



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Corporate Governance des Bundes

Mustervorlage

für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigen Einheiten des Bundes

**Fassung für Dienstleister mit Monopolcharakter und als
Empfehlung für Anstalten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht**

Vorbemerkungen

Bedeutung und Funktion der strategischen Ziele

In Leitsatz 16 des Corporate Governance-Berichts hält der Bundesrat fest, dass der Bund seine verselbständigten Einheiten auf strategischer Ebene mit übergeordneten mittelfristigen Zielen steuert. Im Rahmen der Regelung der parlamentarischen Oberaufsicht und Mitwirkung in der Steuerung der verselbständigten Einheiten hat die Bundesversammlung dieses Führungsinstrument als Standardnorm auch gesetzlich verankert (Art. 8 Abs. 5 RVOG). Mithin kommt den strategischen Zielen eine dreifache Funktion zu:

- (1) Die strategischen Ziele sind das oberste dynamische Instrument zur Steuerung der verselbständigten Einheiten: sie verbinden die Ebene des langfristig geltenden statischen Rechts mit der strategisch-operativen Umsetzung durch die Führungsorgane der Einheit. Die strategischen Ziele leiten sich ab aus den gesetzlichen Vorgaben und dem darin beschriebenen Grundauftrag einerseits und den spezifischen externen und internen Bedingungen (Umfeld, Betriebssituation) der verselbständigten Einheit andererseits. Die daraus hervorgehenden Herausforderungen sind der Gegenstand der strategischen Ziele.
- (2) Die strategischen Ziele sind der Ansatzpunkt für die Oberaufsicht und Mitwirkung des Parlaments, indem dieses – gestützt auf eine standardisierte Berichterstattung – den Bundesrat beauftragen kann, strategische Ziele zu erlassen oder abzuändern.
- (3) Strategische Ziele und die Berichterstattung über deren Erfüllung bilden ein logisches Ganzes: Struktur, Form und Tiefe der strategischen Ziele legen die Qualität der bundesrätlichen Berichte an das Parlament über weite Strecken fest.

Gemäss Leitsatz 17 des Corporate Governance-Berichts werden die strategischen Ziele bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, vom Aufsichtsorgan der Einheit erlassen. Die strategischen Ziele und die Berichterstattung über deren Erreichung bilden aber auch bei diesen Einheiten den Anknüpfungspunkt für die Oberaufsicht des Parlaments. Es wird diesen Einheiten deshalb empfohlen, die formellen Vorgaben dieser Vorlage auch Folge zu leisten.

Zweck der Mustervorlage

Die Mustervorlage will die Eigenerstellen der Departemente und die Aufsichtsorgane von Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht bei der Festlegung der strategischen Ziele unterstützen. Sie soll gleichzeitig dazu beitragen, dass sowohl die strategische Steuerung als auch die Berichterstattung über alle verselbständigten Einheiten gesehen an Kohärenz, Konvergenz und letztlich Wirksamkeit gewinnt, wie es der neuen Eigenerpolitik des Bundesrats und den Erwartungen des Parlaments entspricht.

Da die strategischen Ziele immer auf die spezifischen Bedingungen und Erfordernisse der einzelnen Einheit ausgelegt sein müssen, sind einer Standardisierung enge Grenzen gesetzt. Im Sinne einer flexiblen Harmonisierung ist es aber zweckmässig, mit der Mustervorlage gewisse formale Richtlinien, exemplarische Gestaltungsempfehlungen sowie einige Grundregeln für die Erarbeitung der strategischen Zielsetzung festzuhalten.

Anwendung und Aufbau der Mustervorlage

Die Mustervorlage bezieht sich insbesondere auf öffentlich-rechtliche Anstalten, die gemäss Aufgabentypologie des CG-Berichts „Dienstleistungen mit Monopolcharakter“ erbringen. Für Aktiengesellschaften, die in der Regel dem Typ „Dienstleistungen am Markt“ angehören, sind namentlich die finanziellen und personalstrategischen Ziele sinngemäss anzupassen. Für Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, die einen erhöhten Grad an Autonomie geniessen und ihre strategischen Ziele in eigener Kompetenz festlegen (Verwaltungs- bzw. Institutsrat) ist die Mustervorlage unverbindlich. Mit Blick auf die Forderung des Parlaments

nach einer stärker harmonisierten Steuerung sind diese Einheiten aber eingeladen, ihre strategischen Ziele sowie die Berichterstattung an der Grundstruktur dieser Mustervorlage zu orientieren.

Die Mustervorlage gliedert die strategische Zielsetzung in die sieben Hauptabschnitte (1) Einleitung, (2) strategische Schwerpunkte, (3) finanzielle Ziele, (4) personal- und vorsorgepolitische Ziele, (5) Kooperationen und Beteiligungen, (6) Anpassungen der Ziele sowie (7) Berichterstattung, und gibt dazu wo nötig einen einleitenden Kommentar (*kursiv*). Die Abschnitte (2) bis (5) dienen auch als Grundlage für die Berichterstattung. Mit Blick auf den Aufwand für die Berichterstattung an das Parlament ist es den Fachdepartementen dringend empfohlen, sich an diese Gliederung zu halten.

Innerhalb der einzelnen Hauptabschnitte nennt die Mustervorlage in der linken Spalte mögliche thematische Handlungsfelder für die strategische Zielsetzung. Dabei wird unterschieden zwischen „**Muss-Feldern**“ (**Symbol ***), wo in aller Regel ein Ziel zu setzen ist, und „**Kann-Feldern**“ (**Symbol °**), wo die Notwendigkeit strategischer Ziele situativ einzuschätzen ist. Innerhalb dieser Bereiche werden exemplarisch konkrete strategische Ziele vorgeschlagen, die entweder einem spezifischen Beispiel entnommen sind (Symbol ~) oder die als freier Textbaustein aufgeführt werden (Symbol –). **Dabei verstehen sich die Formulierungen als Vorschläge: sie können direkt übernommen, angepasst oder vollständig neu formuliert werden.** Kommentare in der rechten Spalte (*kursiv*) geben dazu ergänzende Hinweise.

Im Weiteren sind bei der Festlegung und Formulierung der strategischen Ziele die folgenden Grundregeln empfohlen:

- (1) Die strategischen Ziele konkretisieren das übergeordnete Gesetz für eine mittlere Frist und wenden es mit Blick auf die spezifische Situation der verselbständigten Einheit an. Sie ist konsistent zu den übergeordneten Bestimmungen (Fachgesetz, Organisationserlass sowie, wo anwendbar, das Bundespersonalgesetz und alle relevanten Ausführungsbestimmungen) und muss auch in sich selbst widerspruchsfrei sein. Weiter sind Redundanzen zu vermeiden: Wo rechtliche Bestimmungen bereits hinreichend spezifische Vorgaben machen, kann in aller Regel auf strategische Ziele verzichtet werden.
- (2) Strategische Ziele können einerseits programmatisch umfassend, andererseits spezifisch und enger gefasst werden. Programmatische Ziele dienen namentlich dazu, bestimmte geschäftspolitische Grundhaltungen einzufordern (z.B. zu Nachhaltigkeit, Corporate Social Responsibility CSR oder zur grundlegenden Führungs- und Personalpolitik), während spezifische Ziele auf bestimmte Sachverhalte fokussieren. Im Sinne einer schlanken und effektiven Zielsetzung sollen die Vorgaben strategisch bedeutsam und klar sein. Sie greifen nicht in die operative Kompetenz der verselbständigten Einheiten und die unentziehbaren Aufgaben ihrer Führungsorgane ein.
- (3) Mit Blick auf die Überprüfbarkeit und eine aussagekräftige Berichterstattung wird empfohlen, alle strategischen Ziele nach Möglichkeit mit einzelnen oder einem Set von Indikatoren zu unterlegen. Eine mögliche Auswahl von Indikatoren wird – thematisch zugeordnet – in einem separaten Anhang aufgeführt.
- (4) Die strategischen Ziele werden in Zusammenarbeit bzw. nach Anhörung des Führungsorgans der verselbständigten Einheit erarbeitet. In der Ämterkonsultation sind neben den Generalsekretariaten der Departemente und der BK zwingend die EFV, das EPA und das BJ zu begrüssen.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die strategischen Ziele mit Blick auf die Transparenz in der Corporate Governance des Bundesrates sowie im Sinne von Art. 18 Bst. b. Publikationsverordnung (SR 170.512.1) **der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind**. Als **Mindeststandard** erwartet die EFV, dass die Eignerstellen der Departemente die strategischen Ziele der Einheiten in ihrer Zuständigkeit **auf ihrer Internet-Webseite in Deutsch und Französisch veröffentlichen**. Die Praxis einzelner Eignerstellen, wonach eine Veröffentlichung im Bundesblatt erfolgt, soll dabei weiter gepflegt werden.

Mustervorlage für Anstalten des öffentlichen Rechts

(Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Anstalten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht)

Strategische Ziele des Bundesrates für <Anstalt> <Geltungsperiode>

1. Einleitung

* – Die <Anstalt> ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist in ihrer Organisation und Betriebsführung selbständig und führt eine eigene Rechnung. Zweck und Grundauftrag der <Anstalt> sind in <Artikel, Organisationserlass bzw. Fachgesetz> umschrieben. Gestützt darauf umfassen die Hauptaufgaben der <Anstalt> namentlich <Hauptaufgaben>.

Der Bund ist Eigentümer der <Anstalt>. Gestützt auf <Artikel, Organisationserlass bzw. Fachgesetz> legt <der Bundesrat> die strategischen Ziele der <Anstalt> fest.

Die Einleitung gibt einen Kurzüberblick über die institutionelle Stellung, Zweck und Grundauftrag sowie die massgebenden Rechtsgrundlagen der Anstalt. Sie nennt weiter die Stellung des Bundes als Eigner und den Bundesrat, der im Regelfall die strategischen Ziele für vier Jahre erlässt.

2. Strategische Schwerpunkte

Die strategischen Schwerpunkte beziehen sich auf zwei Dimensionen:

- *Aufgabenbezogene Ziele setzen Vorgaben zu Schwerpunkten der Aufgabenerfüllung gestützt auf den gesetzlichen Grundauftrag und/oder Vorgaben zur Verwendung der ausgerichteten Abgeltungen und/oder der erhobenen Gebühren. Diese Vorgaben dienen dazu, die mit der Aufgabe verbundenen öffentlichen Interessen zu verwirklichen.*
- *Unternehmensbezogene Ziele setzen Vorgaben zu Schwerpunkten der Unternehmensentwicklung und der Geschäftspolitik. Diese Vorgaben zielen darauf ab, die materiellen und immateriellen Werte einer Unternehmung als Grundlage für deren Leistungsfähigkeit zu erhalten oder zu steigern, damit sie die ihr übertragenen Aufgaben auf Dauer erfüllen kann.*

Die strategischen Schwerpunkte sind anstaltsspezifisch und leiten sich aus dem gesetzlichen Auftrag sowie den externen und internen Bedingungen der Anstalt ab.

2.1 *Programmatische Schwerpunkte

Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt>

– ihre Tätigkeit auf dauerhafte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesellschaftliche Verantwortung und ökologische Nachhaltigkeit ausrichtet. Sie wirkt gleichzeitig darauf hin, dass sie eine hohe Loyalität bei Kundschaft und Mitarbeitenden erreicht und in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen genießt.

~ „...im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige und ethischen Grundsätzen verpflichtete Unternehmensstrategie verfolgt. Sie identifiziert insbesondere Bereiche der nachhaltigen Entwicklung, auf die sie einen wesentlichen Einfluss hat, definiert Ziele basierend auf den 17 Sustainable Development Goals und trägt so zur Verwirklichung der Agenda 2030 bei.“

Mit den programmatischen Schwerpunkten gibt der Bundesrat generelle geschäfts- und unternehmenspolitische Grundsätze übergeordneter Natur vor. Typischerweise beziehen sich diese Vorgaben auf die Unternehmenskultur und das Image der Anstalt sowie auf Fragen der Corporate Social Responsibility (CSR).

Die Einheiten sollen diejenigen Sustainable Development Goals (SDG) identifizieren, zu denen sie wesentlich beitragen können. Es kann auf die Indikatoren aus bestehenden Nachhaltigkeitsberichterstattung oder Strategieprozessen abgestellt werden. Ziel ist eine Verknüpfung mit den SDGs bzw. der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

~ „Der ETH-Bereich pflegt den Dialog mit der Gesellschaft und erfüllt Aufgaben von nationalem Interesse. Im Rahmen seines Auftrags trägt er aktiv zur nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt bei.“ [ETH-Bereich]

Der Erfüllungsgrad ist in der Regel nicht direkt messbar und muss anhand von Indikatoren oder qualitativen Merkmalen beurteilt werden. Denkbar ist, dass eine Anstalt zur Einhaltung anerkannter internationaler Standards (z.B. im Bereich CSR) verpflichtet oder auf anerkannte Key Performance Indicators referenziert wird (→ Anhang).

2.2 *Aufgaben- und unternehmensbezogene Ziele

Der Bundesrat erwartet, dass <die Anstalt >

Grundlegende Ziele für die Anstalt insgesamt

***Angebot, Leistung, Wirkung**

~ „...auf wirtschaftliche und effiziente Weise Flugsicherungsleistungen für den zivilen und militärischen Bereich erbringt, die einen sicheren, pünktlichen und umweltverträglichen Luftverkehr ermöglichen.“ [Skyguide]

~ „Der ETH-Bereich bietet eine im internationalen Vergleich erstklassige und attraktive Lehre an und verbessert seinen Platz an der Spitze der internationalen Forschung.“ [ETH-Bereich]

~ „...den Universaldienst in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen anbietet.“ [Post]

– die Grenzen ihres gesetzlich zulässigen Tätigkeitsfeldes einhält.

***Positionierung, Entwicklung**

~ „...sich national und mittelfristig auch international als fachlich kompetente kulturelle Institution positioniert.“

[Schweizerisches Nationalmuseum SNM]

~ „...sich umfassend und vorausschauend auf die absehbaren Veränderungen im europäischen Flugsicherungswesen vorbereitet und (...) die nötigen Vorkehrungen trifft, um sich (...) strategisch optimal zu positionieren, ohne die souveräne Nutzung des schweizerischen Luftraumes zu gefährden.“ [Skyguide]

***Risikopolitik und Risikomanagement**

~ „...ihre Risikoanalyse, Risikokontrolle sowie Risikosteuerung regelmässig überprüft und bei nachgewiesenem Bedarf weiterentwickelt.“ [SERV]

~ „...über ein angemessenes Risikomanagementsystem verfügt und ein bereichsübergreifendes Sicherheitsmanagementsystem betreibt. Sie sorgt dafür, dass das hohe Sicherheitsniveau für Kundinnen und Kunden sowie für das Personal erhalten bleibt.“ [SBB]

***Anlagen, Infrastruktur**

– „...ihre Anlagen und technischen Einrichtungen durch angemessene Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen auf einem qualitativ hohen Stand hält.“

Im Zentrum der strategischen Schwerpunkte stehen die Vorgaben zur Aufgabenerfüllung (namentlich zum Leistungsangebot oder zur Grundversorgung) sowie zur Unternehmensentwicklung. Hier wird der gesetzliche Auftrag konkretisiert bzw. kanalisiert.

Die Ziele zu den aufgeführten Themenfeldern in Abschnitt 2.2 sollen hierarchisch gegliedert werden: Grundlegende Ziele für die Anstalt insgesamt werden in einem ersten Teil aufgeführt, spezifischere Ziele für einzelne Leistungsbereiche folgen in einem zweiten Teil. Dabei können gewisse Themenfelder wie z.B. „Angebot, Leistung, Wirkung“ auf beiden Stufen aufgegriffen werden (Beispiel Skyguide).

„Aus dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) folgt, dass für privatwirtschaftliche Tätigkeiten des Staates eine gesetzliche Grundlage bestehen muss. Dies bedeutet, dass die Tätigkeitsfelder einer öffentlichen Unternehmung nicht über das gesetzliche Mandat ausgedehnt werden können. Bei bestehenden Überschreitungen muss entweder dem Parlament die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage beantragt oder die Einstellung der entsprechenden Tätigkeiten gefordert werden.“

Die Ziele sind mit Indikatoren zu unterlegen (→ Anhang).

Spezifische Ziele für einzelne Leistungsbereiche

Angebot, Leistung, Wirkung

Der Bundesrat erwartet, dass Skyguide

~ „...im Bereich des zivilen Luftverkehrs einen im europäischen Vergleich vorbildlichen Sicherheitsstandard gewährleistet, das Qualitäts- und Sicherheitsmanagement ständig weiterentwickelt und eine hoch entwickelte Sicherheitskultur pflegt.“ [Skyguide]

~ „...im Bereich des militärischen Luftverkehrs durch frühzeitige Bereitstellung von ausreichenden personellen Kapazitäten die Einsatzbereitschaft der Schweizer Luftwaffe jederzeit sicherstellt.“ [Skyguide]

3. Finanzielle Ziele

Die finanziellen Ziele beziehen sich im engeren Sinn auf die finanzielle Lage und Entwicklung der Anstalt. Dabei ist zu beachten, dass die Anstalten in aller Regel nicht gewinnorientiert sind. Primärer Zweck der finanziellen Ziele ist daher, eine effiziente, kostensparende Leistungserbringung zu fördern und so dazu beizutragen, dass Bundesbeiträge und Gebühren tief gehalten werden können.

Damit konsistente Ziele festgelegt werden können, ist insbesondere den folgenden Aspekten Rechnung zu tragen:

- *Die Ziele müssen auf die strategischen Schwerpunkte (Ziff. 2) und die personalpolitischen Ziele (Ziff. 4) abgestimmt sein.*
- *Die institutionelle und wirtschaftliche Stellung der Anstalt ist zu beachten. Zu differenzieren ist namentlich zwischen Anstalten mit unterschiedlichen Finanzierungsschwerpunkten (Bundesbeiträge, Gebühren, Erträge aus gewerblichen Leistungen, Drittmittel).*
- *Neben strategischen Zielen sind auch weitere Steuerungskompetenzen des Bundesrats zu berücksichtigen. Dazu zählen beispielsweise Genehmigungsrechte (Gebühren- und Personalverordnung, Anschlussverträge an Pensionskassen), gesetzliche Bestimmungen zu Gewinnverwendung, Reservenbildung und Rechnungslegung sowie Tresorerievereinbarungen und Vereinbarungen über die Nutzung von Sachwerten (z.B. Immobilien). Es ist das jeweils adäquatere Steuerungsmittel zu wählen.*

Der Bundesrat erwartet, dass <die Anstalt>

3.1 *Wirtschaftlichkeit

– nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird und ihre Ressourcen wirtschaftlich und wirksam einsetzt.

Es ist zu prüfen, ob dieses programmatische Ziel bereits in übergeordnetem Recht enthalten ist.

3.2 °Finanzierung

– ihre Tätigkeiten zu einem Anteil von <mindestens x Prozent des Jahresbudgets> aus <gewerblichen Leistungen> <Drittmitteln> finanziert (Selbstfinanzierungsgrad).

Die Zielfelder 3.2 – 3.4 tangieren unmittelbar die unternehmerische Autonomie über den Mitteleinsatz der Anstalt und sind anreizrelevant. Sofern nicht bereits im Gesetz geregelt, sind die Zielfelder namentlich bei mischfinanzierten Anstalten so zu gestalten, dass Anreize für eine kostensparende Betriebsführung (oder z.B. für die Erschliessung neuer Ertragsquellen) gewährleistet sind, ohne dass die Erfüllung aufgabenbezogener Ziele gemäss Ziff. 2.2 beeinträchtigt wird. Ebenso ist darauf zu achten, dass gewerbliche Leistungen nicht mit Gebühren oder Bundesbeiträgen quersubventioniert werden (→ Art. 41a FHG für die zentrale BV). Allenfalls ist es zweckmässig, spezifische Vorgaben für eine transparente Berichterstattung zu erlassen (z.B. Ergebnisse

3.3 *Rechnungsergebnis

– über die Geltungsdauer der strategischen Ziele <mindestens> ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt.

3.4 °Gewinnverwendung

– ihm über die Verwendung eines allfälligen Gewinns Antrag stellt. Für die Reservenbildung nicht benötigte Gewinnanteile können auf Entscheid des Bundesrates <an den Eigner zurückerstattet werden>, <mittels Gebührensenkung an die Dienstleistungsempfänger zurückerstattet werden>.

Spartenrechnung). Inputseitige Ziele sind zu vermeiden; so stellt der finanzielle Rahmen (z.B. Zahlungsrahmen) für die Strategieperiode kein strategisches Ziel dar, sondern soll allenfalls im Anhang aufgeführt werden.

Gewinnausschüttungen an den Bund sind nur zulässig, wenn das Gesetz dies vorsieht.

Für die Überprüfung der Zielerreichung können in der Regel Kennzahlen aus dem Rechnungswesen herangezogen werden.

3.5 °Eigenmittel und Reserven

Im Grundsatz gilt, dass Anstalten mit Liquiditätsgarantie des Bundes keine Eigenmittel benötigen. Falls das Gesetz dies vorsieht, kann die Bildung von Reserven und eine entsprechende strategische Zielsetzung namentlich dann zweckmässig sein, wenn die Anstalt:

- über ein namhaftes Anlagevermögen verfügt (z.B. Immobilien);
- teilweise im Markt tätig ist und unternehmerische Risiken einzugehen hat (Verzinsung Risikokapital bzw. Abdeckung von allfälligen Verlusten); oder
- mittels Kostensenkungen oder anderen Massnahmen Gewinn erzielt hat und damit künftige – vom Eigner befürwortete – Investitionen tätigen will (positive Managementanreize).

Aufgrund der meist spezifischen Bedingungen sind Fragen zur Eigenmittel- und Reservenbildung und daraus abzuleitende strategische Ziele im Einzelfall mit der EFV zu prüfen bzw. festzulegen.

3.6 °Investitionen und Nettoverschuldung

– ihre Investitionen grundsätzlich aus selbst erwirtschafteten Mitteln (Cash Flow) finanziert, <wobei für Grossvorhaben auch Finanzierungen durch <den Bund> <Dritte> möglich sind>.

– ihre Nettoverschuldung auf maximal <das Einfache / das Doppelte des EBITDA> / <x Millionen> beschränkt.

Grundsätzlich dürfen sich Anstalten nicht verschulden oder die Tresorerievereinbarung mit der EFV schliesst eine Verschuldung bei Dritten aus. In den seltenen Fällen, wo eine Verschuldung zulässig ist, soll ein strategisches Ziel eine Obergrenze festlegen, um das finanzielle Risiko für den Eigner zu beschränken. Die Obergrenze kann als „Multiple“ (Mehrfaches) einer Umsatz- oder Gewinngrösse oder als absoluter Betrag definiert werden. Sie soll sicherstellen, dass die Anstalt ihre Schulden innert nützlicher Frist abtragen kann.

4. Personal- und vorsorgepolitische Ziele

Die strategischen Ziele bilden eines von verschiedenen personalpolitischen Steuerungsinstrumenten des Bundesrats: Grundlegendes Element in der Steuerung der Personalpolitik von verselbständigten Einheiten ist die Wahl des Personalstatuts, das typischerweise im Organisationserlass verankert ist. Für Dienstleister mit Monopolcharakter sowie für Anstalten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht hat der Bundesrat ein öffentlich-rechtliches Personalstatut als Standard bezeichnet.¹ Für Anstalten dieser Aufgabentypen sind somit grundsätzlich das Bundespersonalgesetz² sowie die spezifischen Ausführungsbestimmungen³ massgebend, die – bei neu geschaffenen Anstalten – das oberste Führungsorgan erlässt und der Bundesrat genehmigt.

Als drittes Steuerungselement kommen die personalpolitischen Ziele hinzu. Analog zu den anderen strategischen Zielen dienen sie dazu, die gesetzlichen Bestimmungen mit Blick auf die mittelfristigen, spezifischen Anforderungen an die einzelne Anstalt zu konkretisieren und umzusetzen. Für eine konsistente Zielsetzung müssen die personal- und vorsorgepolitischen Ziele auf die strategischen Schwerpunkte (Ziff. 2) und die finanziellen Ziele (Ziff. 3) abgestimmt sein.

¹ Corporate Governance Bericht (13.9.2006) sowie – speziell für die personal- und vorsorgepolitische Steuerung – der Zusatzbericht (BBI 2009, 2680 – 2695 und 2696 - 2705)

² BPG, SR 172.220.1

³ Von Bedeutung ist hier insbesondere die Personalverordnung der Anstalt. Diese hat sich nach der Rahmenverordnung BPG (SR 172.220.11) zu richten, die festlegt, in welchem Rahmen die Arbeitgeber und Fachstellen gemäss Art. 37 und Art. 38 BPG Ausführungsbestimmungen erlassen oder Gesamtarbeitsverträge abschliessen können.

4.1 *Programmatische Ziele

Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt>

***Personalpolitik**

– eine vorausschauende, sozial verantwortliche, transparente und verlässliche Personalpolitik betreibt und für alle Altersgruppen konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen in einem Arbeitsumfeld anbietet, das die persönliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit fördert.

***Führung**

- bei Vorgesetzten und Mitarbeitenden eine Arbeitshaltung fördert, die auf Integrität sowie auf Übereinstimmung mit den Vorschriften der Corporate Governance des Bundes beruht.
- eine Führungspraxis pflegt, die auf Wertschätzung beruht, Leistung bietet und fordert und durch die interne und externe Kommunikation Vertrauen schafft.
- die massgebenden Teile der strategischen Ziele in die Zielvereinbarungen mit dem obersten Kader aufnimmt und diese bei der Leistungsbeurteilung berücksichtigt.

4.2 *Situative, spezifische Ziele

Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt>

***Anstellungen nach Obligationenrecht**

– den Anteil von Anstellungsverhältnissen nach dem Obligationenrecht <auf x %> aller Anstellungsverhältnisse beschränkt.

***Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitmodelle**

– die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessert.

***Berufliche Grundbildung**

– den Anteil an Lernenden <auf x% des Personalbestands> erhöht.

***Berufliche Perspektiven und Kaderförderung**

– den Anteil an intern besetzten Kaderstellen <auf x%> erhöht.

***Chancengleichheit und Vielfalt des Personals**

– den Anteil an <Frauen_Männer> / <Mitarbeitenden mit Behinderungen> / <Mitarbeitenden französischer_italienischer_deutscher Muttersprache> <auf x % des Personalbestands> erhöht.

***Strukturanpassungen, wirtschaftliche Schwierigkeiten**

- rechtzeitig alle zumutbaren Massnahmen ergreift, um Entlassungen zu vermeiden.
- nötigenfalls einen angemessenen Sozialplan anwendet.

Mit den programmatischen Zielen hält der Bundesrat seine grundsätzlichen Erwartungen an die Personalpolitik und die Führungskultur der Anstalt fest. Wie die programmatischen Schwerpunkte (Ziff. 2.1) sind sie übergeordneter Natur und können als Ansatzpunkt für die situativen Ziele gemäss 4.2 oder für die Erörterung spezifischer Fragen im Rahmen von Eigergesprächen dienen.

Die Zielerreichung ist in der Regel nicht direkt erfassbar sondern muss gestützt auf ein geeignetes Indikatoren-Set und weitere Informationen eingeschätzt werden. Wo das Reporting Personalmanagement der verselbständigten Einheiten nach Art. 5 BPG entsprechende Kennzahlen enthält, können diese unverändert auch als Indikatoren über das Erreichen der strategischen Ziele dienen (→ Anhang).

Die Liste situativer Ziele nennt in alphabetischer Folge eine Reihe personal- und vorsorgepolitischer Handlungsfelder. Strategische Ziele sind namentlich in jenen Feldern angezeigt, wo der Bundesrat eine Veränderung anstrebt oder wo die spezifischen Bedingungen der Anstalt eine fokussierte Steuerung erfordern. Es sollen wenigstens zwei personalpolitische Ziele und ein vorsorgepolitisches Ziel in die strategische Zielsetzung aufgenommen werden.

Die Zielbeispiele sind als „Verbesserung“ einer Ausgangssituation formuliert. Ist eine solche nicht nötig, kann die Erhaltung eines Niveaus verlangt werden („...den erreichten hohen Stand <Feld> hält“) oder mit Vergleichen gearbeitet werden („...bei <Feld> im Vergleich mit Organisationen verwandter Branchen im obersten Drittel liegt.“)

°Weitere personalpolitische Handlungsfelder

ohne Zielbeispiele sind Aus- und Weiterbildung, Fluktuation, Gesundheit sowie die Sozialpartnerschaft.

°Oberstes Kader

– die Bestimmungen von Art. 6a Abs. 1-5 BPG und der Kaderlohnverordnung⁴ einhält.

*** Berufliche Vorsorge (Pensionskasse)**

– das Leistungsniveau der Vorsorgepläne an jenen der Bundesverwaltung orientiert und die Lasten angemessen auf Versicherte und Arbeitgeber verteilt.

– den Bundesrat bei einer sanierungsbedürftigen Unterdeckung über die vorgesehenen Massnahmen informiert.

Diese Vorgabe zum ist dann in die strategischen Ziele aufzunehmen, wenn die verselbständigte Einheit nicht dem BPG unterstellt und die Umsetzung von Art. 6a BPG nicht in den Rechtsgrundlagen geregelt ist (Spezialgesetz, Verordnung, Statuten oder anderswo). Eine Verankerung in den Rechtsgrundlagen ist jedoch vorzuziehen.

Die Zielbeispiele zur beruflichen Vorsorge lassen der einzelnen Anstalt einen gewissen Gestaltungsspielraum. Anstalten sind indes im Regelfall der PUBLICA angeschlossen und sollen konkurrenzfähige, aber nicht deutlich teurere Leistungen anbieten als die zentrale Bundesverwaltung.

5. Kooperationen und Beteiligungen

°– Die <Anstalt> kann unter Berücksichtigung ihres Auftrags und im Rahmen ihrer gesetzlichen, finanziellen und personellen Möglichkeiten Kooperationen eingehen (Beteiligungen, Allianzen, Gründung von Gesellschaften, Teilnahme an Netzwerken, andere Formen der Zusammenarbeit), wenn damit die Erreichung der strategischen Ziele unterstützt und der Wert der Anstalt mindestens gesichert wird. Die Beteiligungen und Kooperationen müssen führungsmässig eng betreut werden und dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen. Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt> ihm [oder dem Departement] Vorhaben, die finanzielle Beteiligungen an Gesellschaften oder Organisationen vorsehen, vorgängig unterbreitet.

°– Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt> sich in geeigneten Netzwerken und Zusammenschlüssen von Organisationen mit ähnlichen Zielen engagiert, soweit dies zur Erreichung der strategischen Ziele beiträgt.

Bei verschiedenen Anstalten dürften Kooperationen und Beteiligungen unerwünscht oder nicht zulässig sein; dann kann auf Ziele in diesem Bereich verzichtet werden. Falls der Organisationserlass aber Beteiligungen zulässt und solche in Aussicht genommen werden bzw. bereits bestehen, sind strategische Ziele zwingend nötig hinsichtlich Finanzierung, Aufgabenerfüllung sowie Steuerung und Kontrolle der Beteiligung. Speziell zu beachten ist eine damit verbundene Aufgabenübertragung auf Dritte.

6. Anpassungen der strategischen Ziele

*– Der Bundesrat kann bei Bedarf die strategischen Ziele innerhalb ihrer Geltungsperiode anpassen. Er entscheidet über eine Anpassung nach Rücksprache mit dem <Institutsrat> der <Anstalt>.

Die Bestimmung folgt aus Leitsatz 22b, der Massnahmen im Zuge von Fehlentwicklungen vorsieht. Zu berücksichtigen ist weiter Art. 28 Abs. 1bis Bst. b ParlG, wonach die Bundesversammlung den Bundesrat beauftragen kann, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern.

⁴ KadLV, SR 172.220.12

7. Berichterstattung

*– Der Bundesrat erwartet, dass die <Anstalt> dem Bundesrat zeitgleich und in Ergänzung zum Geschäftsbericht <Ende Februar/Anfang März> schriftlich über die Erreichung der strategischen Ziele im Vorjahr berichtet. Sie erhebt die dafür erforderlichen Daten und Kennzahlen.

*– Im Weiteren pflegt die <Anstalt> während des Jahres den regelmässigen Austausch mit Vertretern des Bundes, dies namentlich im Rahmen der <vierteljährlich> stattfindenden Eigengespräche.

Im Anhang zu den Zielen sind die Kennzahlen für die jährliche Kurzberichterstattung explizit zu bezeichnen.

Anhang

Katalog von Kennzahlen und Indikatoren

Valide Indikatoren und Kennzahlen sind wichtig für eine aussagekräftige Berichterstattung des Bundesrates (d.h. der zuständigen Departemente) an das Parlament.

Der vorliegende Katalog versteht sich als Vorschlag, der weder verbindlich noch abschliessend ist. Nach bewährter Praxis werden die Indikatoren von den ausgelagerten Einheiten in Zusammenarbeit mit den für die Eignerpolitik zuständigen Stellen der Departemente erarbeitet. Dabei soll grundsätzlich nach der SMART-Regel für valide Ziele vorgegangen werden (Spezifisch, Messbar, Angemessen, Realistisch, Terminiert). Soweit möglich sind bereits bestehende Indikatoren (-systeme) zu verwenden.

Im Gegensatz zu den strategischen Zielen wird der Anhang in der Regel nicht veröffentlicht.

2 Strategische Schwerpunkte

2.1 Programmatische Ziele

| Zielfeld | Indikatoren/Kennzahlen |
|--|---|
| Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Ökologie | Einhaltung anerkannter Standards; Beschreibung der Aktivitäten; CO ₂ -Ausstoss |

2.2 Aufgaben- und unternehmensbezogene Ziele

Die Aufgaben- und unternehmensbezogenen Ziele sind naturgemäss unternehmensspezifisch festzulegen. Die untenstehenden Beispiele haben somit nur illustrativen Charakter.

| Zielfeld | Indikatoren/Kennzahlen |
|------------------------------------|--|
| Angebot, Leistung, Wirkung | Kundenzufriedenheit, Laufzeiten Briefe, Erreichbarkeit Zugangspunkte zum Poststellennetz, Anzahl Museumseintritte, Anzahl Patente, Marktanteile, durchschnittliche Dauer eines Genehmigungsverfahrens, Betreuungsverhältnisse, Anzahl Ausbildungsabschlüsse usw. |
| Positionierung, Entwicklung | Beschreibung der Aktivitäten/ qualitative Berichterstattung, Ratings |
| Risikopolitik und Risikomanagement | Einhaltung anerkannter Standards, Beschreibung der Massnahmen |
| Anlagen, Infrastruktur | Ausfälle/Brachzeiten, Ersatzinvestitionen im Vergleich zum Buchwert, Erstinvestitionen |

3 Finanzielle Ziele

| Zielfeld | Indikatoren/ Kennzahlen |
|-------------------------------------|--|
| Wirtschaftlichkeit | Wertschöpfung pro FTE, Kosten pro Studienplatz, Kosten pro Genehmigungsverfahren, Arbeitsproduktivität |
| Finanzierung | Einnahmenmix, Anteil öffentlicher Subventionen |
| Rechnungsergebnis | Ergebnis, Kommentierung, ggfls. Auszug aus Geschäftsbericht |
| Gewinnverwendung | Erläuterung des Antrags an die GV / den Bundesrat |
| Eigenmittel und Reserven | Zahlen, Erläuterungen von Anträgen über Äufnung und Verwendung |
| Investitionen und Nettoverschuldung | Zahlen, Cashflow-Rechnungen, Erläuterungen |

4. Personal- und vorsorgepolitische Ziele

| Zielfeld | Indikatoren/Kennzahlen |
|---|---|
| Anstellungen nach OR | Anteil Vertragsverhältnisse nach OR |
| Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitmodelle | Personalfriedenheit, Anteil Teilzeitstellen, Beschreibung von Massnahmen, Ausbildungsausgaben/ -tätigkeiten |
| Berufliche Grundbildung | Anzahl Lernende, HochschulpraktikantInnen |
| Chancengleichheit | Anteile der entsprechenden Personalkategorien |
| Fluktuation | Anteil freiwillige bzw. unfreiwillige Austritte |
| Gesundheit | Morbiditätsraten (Krankheit, Unfall), subjektives Gesundheitsempfinden (Personalbefragung) |
| Sozialpartnerschaft | Beschreibung allfälliger Massnahmen, Veränderungen |
| Berufliche Vorsorge | Deckungsgrad Vorsorgewerk, Beitragsverhältnisse |

5. Kooperationen und Beteiligungen

| Zielfeld | Indikatoren/Kennzahlen |
|---------------------------------|---|
| Kooperationen und Beteiligungen | Beschreibung: neue Kooperationen und Beteiligungen, Aktivitäten und Stand bestehender Kooperationen und Beteiligungen, angestrebte und erreichte Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis |

6. Kennzahlen-Box (Kurzbericht)

| Finanzielle sowie personalstrategische Kennzahlen (zwingend) | Bericht-erstattungs-jahr | Vorjahr |
|--|--------------------------|---------|
| Umsatz (Mio. CHF) | | |
| Reingewinn/-verlust (Mio. CHF) | | |
| Bilanzsumme (Mio. CHF) | | |
| Eigenkapitalquote in % | | |
| Personalbestand (Anzahl FTE) | | |
| Leistungskennzahlen (Maximal 5 einheitsspezifische Kennzahlen, Auswahl durch Departement) | | |
| Anzahl Museumseintritte in Tsd. (SNM) | | |
| Marktanteil Festnetz in % (Swisscom) | | |
| Anzahl beförderter Briefe in Mrd (Post) | | |
| Kundengelder Postfinance (in Mrd. CHF) | | |
| | | |
| Bundesbeiträge und Gebühren | | |
| Bundesbeitrag (Mio. CHF) | | |
| Anteil Bundesbeitrag/Umsatz (%) | | |
| Gebühreneinnahmen (Mio. CHF) | | |
| Anteil Gebühreneinnahmen/Umsatz (%) | | |