% der Konkordatsmitglieder, die auch 95% der Kosten tragen, dem Konkordat zustimmen, kommt das Konkordat nicht zustande.

Der Nutzen aus der Zusammenlegung der Ausbildung kann kurz wie folgt dargestellt werden.

- a. Die Anerkennung des Berufsbildes „Polizist“ ist weit fortgeschritten, so dass diese Ausbildung als Abschluss mit eidgenössischem Fachausweis durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) anerkannt wird.
- b. Durch kleinere Klassengrössen bis maximal 24 Teilnehmerinnen und Teilnehmer kann gewährleistet werden, dass die Ausbildung nicht nur als Frontalunterricht, vergleichbar mit einer Vorlesung an der Universität erfolgt, sondern auch in Gruppen praktisch geübt und das theoretische Wissen praktisch genutzt werden kann.
- c. Durch eine einheitliche Grundausbildung kann die Einsatzdoktrin der zur Zusammenarbeit verpflichteten Polizeikorps vereinheitlicht werden. Zu denken ist beispielsweise an Einsätze wie das WEF in Davos, Grossveranstaltungen wie den G-8-Gipfel, aber auch die kantonsgrößenüberschreitende Bekämpfung der Kriminalität. Synergien werden in den Bereichen Personal, Material, Methodik und Didaktik genutzt.
- d. Der Standortkanton Luzern drängt sich auf, weil der Seminarkomplex inklusive Aabachzentrum, einer Zivilschutzanlage, die auch Schiessübungen usw. zulässt, zur Verfügung steht. Für alle beteiligten Polizeikorps ist auch die zentrale Lage von Vorteil.

2. Auswirkungen des Konkordates auf den Kanton Zug

Im Rahmen der Vorstellung des Konzeptes hat die vorberatende Kommission ihren Schwerpunkt auf die Kosten – Nutzen – Situation für den Kanton Zug gelegt. In diesem Zusammenhang ist die Kommission zu folgenden Schlüssen gekommen.

1. Direkter Nutzen des neuen Ausbildungskonzeptes

Die bisher kantonale Ausbildung von 19 bis 20 Wochen kann durch die IPH auf 9 bis 10 Wochen reduziert werden. Der Aufwand kantonalen Instruktoren kann reduziert werden. Während 8 Wochen fallen für die Mentoren in den Bereitschaftszügen keine Betreuungsarbeiten für die Auszubildenden an. Damit können bei sieben Polizeianwärter/innen pro Jahr rund 280 Betreuungstage eliminiert werden.

2. Mittelbarer Nutzen / Qualitätsverbesserung

Durch die Professionalisierung und die kleineren Klassengrößen kann ein besserer Lerneffekt erzielt werden, was zur Folge haben sollte, dass in den ersten Berufsjahren die Fehlerhäufigkeit reduziert und bereits unmittelbar nach der Ausbildung eine bessere Einsatzbereitschaft und damit höhere Effizienz erzielt werden kann.

Durch die verbesserte Ausbildung unter anderem in Psychologie, Umgang mit schwierigem Publikum sowie praxisorientierten Lernmethoden soll erreicht werden, dass die Polizeianwärter/innen mit besseren Voraussetzungen ihre Tätigkeit aufnehmen und im alltäglichen Leben weniger überfordert sind, was Absenzen und Burnout-Auswirkungen entgegen wirken sollte.

3. Langfristige Wirkung

Die Zusammenlegung der Polizeigrundausbildung und auch der Weiterbildung hat zur Folge, dass weniger Koordination und Absprachen bei gemeinsamen Einsätzen notwendig werden. Langfristig verspricht man sich eine engere Zusammenarbeit und auch einen Korps übergreifenden Stellenmarkt für Polizisten und Polizistinnen, so dass der Polizeiberuf attraktiver wird.

4. Aufnahmegarantie

Bei einer Beteiligung des Kantons Zug an der IPH hat der Kanton Zug die Garantie, dass seine Polizeianwärter und Polizeianwärterinnen wirklich einen Ausbildungsplatz erhalten.

5. Internat

Bei der Führung der Schule vorgesehen und was zu Diskussionen Anlass gegeben hat, dass die Anwärterinnen und Anwärter während 8 Wochen zwingend an der Schule wohnen sollen und dies zu zusätzlichen Internatskosten führt. Die Kosten für die Internatszeit sind in der Leistungspauschale bereits kalkuliert und eingefügt, so dass das Internat kostenlos angeboten werden kann. Gemäss Art. 29 Abs. 3 des Konkordates kann die Konkordatsbehörde allerdings einen Beitrag von den Auszubildenden an Unterkunft und Verpflegung verlangen.

6. Lohn

Sämtliche Anwärterinnen und Anwärter erhalten während der Ausbildung ihren Lohn. Dies entspricht einer schweizweiten Praxis.

7. Nichtbeitritt

Würde der Kanton Zug dem Konkordat nicht beitreten, müsste er die Ausbildung bei anderen Polizeikonkordaten, beispielsweise beim Zürcher Polizei- oder beim Ostschweizer Polizeikonkordat einkaufen. Das Polizeikommando rechnet erstens damit, dass pro Polizeianwärterin und -anwärter die Kosten marktkonform angesetzt würden und damit ein Ausbildungsjahr Fr. 46'000.00 pro teilnehmende Person kosten würde. Eine zugesicherte Anzahl Ausbildungsplätze würde weder das Zürcher Polizeikonkordat noch das Ostschweizer Polizeikonkordat zur Verfügung stellen.

8. Kostensituation für den Kanton Zug

Unter der bisherigen Leitung der ZSPS sind folgende Kosten angefallen:

Schuljahr 01/02	Fr.	239'083.00
Schuljahr 02/03	Fr.	100'892.00
Schuljahr 03/04	Fr.	363'494.00

wobei dieser Betrag noch nicht ausgegeben, sondern budgetiert ist.

In diesen Jahren besuchten aus Zug:

Schuljahr 01/02 13

Schuljahr 02/03 0

Schuljahr 03/04 21

Anwärterinnen und Anwärter die heute noch bestehende Polizeischule in Sem-pach.

Für den Kanton Zug wird in Zukunft mit folgenden Kosten gerechnet:

Fr. 433'000.00 pro Jahr. Darin eingeschlossen ist neben der Grundausbildung auch ein Teil der Weiterbildung, die heute korpsintern und am Schweizerischen Polizeiinstitut mit entsprechender Kostenfolge aber nicht über die ZSPS angeboten werden konnte.

Für die Grundausbildung kann ein Thesen-Vergleich der Kosten ZSPS und IPH wie folgt gemacht werden:

Bei 0 Schülern ZSPS Fr. 113'494.00

Bei 0 Schülern IPH Fr. 232'012.00

Mehrkosten Fr. 118'518.00

Bei 7 Schüler/innen ZSPS Fr. 191'894.00

Bei 7 Schüler/innen IPH Fr. 324'817.00

Mehrkosten Fr. 132'923.00

Bei 10 Schüler/innen ZSPS Fr. 225'494.00

Bei 10 Schüler/innen IPH Fr. 352'659.00

Mehrkosten Fr. 127'165.00

9. Kostenreduktion der Konkordatsbehörde

Die vorberatende Konferenz der Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren hat bereits mehrmals Kostenreduktionen verlangt. Die heute budgetierten Fr. 13'650'000.00 waren um jährlich zwei Millionen Franken höher; erreicht wurde der heutige Betrag, indem die Lektionenzahl bei einzelnen Lehrpersonen erhöht, die Ferien der Auszubildenden gekürzt, das Weiterbildungsangebot eingeschränkt wurde und die IPH ganz auf eine eigenständige Forschungsabteilung verzichtet. Für den Kanton Zug haben diese Abstriche eine Kostenreduktion von rund Fr. 70'000.00 pro Jahr auf rund Fr. 433'000.00 zur Folge, davon Fr. 325'000.00 für die Grundausbildung.

10. Vorleistungen Luzern

Die Personalkosten für das Jahr 2005 bis zum Schulbeginn 2006 werden durch ein Darlehen des Kantons Luzern, das nicht zu verzinsen ist, von Franken 7 Millionen gedeckt. Dieses ist über die Betriebskosten im Anschluss daran zurückzubezahlen.

11. Vorbehalt

Fraglich ist die Beteiligung heute vor allem des Kantons Basel-Stadt. Kommt es nicht zu einer Beteiligung dieses Kantons, ist das Konkordat neu zu verhandeln.

Zusammenfassend konnte die Kommission feststellen, dass die Grundausbildung rund Fr. 120'000.00 bis Fr. 130'000.00 pro Jahr teurer zu stehen kommt als bisher. Die gesamten Kosten erhöhen sich von variablen Beiträgen von rund Fr. 240'000.00 bis Fr. 360'000.00 auf Fr. 433'000.00 pro Jahr.

Der Nutzen der Ausbildung liegt vor allem in der Art und in der Intensität der Ausbildung, den kleineren Klassengrößen, welche zu einer Effizienzsteigerung führen und der kantonsübergrenzenden weiteren Angleichung, in dem eben nicht nur die Zentralschweizer Kantone, sondern ganz wichtig Bern, Aargau, Basel-Land und evt. Basel-Stadt dieses Konkordat mittragen.

3. Eintretensdebatte

Die Kommission war sich bewusst, dass mit dem Eintreten gleichzeitig auch der Konkordatsbeschluss gemäss Vorlage 1182.2 - 11312 genehmigt würde.

Die Eintretensdebatte bezog sich deshalb vor allem auf die bereits ausführlich dargestellte Kosten-Nutzen-Frage. Dabei kam die Kommission einstimmig zur Überzeugung, dass auch im Vergleich mit Kosten anderer Ausbildungen, eine einjährige Ausbildung, welche den Kanton Zug bei einer Anzahl Schüler/Schülerinnen inkl. Weiterbildung in der Grössenordnung von Fr. 47'000.00 pro Jahr ohne Lohnzahlungen kosten würde, angemessen ist. Dabei ist zu beachten, dass bei 7 Polizeianwärterinnen die Schulkosten pro Person rund Fr. 46'400.00, bei 10 Polizeianwärterinnen rund Fr. 35'300.00 betragen werden.

Der Vergleich mit anderen Ausbildungsarten, beispielsweise einem Universitätsstudium oder einer höheren Fachschule, kann, so die Meinung der Kommission, nicht direkt gezogen werden, zumal solche Ausbildungen, beispielsweise Kosten Studium Geistes- und Sozialwissenschaften Fr. 9'500.00 pro Jahr pro Person, Kosten Medizinstudium 1. und 2. Jahr Fr. 23'000.00 pro Person, Human- und Zahnmedizin in den höheren Semestern Fr. 46'000.00 pro Jahr, Fachhochschule für Architektur Fr. 18'000.00 pro Jahr, mehrere Jahre dauern würden und vorgängig nicht bereits eine Ausbildung abgeschlossen sei. Die Kommission vertrat klar die Meinung, dass der Beruf des Polizisten hohe Anforderungen an die Polizeianwärter und Polizeianwärterinnen stellt und diesem Umstand mit einer qualitativ hoch stehenden Ausbildung Rechnung zu tragen ist. Dabei lag einem Kommissionsmitglied viel daran, dass gerade bei den Fächern wie Deutsch, Psychologie, Fremdsprachen, usw. darauf geachtet wird, dass auch weibliche Lehrpersonen angestellt werden, um auch dieses Element in die Ausbildung einbringen zu können und der Gleichberechtigung Rechnung zu tragen.

Die Kommission beschloss nach kurzer Diskussion einstimmig: Eintreten auf die Vorlage und stimmte ihr damit vollumfänglich zu.

Dabei ist sich die Kommission bewusst, dass das Konkordat nicht zustande kommt, sollte sich der Kanton Basel-Stadt nicht zum Beitritt entschliessen können. Da in der Zwischenzeit jedoch die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Uri bereits durch Parlamentsbeschlüsse ihre Zustimmung betreffend Beitritt zum Konkordat vom 25. Juni 2003 erteilt haben, liegt der Kommission daran, diesen Entscheid schon heute zu fällen und nicht abzuwarten, ob der Kanton Basel-Stadt zustimmt oder nicht.

4. Stellungnahme zum Konkordatstext

Obwohl die vorberatende Kommission keine Anträge zur Änderung des Konkordats-textes stellen kann, hat die vorberatende Kommission den Konkordatstext im Detail durchberaten, um dem anwesenden Sicherheitsdirektor ergänzende Fragen stellen und auch Anregungen anbringen zu können.

Der Konkordatstext wird, soweit es in der Kommission zu Diskussionen gekommen ist, als Anhang zur Vorlage Nr. 1182.2 - 11312 kurz wie folgt kommentiert.

1. Rubrum

Die Stadt Bern wird möglicherweise wegfallen, wenn, wie bereits erwähnt, die Kantonspolizei und Stadtpolizei Bern sich zusammenschliessen werden. Dies ist für die Kostenbeteiligten nicht von Bedeutung, da der Kanton Bern das Kontingent und auch die Zahlungsverpflichtungen der Stadt Bern übernimmt.

2. Art. 3 Abs. 2 Führung der Schule

Die Leistungsaufträge haben eine Verbindlichkeit von vier Jahren. Die Konkordatskosten können pro Jahr, ohne Anpassung und Neudefinition des Leistungsauftrages, im Umfang von max. 2% erhöht werden, dazu bedarf es gemäss Art. 9 lit. f 2. Lemma der Zustimmung 2/3 der Stimmenden.

3. Art. 11 Organisation Schulrat

Der Regierungsrat wird eingeladen, in Abs. 2 zu klären, ob mit dem qualifizierten Mehr von 2/3 die Stimmenden oder die Stimmen gemeint sind. Nachdem ein oder eine Stimmende je nach Ausbildungsplätzen mehr oder weniger Stimmen erhält, sollte das qualifizierte Quorum die Stimmen und nicht die Stimmenden betreffen, ansonsten das Quorum unterlaufen werden kann.

4. Art. 14 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission, Stellung und Zusammensetzung

Diese Behörde besteht aus 24 Mitgliedern, wobei 2 davon aus der Mitte des Kantonsrates zu wählen sind. Die Kommission regt an, dass es sich dabei entweder um zwei Mitglieder der neu gewählten Konkordatskommission oder um die beiden STAWIKO Mitglieder, die für die Visitation der Sicherheitsdirektion zuständig sind, handelt.

5. Art. 20 Weiterziehung der Entscheide der unabhängigen Rekurskommission

Gemäss Abs. 2 ist im Kanton Zug der Regierungsrat bei einer Anfechtung zuständig.

6. Art. 25 An der IHP angestelltes Personal

Bereits darauf hingewiesen wurde unter der Eintretensdebatte, dass die Kommission Wert darauf legt, dass auch Frauen in den Lehrkörper aufgenommen werden.

7. Art. 26 Nicht an der IPH angestelltes Ausbildungspersonal

Die Kommission hat bei Überprüfung des Budgets die Frage gestellt, weshalb die Aufwendungen, Honorare für nicht angestellte Dozenten und Dozentinnen höher ausfallen als für fest angestelltes Ausbildungspersonal. Der Grund liegt, wie die Kommission erfahren konnte, darin, dass man grossen Wert darauf legt, Praktiker und Praktikerinnen aus dem Polizeidienst als Dozenten auch weiterhin zu engagieren, damit eben die Ausbildung dem tatsächlichen Arbeitsbild, wie es die Anwärter und Anwärterinnen nach Beendigung der Ausbildung vorfinden, nahe kommt.

8. Art. 29 Rechtliche Stellung der Auszubildenden

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass es wichtig und richtig erscheint, wenn die Auszubildenden einen Beitrag an die Internatskosten zu leisten haben.

9. Art. 32 Austritt und Übertritt

Eine gesetzliche Grundlage besteht heute noch nicht, um die Polizeianwärterinnen und –anwärter zu verpflichten, einen Rückzahlungsvorbehalt zu unterzeichnen. Der Regierungsrat konnte auch mitteilen, dass seit 1998 alle Personen, die die Ausbildung zum Polizisten absolviert haben, später auch eingestellt werden konnten und ein einziger Mitarbeiter nach drei Dienstjahren seine Stelle verlassen hat. Der Regierungsrat ist aber gewillt, im Rahmen des künftigen Polizeirechts einen Rückzahlungsvorbehalt vorzusehen.

10. Art. 44 Kündigung

Das Konkordat dauert bis 31. Dezember 2035 und ist damit auf 20 Jahre fest angelegt und während dieser Zeit unkündbar.

5. Schlussabstimmung

Auch in der Schlussabstimmung stimmten sämtliche Kommissionsmitglieder dem Konkordatsbeschluss zu. Am Konkordatsbeschluss selber (Vorlage Nr. 1182.2 - 11312) wurden keine Vorbehalte angebracht.

6. Antrag

Namens der einstimmigen Kommission kann ich Ihnen **b e a n t r a g e n**,

auf die Vorlage Nr. 1182.2 - 11312 einzutreten und ihr in der vorliegenden Form zuzustimmen.

Zug, 7. April 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN
KOMMISSION

Die Präsidentin: Andrea Hodel

Kommissionsmitglieder:

Hodel Andrea, Zug, **Präsidentin**
Corrodi Rosvita, Zug
Diehm Peter, Cham
Ebinger Michel, Risch
Fähndrich Burger, Rosemarie, Steinhausen
Gaier Beatrice, Steinhausen
Gössi Alois, Baar
Hotz Silvan, Baar
Huwyler Andreas, Hünenberg
Landtwing Margrit, Cham
Langenegger Beni, Baar
Roos Flavio, Risch
Schmid Moritz, Walchwil
Stöckli Anton, Zug
Uebelhart Max, Baar