

---

Vorstoss-Nr: 179-2011  
Vorstossart: **Interpellation**  
Eingereicht am: 06.06.2011  
Eingereicht von: Blank (Aarberg, SVP) (Sprecher/ -in)  
Weitere Unterschriften: 0  
Dringlichkeit: Ja 09.06.2011  
Datum Beantwortung: 17.08.2011  
RRB-Nr: 1357/2011  
Direktion: POM

---

### Personalgemeinkosten POM

In der letzten Session wurde anlässlich der SVP-Motion „Reduktion der Personalgemeinkosten“ erstmals über die Personalgemeinkosten (PGK) debattiert. Obwohl diese mit fast einer halben Milliarde Franken einen enormen Kostenblock darstellen, will die Regierung nur zögerlich eine Reduktion dieser Kosten prüfen. Offenbar ist die Finanzlage des Kantons noch nicht so dramatisch, wie immer behauptet wird. Der SVP wird im Zusammenhang mit der Finanzpolitik vorgeworfen, auf der einen Seite einen deutlichen Rückgang des Ausgabenwachstums und gleichzeitig eine Erhöhung der Stellen für die Polizei zu fordern. Bei der POM sind unter der Produktgruppe Polizei Personalgemeinkosten von 96 Mio. Franken ausgewiesen. Dies ist enorm viel. Da diese Kosten nicht als direkte Personalkosten bei der Polizei ausgewiesen sind, muss es sich dabei um Kosten von Personal handeln, das nicht an der Front steht.

Im Weiteren bestehen bei der POM auch im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung mit 82 Mio. Franken sehr hohe Personalgemeinkosten.

Im Hinblick auf die Finanzdebatten der kommenden Sessionen muss diesbezüglich mehr Klarheit geschaffen werden. Der Regierungsrat wird deshalb um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie sind die hohen PGK bei der Polizei zu erklären? Was für Aufgaben nehmen die Personen wahr, deren Kosten dort erfasst sind (eine grobe Übersicht genügt)?
2. Warum können diese Kosten nicht massiv reduziert und die frei werdenden Mittel ganz oder teilweise für die Aufstockung der Polizistinnen und Polizisten an der Front verwendet werden?
3. Wie sind die hohen PGK im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung zu erklären? Was für Aufgaben nehmen die Personen wahr, deren Kosten dort erfasst sind (eine grobe Übersicht genügt)?

*Es wird Dringlichkeit verlangt.*



## **Antwort des Regierungsrates**

Im normalen Sprachgebrauch wird der Begriff „Gemeinkosten“ fälschlicherweise oft gleichgesetzt mit unproduktiven Kosten. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird nachfolgend kurz erläutert, was unter Gemeinkosten gemäss der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) der Verwaltung des Kantons Bern verstanden wird.

Die Kosten- und Erlösrechnung setzt sich zusammen aus der Kostenartenrechnung, der Kostenstellenrechnung und der Kostenträgerrechnung. In der Kostenartenrechnung werden sämtliche im Betrieb anfallenden Primärkosten nach dem Kostenverursachungsprinzip den Kostenstellen und Kostenträgern zugerechnet.

Die Definition, welche Kosten durch die Erstellung der Leistung verursacht werden, ist bei der Anwendung dieses Prinzips von zentraler Bedeutung. In der Fachlehre findet man hierzu unterschiedliche Auffassungen. Verfechter der Teilkostenrechnung argumentieren, dass nur die variablen direkten Kosten den Kostenträgern verursachungsgerecht zugerechnet werden können. Hingegen strebt die Vollkostenrechnung eine möglichst verursachungsgerechte Verteilung sowohl der fixen als auch der variablen (direkten und indirekten) Kosten an. Einzig der Aufbau einer Betriebsstruktur ist also entscheidend dafür, ob die Primärkosten auf Kostenstellen oder Kostenträgern verbucht werden.

Im Kanton Bern wird gemäss Artikel 21 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) eine Vollkostenrechnung geführt. Bei der Vollkostenrechnung stellen alle im Betrieb anfallenden Kosten, die den Kostenträgern nicht direkt zuzuordnen sind, Gemeinkosten dar. Somit widerspiegeln die Gemeinkosten allgemeine produktive Ressourcen, die für die Leistungserfüllung zwingend benötigt werden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz ist es bei der Anwendung der Vollkostenrechnung sinnvoll, allgemeine Ressourcen, welche zentral für die Leistungserfüllung erbracht werden, auf Kostenstellen zu erfassen und als sogenannte Gemeinkosten auf den Kostenträgern auszuweisen.

Im Deckungsbeitragsschema der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) werden folglich alle anfallenden Kosten, die nicht direkt einem Kostenträger (Teilprodukt, Produkt) zugeordnet werden können, als Gemeinkosten ausgewiesen. Diese Kosten werden den Kostenstellen belastet und anschliessend mit geeigneten Verteilschlüsseln auf die Kostenträger umgelegt. Zur Kontrolle der Gemeinkosten dient die innerbetriebliche Kostenstellenrechnung. Die Gemeinkosten beinhalten üblicherweise auch allgemeine Querschnittsaufgaben, die für die operative Leistung unerlässlich sind. Gemäss Art. 93 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) und Art. 160 der Weisung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen sind die rechnungsführenden Organisationseinheiten verpflichtet, Kostenstellen für Gemeinkosten in den Bereichen „Gebäude“, „Informatik“, „Personaldienst“ und „Finanz- und Rechnungswesen“ zu führen.

Die Zuweisung von Personalkosten erfolgt mit Hilfe einer kontinuierlichen Zeiterfassung (FIStime), in der die geleisteten Arbeitsstunden für die Kostenträger und Kostenstellen erfasst werden. Multipliziert mit entsprechenden Verrechnungssätzen werden diese Arbeitsstunden zu zuteilbaren direkten Personalkosten der Kostenträger oder zu (indirekten) Personalgemeinkosten der Kostenstellen. Die Tatsache, dass Arbeitsleistungen nicht direkt den Produkten und Teilprodukten zugeteilt werden können, sagt noch wenig über die Art der Leistung aus.

### **Zu Frage 1**

Die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) der Kantonspolizei enthält 9 Produkte für gegen aussen wirkende, dienstleistungsorientierte Tätigkeitsfelder, wie bspw. «Prä-

ventive Präsenz und Bereitschaft», «Ereignisbewältigung» oder «Verkehrssicherheit», die in einer Produktgruppe „Polizei“ zusammengefasst sind.

Die Verteilung zwischen den direkten Personalkosten und den Personalgemeinkosten der Produktgruppe „Polizei“ stellt sich in den Jahren 2009 und 2010 wie folgt dar:<sup>1</sup>

	2009	2010
Direkte Personalkosten	166'259'073	174'106'029
Personalgemeinkosten	101'238'161	106'206'634

Die ausgewiesenen Personalgemeinkosten umfassen die Aufgabengebiete zur Erhaltung der Betriebsbereitschaft, d.h. der Führung (inkl. Frontrapporte, Tagesbriefings), der Aus- und Weiterbildung und der Administration und wirken indirekt produktiv. Weitere Querleistungen bestehen u.a. in den Bereichen des Unterhalts von Gebäuden, der Wartung von Fahrzeugen, der Bereitstellung von Ausrüstung, dem Betrieb der Telekommunikation, des Funksystems Polycom und der Informatik. Besonders viele Personalgemeinkosten entstehen durch die aufgewendeten Arbeitsstunden für die Aus- und Weiterbildung. Als Beispiel mag hier die laufende und intensive polizeiliche Modulausbildung (wie z.B. Training mit der Dienstwaffe oder Handhabung der neuen Strafprozessordnung StPO) genannt werden. Der dazu notwendige zeitliche Aufwand kann nicht direkt einem Produkt (wie z.B. «Präventive Präsenz und Bereitschaft» oder «Ereignisbewältigung») zugewiesen werden, da alle Produkte der Polizei gleichermassen von gut ausgebildeten Mitarbeitenden profitieren. Gleich verhält es sich bei der Grundausbildung zum/r Polizisten/in. In beiden Beispielen können die entstandenen Personalkosten nur indirekt via Kostenstelle und somit als Personalgemeinkosten mit Hilfe eines Verteilschlüssels anteilmässig einem Produkt belastet werden.

Für die Bewältigung von klassischen, am ehesten mit den in den Gemeinkosten abgebildeten Aufgaben der privaten Wirtschaft vergleichbaren, Querschnittsaufgaben sind bei der Kantonspolizei eher wenig Mittel gebunden. Es handelt sich hier insbesondere um Mitarbeitende aus den Bereichen der Stabsabteilung, der Personalabteilung und der Abteilung Technik. Von den rund 2'500 Mitarbeitenden der Kantonspolizei Bern sind etwa 14 % oder 350 Mitarbeitende mit der eigenen Grundausbildung oder der Erfüllung von eigentlichen Querschnittsaufgaben beschäftigt.

## Zu Frage 2

Die Vollkostenrechnung baut auf einzelnen Kostenblöcken auf, welche einzeln betrachtet auf Kostenstellen oder Kostenträgern verbucht werden können. Leistungen, die aus wirtschaftlichen Überlegungen und verwaltungsökonomischen Gründen zentral für den gesamten Leistungsprozess erbracht werden, dienen der Sicherstellung der Grundversorgung für die Polizistinnen und Polizisten an der Front und stellen produktive Leistungen dar (gemäss Aufzählung zu Frage 1). Diese stehen in direktem Zusammenhang mit der gesamten Leistungserfüllung. Wird die Grundversorgung gekürzt oder gar eingestellt, können auch die direkten Leistungen an der Front nicht mehr (optimal) erbracht werden.

Wie in der Antwort zur Frage 2 dargelegt, entstehen die Personalgemeinkosten der Kantonspolizei zum überwiegenden Teil aufgrund von Leistungen, die in direktem Zusammenhang mit dem Einsatz an der Front stehen. Aber auch die Rekrutierung und Ausbildung von geeignetem Personal, die Steuerung der Finanzflüsse und der technische Support (bspw. für die kantonale Alarmierungsplattform) sind wichtige Querschnittsaufgaben, die für das Funktionieren der Polizei unerlässlich sind. Eine Senkung dieser Kosten könnte nur mit sehr kurzfristig orientierten Produktivitätssteigerungsmassnahmen – wie bspw. durch eine unverantwortbar minimale Ausbildung, eine ungenügende Wahrnehmung der Füh-

<sup>1</sup> Geschäftsbericht 2009, Seite 258 resp. Geschäftsbericht 2010, Seite 268

rungsaufgaben, oder mit einschneidenden Aufgabenverzichten mit entsprechendem Personalabbau in klassischen Bereichen der Administration und dem technischen Support – realisiert werden. Solche Massnahmen würden die Auftragserfüllung der Polizei als Ganzes gefährden.

### Zu Frage 3

Die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung umfasst Produkte, die jeweils das Ergebnis einer Organisationseinheit darstellen (bspw. für die Anstalten Thorberg das Produkt „Geschlossener Straf- und Massnahmenvollzug an Männern“ oder für die Anstalten Hindelbank das Produkt „Straf- und Massnahmenvollzug an Frauen“). Alle Produkte des Amtes sind in einer Produktgruppe zusammengefasst. Die einzelnen Haftarten resp. Vollzugsformen (wie bspw. Untersuchungshaft oder geschlossener Massnahmenvollzug an Männern) werden innerhalb des Produktes einer Organisationseinheit als Teilprodukt dargestellt.

Die Verteilung zwischen den direkten Personalkosten und den Personalgemeinkosten der Produktgruppe „Freiheitsentzug und Betreuung“ stellt sich in den Jahren 2009 und 2010 wie folgt dar:<sup>2</sup>

	2009	2010
Direkte Personalkosten	9'522'000	9'651'000
Personalgemeinkosten	77'082'000	79'521'000

Der auffallend grosse Anteil von Personalgemeinkosten ist v.a. auf nachfolgende Umstände zurückzuführen. Eine Vielzahl von Tätigkeiten kann bezogen auf die Haftart oder Vollzugsform nicht direkt einem Teilprodukt zugewiesen werden. Mitarbeitende, welche in der Aufsicht, in der Betreuung oder im Sicherheitsdienst arbeiten, sind bspw. nahezu immer für Insassen mit unterschiedlichen Vollzugsformen (d.h. unterschiedliche Teilprodukte) verantwortlich. Daraus resultiert ein hoher Arbeitsstunden- resp. Kostenanteil, der als „allgemeine Tätigkeit“ zuerst einer Kostenstelle belastet und erst anschliessend mit einem Verteilschlüssel auf die Teilprodukte umgelegt wird. Sämtliche Personalkosten, welche mittels Umlage von einer Kostenstelle einem Teilprodukt belastet werden, gelten wie eingangs erwähnt per Definition als Personalgemeinkosten.

Die Personalgemeinkosten im Bereich Freiheitsentzug und Betreuung sind produktive Leistungen, welche zentral für die Leistungserfüllung erbracht werden. Dazu gehören beispielsweise alle erbrachten Leistungen im Zusammenhang mit:

- dem Unterhalt von Gebäuden, dem Unterhalt und Betrieb der Informatik, den Personaldiensten, dem Finanz- und Rechnungswesen, dem Transportdienst, dem Strafvollzugsregister, der Leitung/Administration, den Gesundheits- und Sicherheitsdiensten, den Produktionsleistungen und Wohngruppen.

### An den Grossen Rat

<sup>2</sup> Geschäftsbericht 2009, Seite 276 resp. Geschäftsbericht 2010, Seite 282