



23.072

Botschaft zum Movetiagesetz

vom 15. November 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Movetiagesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. November 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die nationale Agentur Movetia setzt die Fördermassnahmen im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung um. Sie wird gegenwärtig als privatrechtliche Stiftung von Bund und Kantonen getragen. Um den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes zu entsprechen, soll sie in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes überführt werden. Die Kantone sollen dabei weiterhin an der strategischen Steuerung der nationalen Agentur mitwirken.

Ausgangslage

Die Förderung von Austausch und Mobilität in allen Bildungsbereichen auf nationaler und internationaler Ebene ist eine wichtige gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Deshalb haben sie 2016 gemeinsam die Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM) gegründet. Diese privatrechtliche Stiftung ist Rechtsträgerin der nationalen Agentur, die unter dem Namen «Movetia» bekannt ist. Die SFAM/Movetia hat sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich bewährt. Ihr Steuerungsmodell und ihre privatrechtliche Organisations- und Rechtsform sind jedoch nicht mit den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes vereinbar. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Movetia in ein angepasstes Modell einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes zu überführen, das sowohl den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes entspricht als auch eine Fortführung der engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der strategischen Steuerung ermöglicht. Diese Überführung erfordert ein Bundesgesetz als rechtliche Grundlage.

Inhalt der Vorlage

Der Entwurf des Movetiagesetzes orientiert sich am Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, sieht jedoch gezielte Anpassungen vor, um die Mitwirkung der Kantone zu ermöglichen.

Die bestehende nationale Agentur soll in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt werden. Als «Schweizerische Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung» soll sie weiterhin unter dem Kurznamen «Movetia» operieren. Als dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes soll sie zukünftig der direkten Aufsicht durch den Bundesrat und der Oberaufsicht durch das Parlament unterstehen.

Zu den Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen des Bundesrates gehören unter anderem das Erlassen von strategischen Zielen, die Wahl des Verwaltungsrates und die Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts. Die Mitwirkung der Kantone an der strategischen Steuerung soll vor allem durch ihre Konsultation bei der Vorbereitung der strategischen Ziele und durch ein Antragsrecht auf drei von sieben Sitzen im Verwaltungsrat konkretisiert werden.

Die Movetia soll über die üblichen Organe von öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes verfügen: ein Verwaltungsrat mit maximal sieben unabhängigen Mitgliedern als oberstes Leitungsorgan, eine Geschäftsleitung unter der Leitung einer Direktorin

oder eines Direktors als für die operativen Aufgaben zuständiges Organ und eine unabhängige Revisionsstelle.

Auf der Grundlage der verschiedenen Bundesgesetze, welche die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung definieren, soll die Movetia weiterhin ein breites Spektrum von Zielen verfolgen und die entsprechenden Förderaufgaben wahrnehmen – sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene. Andererseits soll sie auch die Kantone bei ihren eigenen Austausch- und Mobilitätsaktivitäten unterstützen und die Koordination mit ihnen gewährleisten. Zu den übertragenen Bundesaufgaben gehören insbesondere die Umsetzung der Programme zur Förderung der internationalen Mobilität und Kooperation in der Bildung (inkl. des ausserschulischen Austauschs) sowie die Umsetzung von Massnahmen zur Förderung des nationalen Austauschs im schulischen Bereich. Die Movetia soll neu über die Kompetenz verfügen, in gewissen Aufgabenbereichen selbst die Entscheide über die Gewährung von Bundesbeiträgen zu fällen.

Die bisherigen Mitarbeitenden der SFAM sollen übernommen werden und zukünftig nach den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes angestellt und bei der Pensionskasse PUBLICA versichert sein. Die Finanzierung der Aktivitäten der Movetia soll wie bisher primär durch Abgeltungen des Bundes für den Betrieb und für die übertragenen Bundesaufgaben erfolgen. Die Kantone sollen die Erfüllung allfälliger zusätzlicher Unterstützungsaufgaben, mit denen sie die Movetia mandatieren oder die sie an sie übertragen, kostendeckend abgelten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	10
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	13
1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	13
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	14
2.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	14
2.2 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	15
3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	16
4 Grundzüge der Vorlage	17
4.1 Die beantragte Neuregelung	17
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	19
4.3 Umsetzungsfragen	19
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	20
5.1 Movetiagesetz	20
5.2 Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung	39
5.3 Sprachengesetz	40
6 Auswirkungen	40
6.1 Auswirkungen auf den Bund	40
6.1.1 Finanzielle Auswirkungen	40
6.1.2 Personelle Auswirkungen	42
6.1.3 Andere Auswirkungen	43
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	43
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	43
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	44
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	44
6.6 Andere Auswirkungen	44
7 Rechtliche Aspekte	44
7.1 Verfassungsmässigkeit	44
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	45
7.3 Erlassform	45
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	45

7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	45
7.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	45
7.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	46
7.8	Datenschutz	46
	Abkürzungsverzeichnis	47
	Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Schweizerischen Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung (Movetiagesetz) (Entwurf)	BBl 2023 2841

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Austausch und Mobilität als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen

Bund und Kantone unterstützen Austausch und Mobilität auf allen Bildungsstufen, in der Arbeitswelt und im ausserschulischen Bereich. Sie haben dabei unterschiedliche, komplementäre Rollen und Aufgaben. Auf Seiten des Bundes fördern mehrere Stellen Austausch und Mobilität in der Bildung auf nationaler und internationaler Ebene: Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) fördert die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung, das Bundesamt für Kultur (BAK) ist für den binnenstaatlichen Sprach- und Kulturaustausch im schulischen Bereich zuständig und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) fördert Aktivitäten im ausserschulischen Bereich. Die Förderaktivitäten stützen sich auf verschiedene Bundesgesetze und die Fördermittel des Bundes werden mit je eigenen Finanzierungsbeschlüssen und Voranschlagskrediten beantragt. Die Kantone ihrerseits fördern Austausch und Mobilität in der Bildung in ihren Regelstrukturen und mit eigenen Angeboten. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) und ihre Fachorgane spielen dabei eine wichtige Rolle als Mittler.

Um das bildungs- und gesellschaftspolitische Potential von Austausch und Mobilität besser auszuschöpfen und eine Voraussetzung für eine effektive Kooperation und Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie weiteren Akteuren zu schaffen, haben Bund und Kantone eine gemeinsame Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität¹ (Strategie A&M) entwickelt. Die Strategie wurde im Oktober 2017 durch die zuständigen Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und die EDK verabschiedet. Die Strategie formuliert die Vision, dass alle jungen Menschen im Verlauf ihrer Ausbildung oder im Übergang ins Arbeitsleben mindestens einmal an einer länger dauernden Austausch- und Mobilitätsaktivität teilnehmen. Mit der Strategie wird also unter anderem eine verstärkte Anerkennung und Förderung von Austausch und Mobilität angestrebt, mit dem Ziel, höhere Beteiligungszahlen zu erreichen. Diese gemeinsame Unterstützung von Austausch und Mobilität in der Bildung wurde dementsprechend als Teil der 2019 aktualisierten bildungspolitischen Ziele für den Bildungsraum Schweiz² aufgenommen. Diese Ziele sehen unter anderem vor, dass eine nationale Agentur beauftragt wird, die für die operative Umsetzung derjenigen Massnahmen zuständig ist, die nicht direkt von den Kantonen in ihrer eigenen Kompetenz durchgeführt werden.

¹ Kann abgerufen werden unter: www.sbf.admin.ch > Suche > im Suchfeld «Austausch und Mobilität» eingeben > in Suchergebnis unter «Dokumente».

² WBF und EDK (2019): Chancen optimal nutzen – Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.sbf.admin.ch > Suche > im Suchfeld «gemeinsame Grundlagen» eingeben > auf Suchergebnis «gemeinsame Grundlagen» klicken.

Mandatierung einer nationalen Agentur

Die Mandatierung einer nationalen Agentur durch den Bund für die Umsetzung von Fördermassnahmen in diesem Bereich ist nicht neu, sondern eine langjährige und etablierte Praxis. Im Bereich der internationalen Kooperation und Mobilität hat sie ihren Ursprung in der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Bereich der Bildungsprogramme. Während der Jahre 2011–2013 war die Schweiz an den EU-Programmen «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion» assoziiert (vgl. Abkommen vom 15. Februar 2010³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Programm «Jugend in Aktion» und am Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens [2007–2013]). Die Programmvorgaben sahen vor, dass die Umsetzungsaufgaben in den teilnehmenden Ländern jeweils durch eine nationale Agentur wahrgenommen werden. Infolgedessen mandatierte der Bund die «ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» (nachfolgend: ch Stiftung), eine entsprechende nationale Agentur zu betreiben und die operative Umsetzung dieser Programme aufzubauen und abzuwickeln. Die Teilnahme der Schweiz am EU-Nachfolgeprogramm Erasmus+ ab 2014 konnte nicht realisiert werden. Als Alternative dazu hat sich der Bundesrat ab 2014 für jährliche Übergangslösungen entschieden, die vorderhand weiterhin von der ch Stiftung umgesetzt wurden. Seit 2018 wird eine Schweizer Lösung in Form eines von der Schweiz direkt finanzierten, mit Erasmus+ kompatiblen Förderprogramms umgesetzt.

Auch auf nationaler Ebene arbeitete der Bund zur Förderung des schulischen Austauschs mit der ch Stiftung zusammen. Mit der Einführung des am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007⁴ (SpG) wurde dieses Mandat ausgebaut und auf eine neue Grundlage gestellt.

Gründung der SFAM und Schaffung der neuen nationalen Agentur Movetia

Im Rahmen eines gemeinsamen Strategieprozesses untersuchten Bund und Kantone 2014 und 2015, wie die Förderung des Austauschs und der Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene besser organisiert werden könnte. Im Vordergrund standen der effiziente und zielgerichtete Einsatz der öffentlichen Mittel sowie eine optimale Wirkung der Förderung. SBFJ, BAK, BSV und EDK kamen gemeinsam zum Schluss, dass die Zusammenarbeit mit der ch Stiftung nicht verlängert werden und diese somit auch nicht mehr Trägerin der nationalen Agentur sein sollte. Stattdessen sollte eine neue Organisation gegründet werden, um die wesentlichen Aufgaben zu übernehmen. Diese sollte die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung widerspiegeln und deshalb gemeinsam getragen werden. Weiter sollte die neue nationale Agentur eine grössere Nähe zu den privaten und öffentlichen Akteuren in den verschiedenen Bildungsbereichen aufweisen, alle Bildungsbereiche abdecken, einfach zu steuern sein und Flexibilität im Hinblick auf die Umsetzung verschiedener Arten von Förderprogrammen bieten. Zudem sollte die neue Organisation im Sinne der Strategie A&M eine koordinierte

³ AS 2011 879

⁴ SR 441.1

nierende Rolle als nationales Kompetenzzentrum für Austausch und Mobilität in der Bildung wahrnehmen können. Um zu gewährleisten, dass in der Anfangsphase möglichst direkte fachliche Steuerungsmöglichkeiten durch die Fachämter bestanden und die Organisation ohne zeitliche Verzögerung und nahtlos die Förderaktivitäten weiterführen konnte, wurde die Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung gewählt. So wurde Anfang 2016 schliesslich die Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM) gegründet. Diese ist Rechtsträgerin der neuen nationalen Agentur mit dem Namen «Movetia». Seit 1. Januar 2017 erfüllt die Movetia für das SBFI, das BAK und das BSV Leistungsaufträge zur Umsetzung der Schweizer Lösung für die Förderung der internationalen Mobilität, zur Förderung des Austausches und der Mobilität auf nationaler Ebene und zur Stärkung von Austausch und Mobilität im ausserschulischen Jugendbereich.

Die SFAM ist eine privatrechtliche Stiftung, die von SBFI, BAK, BSV und EDK getragen wird. Der Stiftungsrat besteht entsprechend aus Vertreterinnen und Vertretern der drei Bundesstellen und einer Vertretung der Kantone. Der Stiftungsrat bestimmt die Geschäftsleitung der Stiftung und der nationalen Agentur Movetia. Die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen können im Sinne der Strategie A&M und der bildungspolitischen Ziele die Ausrichtung der Aktivitäten der Movetia in gemeinsamer Absprache und koordiniert festlegen. Umgekehrt ist die Leitung der nationalen Agentur direkt der Trägerschaft (Bund und Kantone) rechenschaftspflichtig. Dadurch übernimmt der Bund jedoch auch eine grössere Verantwortung für die Umsetzung der Förderaktivitäten, nicht zuletzt weil er die Agentur alleine finanziert.

Zur Erfüllung der ihr übertragenen operativen Aufgaben und als koordinierende Akteurin hat sich die Movetia seit 2017 bewährt. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene konnten seither die Beteiligungszahlen für Austausch- und Mobilitätsaktivitäten im langjährigen Durchschnitt erhöht werden. Die nationale Agentur verfügt über eine schlanke und agile Organisationsstruktur, was sich unter anderem im Vergleich zu ihrer Vorgängerin in einem günstigeren Verhältnis von Betriebskosten und verwalteten Fördermitteln äussert. Dank der gemeinsamen Trägerschaft und strategischen Steuerung durch Bund und Kantone konnte die Kohärenz der umgesetzten Massnahmen, die Nutzung von Synergien und die Koordination mit Akteuren und Zielgruppen im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung verbessert werden. Movetia erbringt effiziente und bedarfsgerechte Leistungen für alle Zielgruppen – ungeachtet dessen, ob eine Austausch- oder Mobilitätsaktivität auf nationaler oder internationaler Ebene stattfindet.

Erfordernis einer neuen Organisationsform und Führungsstruktur

Die gegenwärtige Führungsstruktur und die aktuelle Organisations- bzw. Rechtsform der SFAM respektive der Movetia sind jedoch mit gewissen grundsätzlichen Schwierigkeiten verbunden. Insbesondere die Doppelrolle der Bundesstellen als Mandatgeberinnen für die Umsetzung der Förderaktivitäten und gleichzeitig als Mandatnehmerinnen (als Trägerinnen der SFAM bzw. Movetia) birgt das Risiko von Rollenkonflikten. Allfällige Personalunionen von Vertreterinnen und Vertretern von Bundesstellen zwischen ihrer Funktion als Stiftungsräte und ihrer Funktion als Mitglieder der entsprechenden Amtsleitung sowie die private Rechtsform sind mit den

Grundsätzen des Bundes für die Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Grundsätze) grundsätzlich nicht vereinbar.

Der Bundesrat erteilte deshalb dem WBF in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement im Februar 2019 den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage für eine neue Organisation und Führungsstruktur der Agentur Movetia auszuarbeiten, welche die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes berücksichtigt. Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des SBFI, in der Vertreterinnen und Vertreter der interessierten Bundesstellen und der EDK Einsitz hatten, nahm die entsprechenden Arbeiten in Angriff.

Parallel dazu nahm 2019 die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Governance-Prüfung vor, um Aspekte der Führung und Steuerung der SFAM zu prüfen. Dabei ging es insbesondere um die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der Personalunion zwischen Amtsleitung und Stiftungsrat. Der Prüfbericht der EFK⁵ bestätigt die Governance-Mängel und die Notwendigkeit einer Anpassung der Organisation und der Führungsstruktur im Rahmen eines institutionellen Veränderungsprozesses. Die EFK kommt unter anderem zum Schluss, dass die gegenwärtige Lösung für die SFAM bzw. Movetia nicht mit dem Governance-Modell des Bundes vereinbar ist, die Erfüllung von Bundesaufgaben durch eine privatrechtliche Stiftung zu hinterfragen ist, die fehlende personelle Trennung zwischen der Amtsführung von SBFI, BAK und BSV und dem Stiftungsrat mit guter Governance-Praxis unvereinbar ist und eine privatrechtliche Stiftungslösung bezüglich kredit- und subventionsrechtlicher Aspekte unzulässig ist.

Gleichzeitig hebt der Bericht hervor, dass eine Koordination zwischen den Förderbereichen des Bundes notwendig bleibt, der Einbezug der EDK und die Legitimation der nationalen Agentur durch die Kantone zentral ist und die Vernetzungsfunktion der Agentur erhalten sowie der Administrationsaufwand verhältnismässig bleiben sollen. Die EFK empfiehlt deshalb, eine Lösung für die Neuorganisation und Führungsstruktur auszuarbeiten, welche eine Einbindung der Kantone und eine Koordination unter den Förderbereichen weiterhin gewährleistet. Bei der Ausgestaltung einer Governance-konformen Führungsstruktur solle der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden.

Es gilt also mit der Organisation und Führungsstruktur der nationalen Agentur verschiedene Anforderungen zu erfüllen. Es wurden aus diesem Grund unterschiedliche Varianten für die institutionelle Ausgestaltung der nationalen Agentur geprüft, die sowohl den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes entsprechen als auch eine Fortführung des Einbezugs der Kantone in die strategische Steuerung ermöglichen.

Diesen Anforderungen soll bestmöglich entsprochen werden. Vorgeschlagen wird deshalb die Überführung der SFAM in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Diese Organisations- und Rechtsform ist für ausgelagerte Einheiten der Bundesverwaltung üblich, welche wie die nationale Agentur primär Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen. Um einen angemessenen Einbezug der Kantone in die strategische Steuerung zu gewährleisten, weicht die Regelung an einige Stellen vom

⁵ EFK (2020): Governance bei der Schweizerischen Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität. Kann abgerufen werden unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung und Forschung > Prüfauftrag 19350.

entsprechenden Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter⁶ ab. Eigner der Anstalt bleibt jedoch der Bund bzw. der Bundesrat, der auch weiterhin für den Betrieb der nationalen Agentur zuständig ist.

Prüfung von zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schweizer Auslandschulwesen

In der Botschaft vom 26. Februar 2020⁷ zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft) hat der Bundesrat angekündigt, dass die nationale Agentur zusätzliche Aufgaben im Bereich des Schweizer Auslandschulwesens erhalten soll: Um das Fortbestehen der Schweizerschulen im Ausland mit qualifizierten Lehr- und Leitungspersonen mit schweizerischer Lehrberechtigung zu sichern, bedarf es einer Verbesserung bezüglich des Status dieser Personen. Eine solche könnte mittels einer Anstellung durch eine öffentlich-rechtliche Organisation des Bundes erreicht werden. Die damit verbundenen Aufgaben (Rekrutierung und Anstellung) sollten gemäss Kulturbotschaft an die Movetia übertragen werden.

Eine entsprechende Lösung hätte auch eine grundlegende Änderung des Subventionsystems der Schweizerschulen im Ausland zur Folge und müsste daher zuerst gründlich geprüft werden. Die Übertragung dieser Aufgabe an die Movetia stiess zudem bei den Kantonen und der EDK in einer Vorkonsultation auf erhebliche Bedenken und wurde daher nicht in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen. Sollte sie sich in den weiteren Prüfarbeiten doch noch als zielführend erweisen, würde dem Parlament eine entsprechende Teilrevision des Movetiagesetzes und des Schweizerschulengesetzes vom 21. März 2014⁸ unterbreitet.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Anforderungen, die eine neue Organisation und Führungsstruktur der nationalen Agentur erfüllen sollen, sind zahlreich und stehen teilweise untereinander in einem Spannungsverhältnis.

Einerseits sollen die Corporate-Governance-Grundsätze eingehalten werden. Diese beziehen sich unter anderem auf die Rechtsform von Organisationen, die ausgelagerte Bundesaufgaben wahrnehmen, ihre Organe und deren Kompetenzen, die Rolle von Bundesvertreterinnen und -vertretern in diesen Organen, die Kompetenzen der Organisationen, die Steuerung durch den Bundesrat mittels strategischer Ziele sowie die Kontrolle und parlamentarische Oberaufsicht über die Organisationen. Die Grundsätze sehen – je nach Art der Bundesaufgaben, die ausgelagert werden sollen – mehrere idealtypische Organisations- und Steuerungsmodelle vor. Grundsätzlich ist jedoch in allen Fällen eine öffentlich-rechtliche Organisationsform anzustreben. Bei der Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung – die hauptsächlich durch die Vergabe von Bundesbeiträgen erfolgt – handelt es sich um sogenannte Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Für Organisationen, die solche Aufgaben wahrnehmen,

⁶ Kann abgerufen werden unter: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Legistische Hauptinstrumente.

⁷ BBl 2020 3131

⁸ SR 418.0

ist die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen, selbstständigen Anstalt des Bundes üblich (z.B. Innosuisse, Eidgenössische Technische Hochschule, Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung [EHB]). Im Rahmen dieser Rechtsform mit ihren definierten Organen und deren Kompetenzen werden Rollenkonflikte minimiert.

Andererseits sollen die institutionellen Merkmale und Vorteile, die mit der Gründung der SFAM bzw. Movetia 2016 angestrebt und auch erzielt wurden, soweit als möglich beibehalten werden, wie auch im Prüfbericht der EFK festgehalten ist. Ein aus bildungspolitischer Sicht zentraler Aspekt ist vor allem eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der strategischen Steuerung der nationalen Agentur. Im Sinne des bildungspolitischen Ziels im Bereich Austausch und Mobilität und der entsprechenden gemeinsamen Strategie A&M ist es essentiell, dass sich Bund und Kantone zur Koordination ihrer Aktivitäten auch auf eine Organisation abstützen können, bei der sie beim Festlegen der Ziele kooperieren und die für beide Partner Umsetzungsaufgaben übernehmen kann.

Ein eigenständiger öffentlicher Auftritt sowie die Autonomie, die operativen Strukturen und Prozesse für die Kooperation mit Partnern selbst zu gestalten und zu optimieren, sind mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Dritten weitere wesentliche Merkmale der heutigen nationalen Agentur. Ebenso wichtig ist aber auch die Kosteneffizienz: Das Verhältnis zwischen Betriebskosten und verwalteten Fördermitteln der Movetia ist im Vergleich zu ihrer Vorgängerin signifikant günstiger. Die Effizienzgewinne sind hauptsächlich auf schlankere und agilere Strukturen und Prozesse zurückzuführen. Die enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern erlaubt auch die wirkungsvolle Begleitung und Unterstützung für den Aufbau und die Entwicklung neuer Förderprogramme, namentlich im nationalen Austausch.

Ein zusätzlicher Aspekt, der für die Rechtsform und Organisation zu berücksichtigen ist, betrifft die Vereinbarkeit mit den Vorgaben für nationale Agenturen im Rahmen der EU-Bildungsprogramme. Sofern die nationale Agentur auch im Falle einer Assoziierung der Schweiz die entsprechenden Funktionen erfüllen soll, muss sie eine gewisse Unabhängigkeit von den zuständigen Fachministerien aufweisen (siehe auch Kapitel 3).

Die nationale Agentur soll zukünftig auch die Kompetenz erhalten, Entscheide über die Vergabe von Bundesbeiträgen selbst zu fällen. Bisher erfüllt die nationale Agentur in diesem Zusammenhang alle Vorbereitungs- und Abwicklungsaufgaben. Der formelle Subventionsentscheid muss jedoch gegenwärtig im Fall der Bundesbeiträge gestützt auf das SpG noch durch das BAK getroffen werden. Bei den Beiträgen auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 25. September 2020⁹ über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (BIZMB) kann die Vergabe bereits heute grundsätzlich vom SBFI an die nationale Agentur übertragen werden. Aufgrund des laufenden Prozesses zur Anpassung der Organisation und Führungsstruktur der nationalen Agentur wurde allerdings bisher davon abgesehen. Im Sinne der weiteren Effizienzsteigerung und der Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Aufgaben ist eine allgemeine Übertragung der Verfügungskompetenz im Rahmen der neuen Rechtsform sinnvoll und wünschbar, auch wenn verselbstständigte Einheiten in der Regel keine Subvention selber vergeben.

⁹ SR 414.51

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen und ausgehend vom gegenwärtigen Status der nationalen Agentur wurden verschiedene Optionen für eine neue Organisation und Führungsstruktur geprüft. Die entsprechenden Varianten umfassten die Reintegration der Aufgaben in die zentrale Bundesverwaltung, eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit verschiedenen Steuerungsvarianten, eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Körperschaft von Bund und Kantonen, eine Organisation «sui generis» auf Grundlage des Bildungszusammenarbeitsgesetzes vom 30. September 2016¹⁰ sowie Optimierungen im Rahmen der bestehenden Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung.

Die Schlussfolgerung ist, dass ein angepasstes Modell einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes, bei der die Kantone angemessen in die strategische Steuerung einbezogen sind, am besten die genannten Anforderungen zu erfüllen vermag.

Die Eigenheiten des Bildungsbereichs, in dem sowohl der Bund als auch die Kantone Aufgaben in unterschiedlichen Bereichen wahrnehmen, sich aber mittels gemeinsamer, übergeordneter Ziele abstimmen, prägen auch die Anforderungen an die Steuerung im Bereich von Austausch und Mobilität in der Bildung. Gegenüber dem Mustererlass für eine öffentliche-rechtliche Anstalt des Bundes wurden deshalb gewisse Anpassungen vorgenommen, die einen stärkeren Einbezug der Kantone in die strategische Steuerung ermöglichen.

Unter den bestehenden Anstalten des Bundes gibt es hierfür einen vergleichbaren Präzedenzfall: Im Rahmen des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000¹¹ ist für das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) vorgesehen, dass der Bund dieses unter Mitwirkung der Kantone betreibt. Entsprechend verfügen die Kantone bei Swissmedic über ein Antragsrecht auf drei der sieben Sitze im Institutsrat, der funktional einem Verwaltungsrat entspricht.

Für die nationale Agentur Movetia als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes soll analog der Grundsatz verankert werden, dass der Bund diese unter Mitwirkung der Kantone betreibt. Um der besonderen Bedeutung der strategischen Abstimmung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung Rechnung zu tragen, soll der Bundesrat die EDK bei der Vorbereitung der vierjährigen strategischen Ziele der Movetia zur Stellungnahme einladen. Dies soll insbesondere für Ziele gelten, welche die Zuständigkeiten oder die wesentlichen Interessen der Kantone betreffen. Die Kantone sollen zudem – ebenfalls über die EDK – ein Antragsrecht auf drei der sieben Verwaltungsratssitze haben. Die entsprechenden Mitglieder sollen wie die anderen Mitglieder des Verwaltungsrates unabhängig sein und müssen das Anforderungsprofil des Bundesrates erfüllen. Wie die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates nehmen sie in dieser Funktion die Interessenvertretung der Movetia wahr. Die EDK kann als Vertreterin der Kantone vom Eigner eingeladen werden, an den jährlichen Eignerggesprächen teilzunehmen, insbesondere wenn im Rahmen dieser Gespräche eine Koordination mit kantonalen Massnahmen notwendig ist.

Dieses Modell gewährleistet, dass die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes eingehalten werden. Die Ausgestaltung der Organe der nationalen Agentur und die

¹⁰ SR 410.2

¹¹ SR 812.21

Definition ihrer Aufgaben entspricht praktisch unverändert dem Mustererlass. Insbesondere ist die personelle Trennung zwischen den verschiedenen Organen gewährleistet; Rollenkonflikte sind somit ausgeschlossen. Ein aus unabhängigen Mitgliedern bestehender Verwaltungsrat als oberstes strategisches Leitungsorgan, klare operative Kompetenzen für die Geschäftsleitung sowie die eigene Rechtspersönlichkeit ermöglichen einen eigenständigen öffentlichen Auftritt der nationalen Agentur und geben ihr den nötigen Spielraum für die Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Akteuren. Auch das Ziel einer möglichst hohen Kosteneffizienz kann weiterverfolgt werden, unter anderem indem der Bundesrat betriebliche strategische Ziele vorgibt.

Die Umsetzung von Bundesaufgaben durch die Movetia – hauptsächlich die Vergabe von Fördermitteln des Bundes – wird durch Abgeltungen des Bundes finanziert, die mandatierte Unterstützung von kantonalen Aktivitäten oder die übertragenen kantonalen Aufgaben hingegen durch kostendeckende Beiträge bzw. Abgeltungen der Kantone.

Aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit und der damit einhergehenden Unabhängigkeit von den Fachämtern des Bundes ist die Movetia als öffentlich-rechtliche Anstalt auch vereinbar mit den einschlägigen EU-Vorgaben für nationale Agenturen, die im Falle einer Assoziierung an die EU-Bildungsprogramme gelten würden.

Als Organisation mit öffentlich-rechtlichem Status, die durch einen Organisationserlass des Bundes geschaffen wird und darauf gestützt Bundesaufgaben wahrnimmt, ist die Movetia Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Ihr kann somit mit einer spezialgesetzlichen Grundlage die Verfügungskompetenz für die Gewährung von Bundesbeiträgen übertragen werden. Die nationale Agentur kann auf Grundlage spezifischer Bundesgesetze mit verschiedenen Bundesaufgaben im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung betraut werden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹² zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Gemäss der internationalen Strategie zur Bildung, Forschung und Innovation (BFI) des Bundesrats ist die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung ein Ziel der internationalen BFI-Politik der Schweiz.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Erarbeitung des vorliegenden Movetiagesetzes können keine parlamentarischen Vorstösse beschrieben werden.

¹² BBl 2020 1777, hier 1891

2 **Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

Zum Vorentwurf des vorliegenden Gesetzes wurde vom 16. Dezember 2022 bis zum 16. April 2023 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dabei haben 63 Akteure eine Stellungnahme eingereicht (26 Kantone, 3 politische Parteien, 7 Akteure der Wirtschaft sowie 27 weitere interessierte Organisation aus dem Bildungsbereich). Die detaillierten Ergebnisse der Vernehmlassung sind im entsprechenden Bericht¹³ festgehalten.

2.1 **Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Fast alle Akteure, die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung genommen haben, befürworten die Überführung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und den Vorentwurf des Movetiagesetzes. Ein einziger Kanton spricht sich gegen die Vorlage aus.

Begrüsst werden insbesondere die Übereinstimmung des vorgeschlagenen Modells mit den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes sowie der Einbezug der Kantone in die strategische Steuerung. Auch die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben durch die Kantone wird befürwortet.

Zahlreiche Akteure erwarten, dass mit der Umwandlung bessere Grundlagen für die Umsetzung der Förderpolitiken des Bundes geschaffen und die Rolle, Autonomie und Legitimität der nationalen Agentur gestärkt werden. Breit begrüsst wird auch der Umstand, dass die nationale Agentur den Anforderungen des einschlägigen EU-Rechts entsprechen wird, was im Falle einer Assoziierung an Erasmus+ erforderlich wäre.

Zahlreiche Akteure fordern, dass die nationale Agentur zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichende bzw. höhere Finanzmittel erhält. Auch eine rasche Assoziierung an Erasmus+ wird gefordert. Vertretungen der Wirtschaft plädieren für eine kostenneutrale oder ressourcenschonende Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

Ein wiederkehrendes Anliegen ist die Forderung nach einer Vertretung der Bildungsakteure, Wirtschaftsakteure, Sprachgemeinschaften, Bildungsbereiche oder Studierenden in der Geschäftsleitung oder im Verwaltungsrat der Movetia.

Organisationen aus dem Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit plädieren für eine bessere Positionierung bzw. Verankerung dieses Bereichs im Gesetz und in der Organisation der Movetia. Sie befürchten, dass die Förderung der Aktivitäten in der ausserschulischen Jugendarbeit geschwächt oder marginalisiert werden soll.

Weitere häufig genannte Anliegen betreffen Präzisierungen der Bezeichnung der Anstalt und des Gesetzstitels, Präzisierungen der Kooperationsmöglichkeiten der Mo-

¹³ Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > WBF.

vetia, die Verankerung ihrer Unabhängigkeit bei Förderentscheiden sowie die Erhöhung der Obergrenze für Reserven.

Hinsichtlich der Schweizerschulen im Ausland, für die ursprünglich ebenfalls Anpassungen geprüft, dann aber nicht in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen wurden, ist in den Stellungnahmen über den allgemeinen Befund hinaus, dass Handlungsbedarf bestehe, keine klare Tendenz erkennbar.

2.2 **Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Vorlage findet insgesamt eine sehr breite Zustimmung, und das vorgeschlagene Organisationsmodell für die nationale Agentur wird nicht in Frage gestellt.

Die Finanzmittel für die Fördertätigkeiten sowie eine allfällige Assoziierung an Erasmus+ waren und sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Sie werden im Rahmen der entsprechenden mehrjährigen Finanzierungsbeschlüsse (Botschaft vom 26. Februar 2020¹⁴ zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 [BFI-Botschaft], Kulturbotschaft) und im jährlichen Voranschlag, im Falle einer Assoziierung an Erasmus+ mit einer separaten Finanzierungsbotschaft, beantragt. Eine ressourcenschonende Umsetzung der Umwandlung ist im Sinne des Bundes (siehe Kapitel 6.1.1.).

Eine angemessene Vielfalt im Verwaltungsrat ist grundsätzlich wichtig, insbesondere auch hinsichtlich Kenntnisse und Erfahrungen für verschiedene Zielgruppen und Bildungsbereiche. Wie bei anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten soll die Wahlfreiheit des Bundesrats jedoch gewahrt werden, und die Anforderungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates sollen in einem Anforderungsprofil definiert werden. Die Richtwerte für die Vertretung der Landessprachen und der Geschlechter werden dabei ebenfalls gelten.

Die Förderung von internationalen oder sprachübergreifenden Jugendaustauschen sowie der Zusammenarbeit und Koordination mit ausländischen und internationalen Kinder- und Jugendorganisationen im ausserschulischen Bereich wird bereits vom Bund unterstützt und soll im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten fortgeführt werden. Auf eine gesetzliche Delegation von Aufgaben auf Grundlage des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes vom 30. September 2011¹⁵ (KJFG), wie ursprünglich in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des Vorentwurfs vorgesehen, wird vorerst verzichtet. Der Bundesrat behält sich jedoch vor, nach Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs Aufgaben in diesem Bereich zu einem späteren Zeitpunkt via Movetiaverordnung an die Movetia zu delegieren.

Eine Erhöhung der Obergrenze für die Reserven der Movetia von sieben Prozent (Vernehmlassungsentwurf) auf zehn Prozent des operativen Ertrags gemäss Jahresrechnung erachtet der Bundesrat als nicht zielführend: Mit einer Obergrenze von sieben Prozent erhält die Movetia eine angemessene Flexibilität. Die Reserven dienen ge-

¹⁴ BBl 2020 3681

¹⁵ SR 446.1

Erasmus+ teilnehmen. Die vorgeschlagene Lösung wäre darüber hinaus mit dem einschlägigen EU-Recht kompatibel, was hinsichtlich der angestrebten Assoziierung der Schweiz an Erasmus+ erforderlich ist.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes

Die nationale Agentur soll in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt werden. Als «Schweizerische Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung» soll sie weiterhin unter dem Kurznamen «Movetia» operieren. Als rechtliche Grundlage hierfür bedarf es eines Organisationserlasses in Form eines Bundesgesetzes, welches insbesondere die Ziele, Aufgaben, Organe und die Finanzierung der Movetia regelt. Die bisherige SFAM soll infolge der Konstituierung der öffentlich-rechtlichen Anstalt aufgelöst werden. Als dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes untersteht die nationale Agentur zukünftig der direkten Aufsicht durch den Bundesrat, der die Eigenerfunktion wahrnimmt. Die Oberaufsicht obliegt dem Parlament.

Mitwirkung der Kantone bei der strategischen Steuerung der Anstalt

Die unmittelbaren Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen werden gemäss den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes vom Bundesrat wahrgenommen. Dazu gehören unter anderem das Erlassen von strategischen Zielen, die Wahl des Verwaltungsrates und die Genehmigung des Geschäftsberichts. Die Kantone sollen jedoch weiterhin im Sinne der gemeinsamen Verantwortung für Austausch und Mobilität in der Bildung und der gesamtheitlichen Koordination an der strategischen Steuerung der Movetia mitwirken. Dies soll durch gezielte Anpassungen am Mustererlass für öffentlich-rechtliche Anstalten gewährleistet werden. Einerseits sollen die Kantone über die EDK bei der Vorbereitung der vierjährigen strategischen Ziele einbezogen werden: Der Bundesrat soll die EDK zur Stellungnahme einladen, wenn bei den Zielen die Zuständigkeiten oder die wesentlichen Interessen der Kantone betroffen sind. Die EDK soll andererseits ein Antragsrecht auf eine gewisse Anzahl von Sitzen im Verwaltungsrat der Movetia haben, welche die Interessen der Kantone in dieses strategische Leitungsorgan einbringen. Die EDK kann vom Eigner zudem zur Teilnahme an den jährlichen Eignerggesprächen eingeladen werden, insbesondere um die Koordination mit den Mobilitäts- und Austauschmassnahmen der Kantone zu gewährleisten. Eine Teilnahme der EDK an den Eignerggesprächen beeinträchtigt die Entscheidungskompetenzen und die Autonomie des Bundesrates als Eigner nicht.

Organe der Anstalt gemäss den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes

Die Movetia soll über die Organe verfügen, die für öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes gemäss den Corporate-Governance-Grundsätzen üblich sind: Als oberstes Leitungsorgan fungiert ein Verwaltungsrat, der aus fachkundigen und unabhängigen Mitgliedern besteht. Der Verwaltungsrat soll unter anderem für die Umsetzung der strategischen Ziele sorgen und die Geschäftsleitung beaufsichtigen. Diese steht unter

der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors und ist für die operativen Aufgaben zuständig. Eine separate Revisionsstelle soll die Jahresrechnung sowie die Angaben zum Risikomanagement und zur Personalentwicklung prüfen.

Ziele und Aufgaben im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung

Mit der Movetia soll ein breites Spektrum von Zielen im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung verfolgt werden – sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Diese Ziele stützen sich einerseits auf verschiedene Bundesgesetze. Andererseits soll explizit als transversales Ziel des Bundes verankert werden, dass die Movetia auch die Kantone bei ihren eigenen Austausch- und Mobilitätsaktivitäten und die Koordination mit ihnen unterstützen kann. Die aus den genannten Zielen abgeleiteten Aufgaben betreffen insbesondere die Umsetzung der Programme zur Förderung der internationalen Mobilität und Kooperation in der Bildung, inkl. des auserschulischen Austauschs (Teilnahme der Schweiz an internationalen Förderprogrammen oder Programme des Bundes), und die Umsetzung von Massnahmen zur Förderung des nationalen Austauschs im schulischen Bereich. Diese Bundesaufgaben entsprechen den Aufgaben, welche die SFAM bereits heute wahrnimmt. Die Fördertatbestände gemäss den oben genannten Bundesgesetzen bleiben unverändert. Im Bereich dieser Aufgaben würde die Movetia jedoch neu über die Kompetenz verfügen, Entscheide über die Gewährung von Bundesbeiträgen zu fällen.

Die Unterstützung der Kantone bei der Organisation und Durchführung von Aktivitäten in ihrem Zuständigkeitsbereich soll die Movetia auf Basis von spezifischen Aufträgen oder auf Grundlage einer formellen Übertragung von kantonalen Aufgaben gegen kostendeckende Beiträge bzw. Abgeltungen wahrnehmen können.

Durch dieses umfassende Aufgabenbündel im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung soll die Movetia wie bis anhin eine transversale Rolle bei der Koordination zwischen den Bereichen und mit anderen Akteuren innehaben und als nationales Kompetenzzentrum für Austausch und Mobilität in der Bildung fungieren können.

Anstellung des Personals nach den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes und Übernahme des bisherigen Personals der SFAM

Die Mitarbeitenden der Movetia sollen zukünftig nach den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹⁷ (BPG) angestellt und bei der Pensionskasse PUBLICA versichert sein. Wie andere öffentlich-rechtliche Anstalten, die ausgelagerte staatliche Aufgaben erfüllen, wird die Movetia jedoch über eine eigene Personalverordnung verfügen. Die bisher bei der SFAM angestellten Mitarbeitenden werden von der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt übernommen – vorbehalten bleibt die Ernennung der Geschäftsleitung durch den Verwaltungsrat.

Finanzierung durch Abgeltungen des Bundes, kostendeckende Kantonsbeiträge und Drittmittel

Die Finanzierung der Aktivitäten der Movetia soll wie bisher primär durch Abgeltungen des Bundes für den Betrieb und für übertragene Aufgaben, die sich auf Bundesgesetze abstützen, erfolgen. Der finanzielle Beitrag der Kantone an die Movetia er-

¹⁷ SR 172.220.1

folgt in Form von kostendeckenden Beiträgen bzw. Abgeltungen für die Erbringung von spezifischen Unterstützungstätigkeiten auf Mandatsbasis oder für die Erfüllung von übertragenen kantonalen Aufgaben im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung gemäss Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzesentwurfs. Die Movetia soll darüber hinaus Drittmittel entgegennehmen dürfen, beispielweise Beiträge und Entgelte von anderen Akteuren, die Austausch und Mobilität in der Bildung fördern.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Höhe der Mittel des Bundes, die für die Abgeltung der durch die Movetia erfüllten Bundesaufgaben und für den Betrieb der nationalen Agentur erforderlich sind, werden nicht durch den vorliegenden Organisationserlass festgelegt. Die Mittel werden im Rahmen besonderer mehrjähriger Finanzierungsbeschlüsse und mit dem jährlichen Voranschlag beantragt: Die Fördermittel für die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (Art. 3 Abs. 1 Bst. a–c) werden im Rahmen der BFI-Botschaft sowie gegebenenfalls in einer separaten Botschaft für die Assoziierung an das EU-Bildungsprogramm Erasmus+ vorgeschlagen. Die Mittel für die Förderung der Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz (Art. 3 Abs. 1 Bst. d) sind Gegenstand der Kulturbotschaft.

4.3 Umsetzungsfragen

Der Übergangsprozess von der gegenwärtigen privatrechtlichen SFAM zur neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt Movetia wird aufgrund der Vielzahl der dabei anfallenden Aufgaben und Zwischenschritte aufwändig sein. Nach der Verabschiedung des neuen Gesetzes durch die eidgenössischen Räte ist mit einer Übergangs- und Aufbauphase von maximal zwei Jahren zu rechnen.

Die Übergangsphase von der SFAM zur Movetia wird in den Übergangsbestimmungen (Art. 24–27.) geregelt. In dieser Phase anfallende Aufgaben sind unter anderem die Verabschiedung einer Verordnung des Bundesrats mit den im Gesetz vorgesehenen Ausführungsbestimmungen, die Erstellung eines Inventars und der Eröffnungsbilanz sowie deren Genehmigung durch den Bundesrat, die Konstituierung der Organe der Anstalt, die Erarbeitung und die Genehmigung der Personalverordnung, der Ersterlass von strategischen Zielen, die Überführung von Arbeitsverhältnissen der bisherigen SFAM, die Regelung des Anschlusses an PUBLICA, die Eintragung in öffentliche Register sowie die formelle Auflösung der SFAM.

Die Vorlage zieht Anpassungen an der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)¹⁸, der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999¹⁹ für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF) sowie der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000²⁰ für das

¹⁸ SR 172.010.1

¹⁹ SR 172.216.1

²⁰ SR 172.212.1

Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI) nach sich. Für den Vollzug der Vorlage in der Praxis wird vor allem die Movetia in ihrer neuen juristischen Form zuständig sein. Sie regelt die Ausführungsbestimmungen in ihren Verordnungen und Reglementen, für deren Erlass sie im Rahmen der Vorlage die Kompetenz erhält; teilweise bedürfen diese Ausführungserlasse jedoch der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist in Kapitel 7.7 ausgeführt.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Movetiagesetz

Ingress

Die Zuständigkeit des Bundes für den vorgeschlagenen Organisationserlass stützt sich verfassungsmässig auf seine generelle Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten, seinen Auftrag zur Koordination mit den Kantonen bei der Förderung des Bildungsraumes Schweiz sowie seine subsidiären Kompetenzen für Massnahmen zur Förderung der Ausbildung, der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, der kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse und der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften.

Art. 1 Schweizerische Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung

Abs. 1: Der Grundsatz, dass der Bund die nationale Agentur unter Mitwirkung der Kantone betreibt, wird zu Beginn des Organisationserlasses verankert. Dies wird durch den Einbezug der Kantone im Verwaltungsrat (Art. 6 Abs. 3) und in die Vorbereitung der strategischen Ziele (Art. 20 Abs. 2 und 3) konkret umgesetzt. Dazu gehört auch die Möglichkeit, die Kantone zur Teilnahme an den Eigergesprächen einzuladen, was jedoch nicht Gegenstand des Organisationserlasses ist. Die Bezeichnung der nationalen Agentur umfasst das Begriffspaar «Austausch und Mobilität», welches sich als Sammelbegriff für die entsprechenden, auf verschiedenen Grundlagen beruhenden Förderpolitiken von Bund und Kantonen etabliert hat. Zur klareren Abgrenzung gegenüber anderen Politikbereichen wird jedoch die Bildung als Bereich, auf den sich die Förderaktivitäten beziehen, explizit genannt. Der Begriff der Bildung ist hierbei entsprechend dem modernen Sprachgebrauch breit zu verstehen und umfasst sowohl die Bereiche der formalen Bildung (obligatorische Schule, berufliche Grundbildung, allgemeinbildende Schulen auf der Sekundarstufe II, höhere Berufsbildung und Hochschulen) als auch der non-formalen Bildung (Weiterbildung und Bildungsaktivitäten in der ausserschulischen Jugendarbeit).

Abs. 2: Wie andere Organisationen, die vom Bund getragen werden und die ausgelagerte Bundesaufgaben im Sinne von Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, handelt es sich bei der Movetia um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Sie ist somit Teil der dezentralen Bundesverwaltung.

Abs. 3: Im Rahmen bzw. unter Vorbehalt der Vorgaben, die der vorliegende Organisationserlass für die Organisation der Movetia macht, kann sich die nationale Agentur

selbst organisieren – beispielsweise im Organisationsreglements des Verwaltungsrates. Die Movetia führt eine eigene Rechnung.

Abs. 4: Die Movetia ist bei den Förderentscheiden, die sie in eigener Kompetenz treffen kann (siehe Art. 3 Abs. 2), unabhängig. Sie hat dabei den rechtlichen Rahmen, insbesondere die bundesrechtlichen Bestimmungen für die jeweiligen Fördertatbestände und das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990²¹ (SuG), einzuhalten (siehe auch Art. 8 Abs. 2 Bst. b). Zudem können die strategischen Ziele des Bundesrates den Handlungsspielraum der Movetia auf inhaltlicher und programmatischer Ebene weiter spezifizieren.

Abs. 5: Die Movetia muss – wie alle anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes – nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden. Sie soll beim Vollzug ihrer Aufgaben für einen wirtschaftlichen, ergebnis- und leistungsorientierten Einsatz ihrer Mittel sorgen. Kosten und Nutzen müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Abs. 6: Der Bundesrat legt den Sitz der nationalen Agentur im Rahmen einer Verordnung fest. Die Bezeichnung der nationalen Agentur wird hingegen direkt im Organisationserlass vorgenommen.

Abs. 7: Die Kurzbezeichnung «Movetia» der neu geschaffenen Schweizerischen Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung entspricht dem Geschäftsnamen der bisherigen nationalen Agentur, die gegenwärtig von der SFAM getragen wird. Die bisher nur als Marke eingetragene Bezeichnung «Movetia» wird somit zur offiziellen Kurzbezeichnung der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Art. 2 Ziele

Die übergeordneten Ziele für die Movetia werden einerseits von den Bundesgesetzen abgeleitet, die gewisse Umsetzungsaufgaben an die Movetia delegieren: Das BIZMB ist eine Grundlage für das Ziel der Förderung von internationalen Zusammenarbeits- und Mobilitätsaktivitäten in der Bildung. Das SpG ist eine Grundlage für das Ziel der Förderung des nationalen Austauschs in der schulischen Bildung, der Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften sowie der Stärkung der nationalen Kohäsion. Das Ziel der Förderung des internationalen oder sprachübergreifenden Jugendaustauschs sowie der Zusammenarbeit und Koordination mit ausländischen und internationalen Kinder- und Jugendorganisationen im auserschulischen Bereich gründet in den Bestimmungen des KJFG.

Komplementär zu diesen Zielen, die sich auf gesonderte materielle Erlasse des Bundes stützen, soll explizit als transversales Ziel direkt im Organisationserlass verankert werden, dass der Bund mittels der nationalen Agentur auch die Kantone bei ihren eigenen Austausch- und Mobilitätsaktivitäten unterstützen und seine Koordination mit diesen gewährleisten will. Dieses Ziel wird an dieser Stelle sehr allgemein formuliert und kann als Grundlage für verschiedene Aktivitäten der Movetia dienen: Darunter fallen sowohl generelle Koordinations- und Promotionsaufgaben im Rahmen ihrer vom Bund übertragenen Aufgaben, die auch den Kantonen zugutekommen, als auch

²¹ SR 616.1

spezifische Unterstützungstätigkeiten, die von den Kantonen entweder separat mandatiert oder als Aufgabe übertragen werden und über kostendeckende Beiträge abgegolten werden. Dieses Ziel hat somit keine direkte Implikation bezüglich der Finanzierungsmodalitäten der nationalen Agentur, die entsprechenden Bestimmungen zu den Aufgaben im nachfolgenden Artikel hingegen schon (siehe insbesondere Art. 3 Abs. 5).

Allen Zielen ist gemeinsam, dass sie im Politikbereich der Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung verortet werden können, der aufgrund der Aufgabenteilung innerhalb des Bundes und zwischen Bund und Kantonen einen transversalen Charakter hat. Die Mandatierung der Movetia mit den entsprechenden Aufgaben ist daher thematisch kohärent und ermöglicht eine bessere Gesamtsicht und Koordination der verschiedenen Teilbereiche. Dies entspricht der Rolle, welche Bund und Kantone gemäss der Strategie A&M für eine gemeinsame nationale Agentur vorsehen.

Art. 3 Aufgaben

Abs. 1: Die Movetia soll als nationale Agentur wesentliche Umsetzungsaufgaben im Bereich der Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung wahrnehmen – sowohl für nationale als auch für internationale Aktivitäten.

Die Aufgaben nach den Buchstaben a bis c sind im internationalen Bereich zu verorten. Es sind diejenigen, die gemäss BIZMB vom Bund an eine nationale Agentur delegiert werden können. Es handelt sich dabei im Wesentlichen entweder um die Umsetzung einer Assozierung der Schweiz an die EU-Bildungsprogramme oder um die Umsetzung von autonomen Bundesprogrammen als Alternative dazu (sogenannte Schweizer Lösung), inklusive entsprechender Begleitmassnahmen. Zu den konkreten Umsetzungsaufgaben gehören insbesondere Informations- und Promotionsaufgaben, die Beratung von Gesuchstellenden, die Entgegennahme und Prüfung von Gesuchen, die Verfügung und Abwicklung von Bundesbeiträgen, die Prüfung von Projektberichten, die Auswertung und Bekanntmachung von Resultaten und guten Praktiken, die Wirkungsüberprüfung sowie Analyse- und Grundlagenarbeiten. Diese international ausgerichteten Förderaktivitäten gemäss BIZMB umfassen alle Bildungsbereiche, inklusive der ausserschulischen Jugendarbeit. Dabei bleiben die Fördertatbestände gemäss den entsprechenden Gesetzen unverändert.

Die Umsetzung von Massnahmen zur Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften gemäss Buchstabe d stellt eine analoge Bundesaufgabe im nationalen Bereich dar, die gemäss dem SpG delegiert werden kann. Die konkreten Umsetzungsaufgaben sind mit den bereits genannten Aufgaben im internationalen Bereich vergleichbar.

Die bisher genannten Aufgaben werden bereits heute von der nationalen Agentur wahrgenommen (Buchstaben a bis d). Die zugrundeliegenden Fördertatbestände im BIZMB und im SpG bleiben unverändert.

Abs. 2: Der bisherigen nationalen Agentur konnte aufgrund ihres Status als privatrechtliche Stiftung bis anhin nicht in allen Bereichen die Verfügungskompetenz für die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen ihrer Aufgaben übertragen werden. Die Subventionsentscheide wurden daher weiterhin von den zuständigen Fachämtern getroffen, während sämtliche Vorarbeiten und Abwicklungsarbeiten von der nationa-

len Agentur durchgeführt wurden. Im Sinne der weiteren Entflechtung der strategisch-politischen von den operativen Aufgaben und einer grösseren Entscheidungsautonomie der nationalen Agentur soll sie diese Verfügungskompetenz erhalten. Die Möglichkeit zur Übertragung von Verfügungskompetenz wird neu im SpG verankert, im BIZMB ist sie nach der Totalrevision von 2020 bereits im Grundsatz vorgesehen und wird unter Bezugnahme auf das Movetiagesetz präzisiert (siehe Anhang zum Entwurf).

Abs. 3: Die spezifische Expertise der nationalen Agentur im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung soll bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes in den Bereichen, in denen sie Aufgaben übernimmt, einfließen können.

Abs. 4: Im Sinne der nationalen Koordinationsfunktion der Movetia bei Austausch und Mobilität in der Bildung und der Nutzung von möglichen Synergien soll der Bundesrat ihr zukünftig bei Bedarf auch weitere Aufgaben in diesem Bereich gegen Abgeltung übertragen können.

Abs. 5: Die Movetia soll neben den Aufgaben, die ihr vom Bund übertragen werden, auch spezifische Unterstützungstätigkeiten zu Gunsten der Kantone wahrnehmen können. Dabei handelt es sich um Unterstützungstätigkeiten, die als Teil der Bundesaufgaben nicht bereits sowieso wahrgenommen und abgegolten werden, sondern um darüberhinausgehende, zusätzliche Aufgaben, die für einzelne oder für mehrere Kantone (z.B. als Konkordat) wahrgenommen werden können. Allgemein soll die nationale Agentur die Kantone bei der Organisation und Umsetzung von Austausch- und Mobilitätsaktivitäten unterstützen, welche diese in ihrem Zuständigkeitsbereich, potentiell auf allen Bildungsstufen und in Ergänzung zu den vom Bund geförderten Aktivitäten, durchführen. Im Regelfall wird es sich bei diesen Tätigkeiten voraussichtlich um administrative Hilfstätigkeiten im Sinne von beispielsweise Projektleitungen, Beratungsleistungen oder der Organisation von Anlässen handeln. Solche unterstützen Tätigkeiten können von der Movetia auf der Basis von Aufträgen wahrgenommen werden, wofür die Kantone kostendeckende Beiträge entrichten sollen. Es kann hingegen nicht ausgeschlossen werden, dass die Kantone der Movetia auch hoheitliche Aufgaben im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung übertragen wollen. In diesem Fall müsste sich die Übertragung einer kantonalen Aufgabe auf eine entsprechende kantonale gesetzliche Grundlage stützen und die Aufgabenerfüllung kosten- deckend abgegolten werden.

Art. 4 Zusammenarbeit

Eine wesentliche Funktion, welche die nationale Agentur zur Erfüllung ihrer Aufgaben wahrnehmen muss, ist die Koordination und Kooperation mit relevanten Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene. Um die Ziele nach diesem Gesetz zu erreichen, muss die Movetia dabei im Rahmen ihrer institutionellen Autonomie mit sehr unterschiedlichen Akteursgruppen zusammenarbeiten.

Auf nationaler Ebene kooperiert sie vor allem mit Akteuren, die im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung aktiv sind, und bindet diese nach Möglichkeit in ihre Aktivitäten ein. Dabei handelt es sich beispielsweise um Austauschstellen oder Austauschverantwortliche der Kantone oder Hochschulen, die unter anderem damit beauftragt sind, in ihrem Bereich die jeweiligen Zielgruppen über Angebote zu infor-

mieren, zur Teilnahme zu motivieren und zu unterstützen. Eine ähnlich zentrale Rolle spielen lokale und kantonale Bildungsbehörden, Interessengruppen in der Bildung (z.B. Konferenzen von Rektoren von Bildungsinstitutionen) und Organisationen der Arbeitswelt sowie des ausserschulischen Bereichs. Auch verschiedene private Förder- oder Umsetzungsorganisationen bieten eigene nationale oder internationale Austausch- und Mobilitätsopportunitäten an. Weiter setzen sich Jugendorganisationen und Interessengruppen für die Förderung des Austauschs ein. Nicht zuletzt ist auch die Zusammenarbeit mit Schulen und Bildungsinstitutionen aus allen Bildungsbereichen sowie ausbildenden Unternehmen essentiell. Ziel ist, dass die Förderung und Durchführung von Austausch und Mobilität in der Bildung zwischen den verschiedenen staatlichen und privaten Akteuren in der Schweiz möglichst abgestimmt erfolgt und Synergien genutzt werden.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit internationaler Ausrichtung muss die nationale Agentur zudem auf internationaler Ebene mit relevanten Institutionen, Organisationen und Vereinigungen zusammenarbeiten. Für die Aufgabenerfüllung ist beispielsweise die direkte Kooperation und Koordination mit den nationalen Agenturen anderer Länder unabdingbar. Weitere Beispiele sind die Institutionen, Gremien und Organisationen der Europäischen Union, die einen Bezug zu Bildungsfragen und den EU-Bildungsprogrammen aufweisen. Die Vertretung der Schweiz in solchen Kontexten durch die nationale Agentur ist insbesondere dann angezeigt, wenn konkrete Umsetzungsaufgaben oder die übergreifende Koordination zwischen nationalen Agenturen verschiedener Länder im Vordergrund stehen. Die internationale Vertretung der Schweiz auf politischer oder fachlicher Ebene, sowohl im Sinne ihrer nationalen Politik als auch im Sinne ihrer internationalen Aktivitäten (Vertretung in internationalen Organisationen, Verhandlung von internationalen Instrumenten und Texten, offizielle Teilnahme an internationalen Konferenzen usw.) soll hingegen weiterhin durch die entsprechenden Bundesstellen oder die EDK – entsprechend ihren Kompetenzen – gewährleistet werden. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit mit global agierenden Organisationen im Bildungsbereich zur Zielerreichung beitragen.

Art. 5 Organe

Die Movetia verfügt über die Organe, die gemäss den Corporate-Governance-Grundsätzen für öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes vorgesehen sind: Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Revisionsstelle.

Art. 6 Verwaltungsrat: Zusammensetzung, Wahl und Organisation

Grundsätzlich entsprechen die Bestimmungen für den Verwaltungsrat der Movetia denjenigen, die allgemein für Verwaltungsräte von öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes gemäss dem Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter vorgesehen sind. Einzig die Bestimmung bezüglich des Antragsrechts der EDK auf drei Verwaltungsratsitze in Absatz 3 weicht substantiell davon ab.

Abs. 1: Die Grösse des Verwaltungsrates wird auf höchstens sieben Mitglieder festgelegt. Dies soll einerseits eine angemessene Vielfalt von Kenntnissen und Erfahrungen im Verwaltungsrat ermöglichen, insbesondere mit Blick auf die verschiedenen Bildungsbereiche und die relevanten Akteursgruppen im Bereich Austausch und Mo-

bilität in der Bildung. Andererseits soll der Verwaltungsrat durch eine nicht zu grosse Anzahl Mitglieder agil und rasch Leitungsentscheide treffen können. Die ungerade Anzahl von Mitgliedern soll Pattsituationen bei Entscheiden verhindern. Die Mitglieder des Verwaltungsrats sollen unabhängig sein. Die Auswahl der Verwaltungsratsmitglieder richtet sich wie bei anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach einem Anforderungsprofil des Bundesrates, das den oben aufgeführten spezifischen Aspekten Rechnung trägt. Für das Anforderungsprofil gelten zudem die Richtwerte für die Vertretung der Landessprachen und der Geschlechter.

Abs. 2: Bewerberinnen und Bewerber für eine Position im Verwaltungsrat sind verpflichtet, dem Bundesrat sämtliche Interessenbindungen vor der Wahl offenzulegen. Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied nicht wählbar.

Abs. 3: Die EDK hat zur Gewährleistung des Einbezugs der Kantone in die strategische Steuerung der nationalen Agentur eine zentrale Rolle inne. Grundsätzlich vertritt und koordiniert sie die bildungspolitischen Interessen der Kantone; dies gilt auch im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung. Der in Artikel 1 Absatz 1 festgehaltene Grundsatz der Mitwirkung der Kantone beim Betrieb der Agentur wird unter anderem durch das Antragsrecht der EDK auf drei Sitze im Verwaltungsrat realisiert. Die Kantone sollen dadurch Mitglieder vorschlagen können, die ihre spezifische Sicht und bildungspolitischen Interessen in den Verwaltungsrat einbringen können. Auch für diese Mitglieder gilt das Anforderungsprofil des Bundesrates. Der Wahlantrag an den Bundesrat soll über die Gremien der EDK koordiniert und konsolidiert und formell von der EDK gestellt werden. Im Vorfeld des Antrags ist allerdings eine Abstimmung und ein guter Informationsfluss zwischen dem Bund und der EDK erforderlich um eine angemessene Vielfalt gemäss den obigen Ausführungen zu gewährleisten. Die Dauer einer Amtsperiode der Mitglieder des Verwaltungsrates wird auf vier Jahre festgelegt. Der Bundesrat kann jedoch Mitglieder bis zu einer maximalen Amtszeit von zwölf Jahren wiederwählen.

Abs. 4: Obwohl die Wahl durch den Bundesrat erfolgt, besteht der Vertrag der Mitglieder des Verwaltungsrates mit der Movetia als Anstalt. Er ist öffentlich-rechtlicher Natur. Der Bundesrat legt das von der Movetia an die Verwaltungsratsmitglieder auszurichtende Honorar und die weiteren Vertragsbedingungen fest. Dabei stützt er sich auf Artikel 6a BPG und die Vorschriften der Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003²². Die vom Bundesrat beschlossenen Honorare der Mitglieder des Verwaltungsrats sind Gegenstand des jährlichen Kaderlohnreportings. Das BPG ist – mit Ausnahme von Artikel 6a BPG – grundsätzlich auf die Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte nicht anwendbar.

Abs. 5: Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind allgemein verpflichtet, die Interessen der Movetia zu wahren – inklusive der Interessen und Ziele des Bundes nach Artikel 2. Zur Treuepflicht gehören unter anderem die Sorgfaltspflicht, die Geheimhaltungspflicht und die Treuepflicht im Umgang mit Interessenkonflikten.

Abs. 6: Die Interessenbindungen, die Mitglieder des Verwaltungsrats nach ihrer Wahl eingehen, müssen mit ihrer Funktion in der Movetia vereinbar sein. Der Verwaltungs-

rat trägt eine entsprechende Mitverantwortung gegenüber dem Bundesrat und muss deshalb die Interessenbindungen seiner Mitglieder laufend überwachen und beurteilen. Mitglieder können abberufen werden, wenn sie an einer mit ihrer Funktion unvereinbaren Interessenbindung festhalten, sie ihre Interessenbindungen bei der Wahl nicht vollständig offengelegt haben oder sie Änderungen der Interessenbindungen während ihrer Amtsdauer nicht gemeldet haben.

Abs. 7: Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind nicht den Bestimmungen des BPG zur Schweigepflicht (Art. 22 BPG) unterstellt. Eine entsprechende Bestimmung wird deshalb hier direkt im Organisationserlass verankert.

Art. 7 Verwaltungsrat: Aufgaben

Auch hinsichtlich der Aufgaben des Verwaltungsrats der Movetia werden die Bestimmungen des Mustererlasses mit wenigen Ausnahmen unverändert übernommen.

Bst. a: Die Movetia als Anstalt, die in erster Linie Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringt, wird über strategische Ziele geführt. Der Verwaltungsrat ist verantwortlich für die innerbetriebliche Umsetzung dieser strategischen Ziele. Er muss die Methoden und Kriterien im Voraus festlegen, nach denen er die innerbetriebliche Umsetzung der strategischen Ziele beurteilen will. Er stützt sich dabei ab auf die im Voraus festgelegten Beurteilungskriterien und -indikatoren. Damit verfügt der Bundesrat über die nötigen Informationen, um nach den gleichen Kriterien die Erreichung der strategischen Ziele im Rahmen seiner Aufsicht überprüfen zu können.

Bst. b: Im Organisationsreglement regelt der Verwaltungsrat unter anderem, unter welchen Voraussetzungen die Geschäftsleitung die Verfügungskompetenzen der Movetia wahrnehmen kann. Er kann darin auch die Kommunikation bzw. die Vertretung der Movetia nach aussen oder seine interne Organisation und die Prozesse im Zusammenhang mit seinen Aufgaben (z.B. zur Bildung von spezialisierten Ausschüssen) regeln. Im Bereich seiner unübertragbaren Aufgaben führen solche Dispositionen jedoch nicht zu einer Haftungsbeschränkung des Verwaltungsrats.

Bst. c: Der Verwaltungsrat muss für die Movetia alle nötigen organisatorischen und regulatorischen Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten treffen. Dies kann entsprechende Regelungen im Organisationsreglement, den Erlass von Verhaltensbestimmungen in der Personalverordnung, einen Verhaltenskodex, Verhaltensweisen und ähnliche Instrumente umfassen. Gleich wichtig wie das Erlassen rechtlicher Regelungen sind jedoch die kontinuierliche Information, Schulung und Sensibilisierung des Personals und des Verwaltungsrates. Über die entsprechenden Sensibilisierungsmassnahmen wird jährlich im Geschäftsbericht informiert.

Die Regelungen über Interessenkonflikte müssen zwingend die Informationspflichten der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitungsmitglieder im Falle eines konkreten Interessenkonflikts abdecken. So sollen die Mitglieder des Verwaltungsrats die Präsidentin oder den Präsidenten vollständig und unverzüglich über Interessenkonflikte informieren müssen. Befindet sich dieser oder diese selbst in einem Interessenkonflikt, so erfolgt die Information an die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten. Ob die Information immer oder nur in bestimmten Fällen an den gesamten Verwaltungsrat weitergeleitet werden soll, regelt das Organisationsreglement.

Die nötigen Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Movetia ergreift die Person, die dort als Informationsempfänger bzw. Informationsempfängerin bezeichnet ist.

Für die Mitglieder des obersten Kaders der Movetia gilt bezüglich ihrer Nebenbeschäftigungen Artikel 11 der Kaderlohnverordnung. Dieser regelt die Meldepflicht von entgeltlichen Nebenbeschäftigungen, die Ablieferungspflicht von daraus resultierenden Einnahmen und eine allfällige erforderliche Zustimmung des Bundesrates. Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen ihrerseits im Geschäftsbericht oder in einem gleichwertigen Informationsorgan vollständig über ihre Mitgliedschaften in analogen Organen anderer Unternehmen und Anstalten des Bundes informieren (siehe dazu auch Art. 6 Abs. 6).

Bst. d: Der Verwaltungsrat wird verpflichtet, ein Reglement über die Entgegennahme und die Verwaltung von Drittmitteln zu erlassen. Das Reglement kann beispielsweise die Beschaffung von Drittmitteln, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Drittmittelprojekte oder Drittmittelstellen und die Finanzierungsplanung einschliesslich Folgekostenabschätzungen und Zuständigkeitsfragen regeln. Diese Vorschriften gelten für alle Teilbereiche der Movetia und ihre Vertreterinnen und Vertreter. Die Entgegennahme von Drittmitteln ist zulässig, soweit sie sich positiv auf die Aufgabenerfüllung auswirkt (wie Förderung der Fachkompetenz oder Schaffung von Synergieeffekten im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung). Eine Grenze ist dort zu ziehen, wo ihre Entgegennahme die Gefahr von Verstössen gegen gesetzliche Vorschriften in sich birgt; ebenso, wenn die Unabhängigkeit, die Glaubwürdigkeit, die Reputation, die Zielerreichung oder die Aufgabenerfüllung der Movetia oder einzelner Personen (z.B. bei Interessenkonflikten) beeinträchtigt werden könnten.

Bst. e: Der Verwaltungsrat hat die Kompetenz, eine eigene Personalverordnung für die Movetia zu erlassen, muss diese jedoch dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreiten (siehe hierzu die Erläuterungen zu Art. 10).

Bst. f: Aufgrund der zentralen Stellung und Verantwortlichkeit der Funktion der Direktorin oder des Direktors der Movetia (insb. Entscheidungsfunktion und Vertretung der Anstalt nach aussen) sind die Begründung und die Auflösung des entsprechenden Arbeitsverhältnisses der Genehmigung durch den Bundesrat unterstellt. Die Abwahl und die Wahl einer Direktorin oder eines Direktors allein durch den Verwaltungsrat sind demzufolge nicht möglich. Hingegen liegen Vertragsänderungen in der alleinigen Kompetenz des Verwaltungsrats.

Bst. h: Die Beaufsichtigung der Geschäftsleitung enthält auch ein Weisungs- und Evokationsrecht. Dieses erfasst auch den Erlass von Verfügungen: Im Organisationsreglement regelt der Verwaltungsrat grundsätzlich, welche Kompetenzen er beim Erlass von Verfügungen selber wahrnehmen will und welche Fälle oder Kompetenzen er an die Geschäftsleitung delegiert. Aufgrund der grossen Anzahl von Verfügungen zur Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen der von der Movetia verwalteten Förderprogramme, die über das Jahr verteilt anfallen, ist eine Delegation der entsprechenden Kompetenzen an die Geschäftsleitung grundsätzlich sinnvoll.

Bst. i: Die Movetia ist – wie alle Unternehmen und Anstalten des Bundes – verpflichtet, für ein adäquates Risikomanagement zu sorgen. Vorgaben dazu müssen in den strategischen Zielen erfolgen. Sie werden sich auf ein Unternehmensrisikomanagementsystem, ein Compliance-Management-System sowie ein Betriebskontinuitätsma-

nagementsystem beziehen. Die entsprechenden Angaben im Lagebericht werden durch die Revisionsstelle geprüft. Die Angemessenheit wird daher in Form von Mindestanforderungen in den strategischen Zielen konkretisiert werden. Die Movetia muss ihre Unternehmensrisiken erkennen und die nötigen Konsequenzen daraus ziehen sowie dem Eigner die erforderlichen Informationen zukommen lassen, damit dieser seine Vorgaben nötigenfalls anpassen und sein eigenes Risikomanagement danach ausrichten kann. Es müssen die erforderlichen Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der Risiken getroffen werden, sowohl auf der Stufe der Movetia als auch auf der Stufe des Bundes bzw. Eigners.

Bst. j: Die Vorgaben, die der Verwaltungsrat hinsichtlich der Bildung und Verwendung von Reserven zu beachten hat, ergeben sich aus dem anwendbaren, anerkannten Standard zur Rechnungslegung, der Regelungen zur Reservenbildung gemäss Artikel 17 und den Entscheidungen des Bundesrates. Der konkrete Entscheid des Verwaltungsrates zur Bildung und Verwendung von Reserven bedarf der Ermächtigung durch den Bundesrat, der darüber im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts der Movetia, ihrer Rechnung und der Gewinnverwendung sowie der Beschlussfassung über die Entlastung des Verwaltungsrates entscheidet.

Bst. k: Der Verwaltungsrat verabschiedet das jährliche Budget und reicht es gleichzeitig mit dem Antrag auf die Abgeltungen des Bundes beim Fachamt ein, das von den federführenden Departementen mit der Vorbereitung der Eignergeschäfte beauftragt ist.

Bst. l: Die Genehmigung des Geschäftsberichts und die Entlastung des Verwaltungsrats erfolgen durch den Bundesrat. Sobald der Geschäftsbericht vom Bundesrat genehmigt wurde, muss der Verwaltungsrat ihn für jedermann zugänglich, d.h. an einem entsprechend geeigneten Ort, veröffentlichen. Dies kann zum Beispiel auf der Homepage der Movetia sein.

Bst. m: Der Verwaltungsrat der Movetia ist Arbeitgeber im vorsorgerechtlichen Sinn und übernimmt entsprechende Aufgaben. Der Anschlussvertrag für das Vorsorgewerk Bund der PUBLICA ist von allen angeschlossenen Arbeitgebern zu unterzeichnen. Diese Aufgabe fällt somit dem Verwaltungsrat zu, der als Vertragspartei auftritt.

Art. 8 Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Führungsorgan der Movetia. Sie soll alle damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen sowie alle Aufgaben, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Sie führt die Entscheide des Verwaltungsrats aus und ist diesem gegenüber für die korrekte Umsetzung verantwortlich. Insbesondere hat die Geschäftsleitung die Geschäftsführung auf die strategischen Ziele auszurichten.

Besonders zu erwähnen ist die Kompetenz der Geschäftsleitung zum Erlass von Verfügungen, insbesondere für die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen der Förderung des nationalen und internationalen Austauschs und der Mobilität. Die Verfügungen haben den Vorgaben des Organisationsreglements, den bundesrechtlichen Bestimmungen für die jeweiligen Fördertatbestände (Bundesgesetze welche die Verfügungen gemäss Art. 3 Abs. 2 regeln sowie entsprechende Verordnungen) und insbesondere auch dem SuG zu entsprechen. Die Verfügungskompetenz der Geschäftsleitung wird im Organisationsreglement des Verwaltungsrates geregelt. Der

Verwaltungsrat bzw. die Geschäftsleitung können sich dabei nicht über die bundesrechtlichen Bestimmungen für die Verfügungen hinwegsetzen. Weitere Details der Organisation sowie Arbeitsabläufe werden ebenfalls im Organisationsreglement festgelegt.

Art. 9 Revisionsstelle

Abs. 1: Die Movetia ist eine Anstalt, die vor allem Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringt. Somit hat der Bundesrat die Kompetenz zur Ernennung und zur Abberufung der externen Revisionsstelle. Die Wahl erfolgt in der Regel gestützt auf einen Wahlvorschlag des Verwaltungsrats. Die Revisionsstelle hat die primäre Aufgabe, die Revision der Jahresrechnung nach aktienrechtlichen Grundsätzen vorzunehmen. Ihre Funktion und Aufgaben sind nicht zu verwechseln mit den Kompetenzen der EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes (Finanzaufsicht inkl. Wirtschaftlichkeitsprüfung nach dem Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967²³).

Abs. 2: Es wird dynamisch auf die Regelung des Aktienrechts verwiesen, damit die Rechtsentwicklung im Privatrecht automatisch nachvollzogen wird. Die Rechtsbeziehung zwischen der Movetia und der Revisionsstelle ist privatrechtlicher Natur. Da es sich bei der Movetia nicht um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft handelt, gelten die Bestimmungen über die ordentliche Revision (Art. 728b ff. des Obligationenrechts [OR]²⁴) als sinngemäss anwendbar. Die Revisionsstelle untersteht der Geheimhaltung (vgl. Art. 730b Abs. 2 OR).

Abs. 3 und 4: Bei der Movetia soll nicht nur die Jahresrechnung, sondern auch ein Teil des Lageberichts revidiert werden. Die Revisionsstelle muss somit zusätzlich den Lagebericht hinsichtlich der folgenden Punkte prüfen und darüber umfassend Bericht erstatten: allfällige Widersprüche gegenüber der Jahresrechnung, die Durchführung eines adäquaten Risikomanagements und allfällige Widersprüche im Bereich der Personalberichterstattung. Die Revisionsstelle muss den Verwaltungsrat und den Bundesrat auf allfällige Widersprüche zwischen der Jahresrechnung und dem Lagebericht hinweisen. Sie prüft, ob sich der Verwaltungsrat inhaltlich mit den Risiken auseinandergesetzt und eine Beurteilung vorgenommen hat. Eine inhaltliche Kontrolle der Risiken durch die Revisionsstelle selbst erfolgt hingegen nicht. Gleiches gilt für die Berichterstattung im Lagebericht über die Anzahl Vollzeitstellen; auch hier erfolgt keine inhaltliche Überprüfung. Die Revision dieses Bestandteils des Lageberichts bezweckt lediglich, allfällige Abweichungen zwischen diesen Angaben im Lagebericht und der Personalberichterstattung des Bundesrates sowie der Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele im Personalbereich zu erkennen und zu vermeiden.

Abs. 5: Der Bundesrat hat in Analogie zu Artikel 697a Absatz 1 OR ein Recht auf Sonderprüfung, allerdings ohne dass die aktienrechtlichen Voraussetzungen für eine Sonderprüfung oder die entsprechenden Verfahrensvorschriften eingehalten werden müssten. Der Bundesrat bestimmt Inhalt und Umfang der Prüfung. Die Movetia hat vollumfänglich mitzuwirken und die Kosten dieser Aufsichtsmaßnahme zu tragen.

²³ SR 614.0

²⁴ SR 220

Art. 10 Anstellungsverhältnisse

Für sämtliche Angestellten (inklusive der Geschäftsleitung) der Movetia gelten grundsätzlich die Bestimmungen des BPG. Aufgrund der Unterstellung der Geschäftsleitung und des übrigen Personals unter das BPG gelten insbesondere auch dessen Vorschriften zur Schweigepflicht (Art. 22 BPG) und zum Whistleblowing (Art. 22a BPG). Die Movetia als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes erhält den gleichen Status wie jene Stellen, denen der Bundesrat nach Artikel 3 Absatz 2 BPG Arbeitgeberstatus verleiht. Der Verwaltungsrat der Movetia ist entsprechend nach Artikel 37 Absatz 3^{bis} BPG ermächtigt, innerhalb des durch das BPG und die Rahmenverordnung BPG vom 20. Dezember 2000²⁵ vorgegebenen Rahmens für die Movetia eine eigene Personalverordnung im Sinne einer Ausführungsbestimmung zum BPG zu erlassen. Diese Personalverordnung ist ein öffentlich-rechtliches Personalstatut. Der Verwaltungsrat muss jedoch die Personalverordnung dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreiten. Dieser kann die Personalverordnung im Genehmigungsverfahren nicht ändern, sondern ihr nur als Ganzes die Genehmigung verweigern und sie zur Anpassung an den Verwaltungsrat zurückweisen. Die Genehmigung hat somit konstitutiven Charakter. Der Bundesrat kann die Movetia dank dieser Genehmigungskompetenz personal- und finanzpolitisch steuern.

Das gegenwärtige Lohnsystem für das heutige Personal der SFAM orientiert sich an demjenigen des Kantons Bern. Die zukünftige Personalverordnung soll im Hinblick auf das Lohnsystem mindestens gleich attraktive Konditionen bieten.

Art. 11 Pensionskasse

Sämtliche Angestellten der Movetia sollen bei PUBLICA versichert sein. Analog dem Personal der EHB soll dies im Rahmen des Vorsorgewerks «Bund» erfolgen. Dies entspricht der Praxis für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Die Movetia als Arbeitgeberin unterliegt somit nicht nur im Bereich der Personalvorschriften, sondern auch im Bereich ihrer Vorsorgeverpflichtungen der Steuerung durch den Bundesrat. Der Bundesrat kann durch die Genehmigung des Anschlussvertrags eine direkte Steuerung der Movetia als Arbeitgeberin im Bereich der beruflichen Vorsorge ausüben.

Art. 12 Finanzierung

Die hauptsächliche Finanzierung der Movetia erfolgt fast vollumfänglich durch die Abteilungen des Bundes (siehe folgende Erläuterungen zu Art. 13). Sofern die Movetia zuhanden der Kantone auf der Basis von Aufträgen oder übertragenen Aufgaben spezifische Unterstützungstätigkeiten im Bereich ihrer eigenen Austausch- und Mobilitätsaktivitäten wahrnimmt, soll sie auch entsprechend von diesen abgegolten werden. Die entsprechenden Beiträge bzw. Abteilungen der Kantone sollen die Kosten für die Erbringung dieser Hilfstätigkeiten bzw. für die Erfüllung dieser Aufgaben vollumfänglich decken. Auch Drittmittel sollen als Finanzierungsquelle möglich sein.

²⁵ SR 172.220.11

Art. 13 Abteilungen des Bundes

Die Abteilungen des Bundes umfassen erstens die Mittel, die von Movetia zur Umsetzung von Fördermassnahmen eingesetzt werden. Der Grossteil dieser Mittel wird als Förderbeiträge des Bundes an Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger vergeben. Die Beiträge können sowohl zugunsten von Institutionen oder Organisationen als auch von Einzelpersonen gesprochen werden. Sofern Einzelpersonen die Endbegünstigten von Beiträgen gestützt auf dem BIZMB sind, erhalten diese in der Regel den Bundesbeitrag nicht direkt von der nationalen Agentur, sondern über eine Institution oder Organisation, die die entsprechenden Anträge stellt und die Beiträge nach vorgegebenen Kriterien weiterleitet (vgl. dazu insbesondere Art. 4 Abs. 3 BIZMB). Zweitens gehören zu den Abteilungen des Bundes auch die Mittel, die von der Movetia für die Umsetzung der vom Bundesrat definierten Begleitmassnahmen (z.B. Betrieb von spezialisierten Kontaktstellen) eingesetzt werden.

Drittens decken die Abteilungen des Bundes auch die Mittel ab, die für den Betrieb der Movetia zur Umsetzung der vom Bund übertragenen Aufgaben erforderlich sind (Overhead-Kosten). Darunter fallen die Kosten für das Personal und die Sachkosten, inklusive der Kosten für die Räumlichkeiten der Movetia. Die nationale Agentur ist zurzeit in einem privaten Gebäude eingemietet und die Miete wird vom Bund getragen.

Art. 14 Drittmittel

Die Movetia soll als nationales Kompetenzzentrum im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung auch für Dritte weitere Dienstleistungen in diesem Bereich erbringen können und von diesen dafür Entgelte entgegennehmen dürfen. Bei solchen Tätigkeiten kann es sich beispielsweise um spezifische Fördertätigkeiten für staatliche Akteure, Vereine, Unternehmen oder Private handeln, die über die Förderaufgaben des Bundes oder der Kantone hinausgehen oder ergänzend dazu konzipiert sind. Solche Dienstleistungen der Movetia gelten als gewerbliche Tätigkeiten (siehe Art. 22).

Auch die Annahme von Zuwendungen von Dritten an die Movetia – beispielsweise Schenkungen oder Spenden für den Zweck der Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung – soll möglich sein. Zweckgebundene Zuwendungen sollen von der Movetia nur angenommen werden, wenn die entsprechende Zweckbindung mit ihren gesetzlichen Aufgaben vereinbar ist.

Art. 15 Geschäftsbericht

Neben der jährlichen Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele stellt der Geschäftsbericht eines der Hauptinstrumente der Berichterstattung des Verwaltungsrates dar. Dieser Bericht umfasst insbesondere die personellen und finanziellen Aspekte des Betriebs der nationalen Agentur. Der Geschäftsbericht und die Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele sind die Grundlage für die jährliche Berichterstattung des Bundesrats an das Parlament im Rahmen der Corporate Governance des Bundes.

Art. 16 Rechnungslegung

Die üblichen Grundsätze und Standards für öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes gelten auch für die Movetia. Die Dispositionen zur Rechnungslegung entsprechen denjenigen des Mustererlasses.

Abs. 1 und 2: Die in Artikel 55 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005²⁶ (FHG) vorgesehene Vollkonsolidierung muss – ohne grossen Aufwand – möglich sein. Es müssen deshalb die wesentlichen Grundsätze der Rechnungslegung nach dem FHG übernommen und hier aufgeführt werden. Die aufgeführten Grundsätze entsprechen denjenigen nach Artikel 958c OR.

Abs. 3: Diese Bestimmung entspricht Artikel 48 Absatz 1 FHG. Gemeint sind hier anerkannte Standards zur Rechnungslegung wie die *International Public Sector Accounting Standards*, die *International Financial Reporting Standards*, die *International Financial Reporting Standards for Small and Medium Enterprises*, die *United States Generally Accepted Accounting Principles* und die *Swiss Generally Accepted Accounting Principles Fachempfehlungen zur Rechnungslegung*. Der Verwaltungsrat der Movetia legt, unter Vorbehalt von Absatz 6, den anerkannten Standard zur Rechnungslegung fest. Er hat – auch bei einem allfälligen Wechsel des Standards – den Bundesrat vorgängig darüber zu informieren. Nur so kann der Bundesrat rechtzeitig intervenieren (siehe Abs. 6), sollte die Festlegung eines Standards unerwünschte Auswirkungen auf die Finanzierung der Anstalt haben.

Abs. 4: Im Anhang offenzulegen sind die aus dem anerkannten Standard zur Rechnungslegung (Abs. 3) und aus allfälligen Rechnungslegungsvorschriften des Bundesrats (Abs. 6) abgeleiteten Bilanzierungs- und Bewertungsregeln.

Abs. 5: Die Grundsätze der Kostenwahrheit und das Transparenzfordernis hinsichtlich der wesentlichsten Mittelflüsse, differenziert nach den verschiedenen Arten von Einnahmen der Movetia, setzen eine entsprechend ausgebaute Rechnungslegung voraus (Spartenrechnung). Damit soll die Einhaltung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit überprüft werden können und Quersubventionierungen zwischen Geschäftssparten vermieden werden.

Abs. 6: Der Bundesrat kann Verordnungsbestimmungen zur Rechnungslegung erlassen. Er kann die Movetia zur Anwendung eines bestimmten anerkannten Standards zur Rechnungslegung verpflichten. Denkbar ist ferner, dass er Wahlrechte, die der betreffende Standard einräumt, im Interesse des Bundes oder Dritter einschränkt bzw. dass er anstelle des Verwaltungsrates entscheidet (z.B. indem er der Movetia vorgibt, welche der zwei zur Auswahl stehenden Bewertungsmethoden anzuwenden ist). Anders als im Privatrecht kann der Bundesrat der Movetia aber auch Abweichungen von einem anerkannten Standard zur Rechnungslegung oder Ergänzungen dazu vorschreiben. Dies wird er insbesondere dann tun, wenn die Anwendung des entsprechenden Standards negative Auswirkungen auf den Bund (Erschwerung der Konsolidierung mit dem Bund, Erhöhung der Pensionskassenverpflichtungen mit der Verpflichtung zur Ausfinanzierung, andere Verpflichtungen zur Rekapitalisierung) oder andere Betroffene hätte (wie mit dem öffentlichen Interesse nicht zu rechtfertigende höhere Kosten). In solchen Fällen, oder beispielsweise auch bei der Reservenbildung, behält

²⁶ SR 611.0

sich der Bundesrat vor, von diesen anerkannten Standards zur Rechnungslegung abweichende Vorschriften zu erlassen.

Art. 17 Reserven

Abs. 1 und 2: Die Movetia soll wie andere Anstalten des Bundes die Möglichkeit haben, Reserven zu bilden. Sie kann auch Zuwendungen Dritter den Reserven zuweisen; erfolgen die Zuwendungen mit einer Zweckbindung (z.B. im Rahmen eines Legats), so sind auch die entsprechenden Reserven separat auszuweisen. Die Bildung von Reserven und das Festlegen ihrer Zweckbindung bedingen eine gesetzliche Grundlage. Da die Movetia überwiegend aus jährlichen Abgeltungen des Bundes finanziert wird, werden die maximal zulässigen Reserven im jeweiligen Rechnungsjahr auf sieben Prozent des jeweiligen operativen Ertrags begrenzt. Es handelt sich dabei um eine Obergrenze, die aufgrund der geringeren betriebswirtschaftlichen Risiken der Movetia bewusst tiefer angesetzt wird als bei anderen Anstalten und Förderagenturen des Bundes (zum Vergleich: EHB – 10 Prozent des operativen Ertrags; Innosuisse – 15 Prozent des Jahresbudgets; Schweizerischer Nationalfonds – 15 Prozent des jährlichen Bundesbeitrags). Darüber hinaus gewährleistet dieses Niveau eine angemessene finanzielle Flexibilität, um unvorhergesehene finanzielle Spitzenbelastungen auszugleichen, die sich unterjährig ergeben können. Höhere Reserven sind auch vor dem Hintergrund der stabilen jährlichen Finanzierung des Bundes und der grösstenteils kurzen Laufdauer der unterstützten Vorhaben nicht notwendig. Zu beachten ist zudem, dass für dringende und nicht vorhersehbare Ausgaben der Nachtragsweg weiterhin offensteht und der Movetia Tresoreriedarlehen gewährt werden können, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Über die Bildung und Verwendung der Reserven entscheidet der Verwaltungsrat von Movetia unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Genehmigung erfolgt im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts. Bei der Verwendung der Reserven hat der Verwaltungsrat darauf zu achten, dass diese zweckkonform erfolgt. Im Bereich der gewerblichen Leistungen dürfen keine Reserven verwendet werden. Dies würde gegen das Gebot kostendeckender Preise und das Quersubventionierungsverbot verstossen.

Abs. 3: Die Reserven sollen von der Movetia einerseits für betriebswirtschaftliche Risiken eingesetzt werden können, wie etwa den Ausgleich von Verlusten oder die Deckung von Haftungsrisiken, die sich nicht durch eine Versicherungslösung abdecken lassen. Im Zusammenhang mit den Förderaktivitäten für Austausch und Mobilität in der Bildung sind beispielsweise Konstellationen denkbar, wo eine Haftung der Movetia eingeklagt werden könnte und die zu unvorhergesehenen Kosten führen könnten. Andererseits sollen aber auch Projekte mit den Reserven finanziert werden können. Grundsätzlich soll dabei Flexibilität für unvorhergesehene Projekte geschaffen werden. Aus einer internen Perspektive sind damit einmalige grössere Beträge gemeint, die nicht planbar sind. Es kann sich auch um externe Projekte handeln, die aufgrund ihrer politischen Bedeutsamkeit kurzfristig finanziert werden sollen und nicht im Jahresbudget antizipiert werden können. Dies könnte insbesondere im Kontext neuer Generationen von EU-Bildungsprogramme relevant sein: Die Möglichkeiten für Schweizer Akteure, sich an neuen Initiativen im Rahmen der EU-Bildungsprogramme als Drittstaat zu beteiligen, sind im Falle einer Nicht-Assoziie-

rung der Schweiz besonders im ersten Jahr der Programme, bis alle Reglemente und Arbeitsprogramme veröffentlicht sind, schwer planbar. Auch im Verlauf der Programme können sich zudem neue Möglichkeiten für Beteiligungen eröffnen (Informationsasymmetrie über die Förderfähigkeit). Als Beispiel hierfür kann die «European Universities Initiative» genannt werden, bei der die Möglichkeit der Teilnahme von Schweizer Akteuren 2021 nur sehr kurzfristig bekanntgemacht wurde und die eine rasche Mobilisierung von Fördermitteln erforderte. Sofern es aufgrund der Höhe der Reserven und betriebswirtschaftlicher Erwägungen des Bundes angezeigt ist, sollen die Reserven jedoch auch für planbare Projekte eingesetzt werden können.

Art. 18 Tresorerie

Da die Movetia zu den dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes zählt, kann sie die spezifischen Dienstleistungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) in Anspruch nehmen. Sie kann somit insbesondere – sofern dies zur Sicherstellung ihrer Liquidität erforderlich ist – Darlehen zu marktkonformen Bedingungen aufnehmen. Auch hat sie ihre liquiden Mittel dort anzulegen. Zur Regelung der Einzelheiten schliesst sie mit der EFV einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ab.

Art. 19 Steuern

Abs. 1: Nach Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁷ (RVOG) sind die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbstständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit. Die Steuerbefreiung erfasst jedoch nur die nichtgewerblichen Dienstleistungen.

Abs. 2: Für die Besteuerung durch den Bund gilt Folgendes: Sofern die Movetia ihre Dienstleistungstätigkeit im Wettbewerb mit privaten Anbieterinnen und Anbietern erbringt, unterliegt dies der Mehrwertsteuerpflicht. Der Gesetzgeber hat überdies darauf verzichtet, den Bund und seine verselbstständigten Betriebe von der subjektiven Steuerpflicht der Verrechnungssteuer zu befreien, weshalb auch diese Steuern von der Steuerbefreiung ausgenommen sind.

Abs. 3: Bei den Dienstleistungen, die die Movetia auf Mandatsbasis zugunsten von Dritten erbringt (Art. 22), handelt es sich um gewerbliche Leistungen, bei denen ein allfälliger Gewinn steuerbar ist. In der Regel wird es sich dabei jedoch um Aufgaben handeln, für die ein mindestens kostendeckender Preis bezahlt werden soll.

Art. 20 Strategische Ziele

Abs. 1: Das wichtigste Instrument zur strategisch-politischen Steuerung der Movetia sind wie bei anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes die strategischen Ziele des Bundesrates, die für jeweils vier Jahre festgelegt werden. Die strategischen Ziele machen der Movetia im Rahmen der Ziele und Aufgaben gemäss dem vorliegenden Gesetz unternehmens- und aufgabenbezogene Vorgaben für die mittlere Frist.

²⁷ SR 172.010

Sie sind für den Verwaltungsrat als für die Umsetzung verantwortliche Instanz verbindlich.

Im konkreten Fall von Austausch und Mobilität in der Bildung kann es sich beispielsweise um spezifische Ziele zur Entwicklung der Beteiligung an nationalen und internationalen Mobilitäts- und Austauschaktivitäten, um Ziele bezüglich der strategischen Ausrichtung und Gestaltung von Förderprogrammen oder um betriebswirtschaftliche Ziele für den Betrieb der Movetia handeln. Basis bildet die entsprechende Mustervorlage für strategische Ziele.

Abs. 2 und 3: Die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung der strategischen Ziele ist ein zentrales Element zur Realisierung ihres Einbezugs in die strategische Steuerung der Movetia. Die vom Bundesrat erlassenen strategischen Ziele erfassen auch Bereiche in der Zuständigkeit der Kantone oder Bereiche, in denen die Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen geteilt ist. Ersteres ist insbesondere dann der Fall, wenn die Kantone der Movetia Aufgaben übertragen. Der zweite Fall liegt beispielsweise bei Förderzielen des Bundes vor, die Bildungsbereiche in kantonaler Hoheit betreffen. Es ist deshalb unerlässlich, dass sich die Kantone im Vorfeld des Beschlusses des Bundesrates zu den strategischen Zielen äussern können und sie mittragen. Dieser Einbezug soll ebenfalls über die EDK erfolgen, die vom Bundesrat bei der Vorbereitung der strategischen Ziele zur Stellungnahme eingeladen wird. Die EDK soll eine mit den Kantonen konsolidierte Stellungnahme insbesondere zu denjenigen Zielen abgeben, bei denen die Zuständigkeiten oder die wesentlichen Interessen der Kantone direkt oder indirekt betroffen sind. Dies ist auf der inhaltlichen Ebene der Ausgestaltung und der Ausrichtung der Förderpolitik in der Regel der Fall, während die betriebswirtschaftlichen Ziele der Movetia Sache des Bundes sind.

Der Bundesrat soll die Anliegen der Kantone so weit als möglich berücksichtigen. Seine abschliessende Entscheidungskompetenz und -autonomie hinsichtlich der strategischen Ziele wird dadurch jedoch nicht tangiert. Er kann als Eigner der Movetia abweichend von der Stellungnahme der EDK entscheiden. Sofern er jedoch von wesentlichen Punkten abweicht, soll er der EDK und somit den Kantonen die massgeblichen Gründe hierfür mitteilen. Diese Art und Weise des Einbezugs der Kantone bzw. der EDK in den Entscheidungsprozess des Bundesrats ist weitgehend analog zum Mechanismus für die Mitwirkung der Kantone an den aussenpolitischen Entscheiden des Bundes gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999²⁸ über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.

Art. 21 Aufsicht

Abs. 1: Gemäss Artikel 8 Absatz 4 RVOG beaufsichtigt der Bundesrat nach Massgabe der besonderen Bestimmungen die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Dementsprechend liegt die Aufsicht über die Movetia beim Bundesrat (vgl. auch Art. 24a RVO). Es handelt sich um eine Aufsicht über die Betriebsführung. Vorbehalten bleiben die gesetzlichen Befugnisse der EFK sowie die Oberaufsicht des Parlaments.

Abs. 2: Es werden die wichtigsten Instrumente aufgeführt, die dem Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsichtsfunktion zur Verfügung stehen. Diese Aufzählung der zur

Verfügung stehenden Möglichkeiten ist nicht abschliessend. Die Durchführung der Eignergespräche obliegt den federführenden Departementen. Im Falle der Movetia soll die eignerpolitische Steuerung durch das WBF im Einvernehmen mit dem EDI erfolgen. Diese geteilte Eigenerrolle wird in der RVOV sowie in den Organisationsverordnungen der beiden Departemente festgehalten.

Abs. 3: Der Bundesrat ist berechtigt, von der Movetia und insbesondere vom Verwaltungsrat jederzeit auch schriftliche Informationen und Berichte zu verlangen, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Aufsicht erforderlich ist. So kann der Bundesrat, bzw. allenfalls die zuständigen Departemente, beispielsweise zur Überprüfung, ob die strategischen Ziele erreicht wurden, in sämtliche Geschäftsunterlagen der Anstalt Einsicht nehmen und zu diesem Zweck jederzeit Informationen über die Geschäftstätigkeit verlangen. Der Bundesrat kann zusätzlich Prüfberichte der Revisionsstelle veranlassen (siehe Art. 9 Abs. 5) und erhält Einsicht in bestehende Prüfberichte der Revisionsstelle (siehe Art. 9 Abs. 4) sowie der EFK (vgl. Art. 14 Abs. 1^{bis} Finanzkontrollgesetz).

Art. 22 Gewerbliche Leistungen

Abs. 1: Die nationale Agentur soll neben den gesetzlich definierten Aufgaben, die ihr vom Bund oder von den Kantonen gemäss Artikel 3 übertragen oder in Auftrag gegeben werden, auch weitere Mandate im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung von Dritten annehmen können. Die Erfüllung solcher Mandate gilt als gewerbliche Leistung. Die damit verbundenen Aufgaben müssen jedoch in einem engen Zusammenhang zu ihren gesetzlichen Aufgaben stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen und keine bedeutenden zusätzliche sachliche oder personelle Mittel erfordern.

Abs. 2: Die Movetia soll insbesondere Dienstleistungen für private oder staatliche Akteure jeglicher Art erbringen können, die auf die Unterstützung, Organisation und Durchführung von Aktivitäten im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung abzielen. Sofern staatliche Stellen Auftraggeber sind, kann es sich dabei allerdings nicht um die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben handeln, sondern nur um die Erbringung von sogenannten administrativen Hilfstätigkeiten. Es kann sich dabei unter anderem um projektspezifische Mandate von weiteren Bundesstellen handeln, die inhaltlich einen Bezug zur Thematik Austausch und Mobilität in der Bildung haben. Beispielsweise hat das BSV, gestützt auf das KJFG, aktuell mit Movetia einen Leistungsauftrag (Vertragszyklus 2022–2024). Dieser umfasst verschiedene Massnahmen zur Kompetenzentwicklung sowie zum Informations- und Erfahrungsaustausch, um Austausch und Mobilität im ausserschulischen Jugendbereich weiter zu stärken. Diese Zusammenarbeit wird das BSV nach Möglichkeit auch mit der neuen Anstalt verfolgen. Als weiteres Beispiel ist zu erwähnen, dass die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die nationale Agentur im Rahmen eines 16-monatigen Pilotmandats beauftragt hat, den Austausch zwischen den Akteuren der internationalen Zusammenarbeit und des Schweizer Bildungssystems innerhalb der Schweiz anzustossen sowie die Vernetzung und den Wissenstransfer zwischen Bildungsexpertinnen und Bildungsexperten in DEZA-Partnerländern und Fachpersonen des Schweizer Schulsystems zu ermöglichen. Die Wahrnehmung solcher Zusatzmandate durch die

nationale Agentur ermöglicht eine bestmögliche Nutzung ihrer spezifischen Fachkompetenz und Netzwerke sowie von Synergiepotentialen.

Abs. 3: Die Dienstleistungen für Dritte müssen von diesen mindestens kostendeckend bezahlt werden und allfällige betriebswirtschaftliche Gewinne werden besteuert (siehe Art. 19 Abs. 3). Die Mittel, welche die Movetia zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben und Aufträge gemäss Artikel 3 von Bund und Kantonen erhält, dürfen nicht zur Quersubventionierung ihrer gewerblichen Leistungen eingesetzt werden.

Abs. 4: Die Movetia ist bei der Erbringung solcher gewerblichen Leistungen durch die gleichen rechtlichen Bestimmungen wie private Anbieterinnen und Anbieter gebunden.

Art. 23 Statistik

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere bei der Umsetzung von Fördertätigkeiten (Bearbeitung von Anträgen, Berichterstattung etc.), erfasst die Movetia Daten von Einzelpersonen und Institutionen und Organisationen. Sie kann diese Daten zu statistischen Zwecken, insbesondere im Sinne der Wirkungsmessung, auswerten. Aufgrund ihres Status als dezentralisierte Verwaltungseinheit des Bundes ist die Movetia gemäss Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946²⁹ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) dabei berechtigt, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden. Die AHV-Nummer ist ein wesentliches Element, um die erfassten Daten mit anderen Datensätzen zu verknüpfen und dadurch detailliertere Aussagen über die Wirkung der Förderpolitik tätigen zu können (z.B. Effekte von Austausch und Mobilität in der Bildung auf individuelle Bildungsverläufe). Die Verknüpfung solcher Daten kann jedoch nicht von der Movetia selbst vorgenommen werden, sondern muss durch das Bundesamt für Statistik erfolgen. Für die Bearbeitung der erhobenen Daten gelten auch für die Movetia die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020 (DSG)³⁰. Zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer muss die Movetia zudem die entsprechenden Anforderungen gemäss AHVG erfüllen.

Sofern für die Wirkungsmessung umfangreichere statistische Erhebungen mit einer Auskunftspflicht der Befragten erforderlich sind, kann der Bundesrat solche im Rahmen der Statistikerhebungsverordnung vom 30. Juni 1993³¹ anordnen.

Art. 24 Errichtung der Movetia

Wie üblich soll es dem Bundesrat obliegen, die erforderlichen Übergangsvorkehrungen zu treffen. Dazu gehören insbesondere die Regelung der rechtlichen, finanziellen und personellen Aspekte des Übergangs von der heutigen SFAM und die Bestimmungen zur Errichtung der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt Movetia.

Abs. 1 und 2: Der Entscheid zur Auflösung der privatrechtlichen SFAM wird auf Stufe des Gesetzes verankert. Ein zusätzlicher Entscheid der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht zur Auflösung der SFAM ist somit nicht erforderlich. Bei der Errichtung der

²⁹ SR 831.10

³⁰ SR 235.1

³¹ SR 431.012.1

Movetia wird nicht eine bestehende Verwaltungseinheit oder eine andere Organisation in eine Anstalt des Bundes umgewandelt. Die Movetia tritt jedoch trotzdem analog zu einem solchen Umwandlungsprozess die Rechtsnachfolge der SFAM an. Die entsprechende Standardbestimmung wird deshalb an dieser Stelle beibehalten. Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt, in dem die Movetia eigene Rechtspersönlichkeit erlangt, und den Zeitpunkt der Auflösung der SFAM. Die beiden Zeitpunkte fallen voraussichtlich nicht genau zusammen, da die Movetia als öffentlich-rechtliche Anstalt im Rahmen einer gestaffelten Übergangsphase gewisse Funktionen übernehmen muss, bevor die SFAM formell aufgelöst werden kann.

Abs. 3 und 5: Bei den hier erwähnten Vermögenswerten ist das Stiftungsvermögen der SFAM gemeint (vergleiche auch Abs. 4 Bst. b).

Abs. 4: Unter dem Buchstaben b wird präzisiert, dass der Bundesrat formalrechtlich mit der SFAM die Übernahme des Stiftungsvermögens vereinbaren kann. Das Stiftungsvermögen der SFAM beläuft sich auf rund 200 000 Franken und wird nicht zur Finanzierung von Förderaktivitäten und zur Deckung betrieblicher Ausgaben eingesetzt. Gemäss den Statuten der SFAM ist bei einer Auflösung der Stiftung der Rückfall des Vermögens an die Stifterin ausgeschlossen. Das Vermögen kann jedoch einer juristischen Person mit ähnlichem Zweck überwiesen werden, was im Falle der neuen Anstalt gegeben ist. Die Movetia als öffentlich-rechtliche Anstalt benötigt an sich kein eigenes Vermögen; die hier zu übertragenen Werte sollen daher als liquide Mittel für den Betrieb der Movetia und zur partiellen Kompensation von einmaligen Mehrkosten im Rahmen des Umwandlungsprozesses eingesetzt werden (siehe Kapitel 6.1.1).

Art. 25 Übergang der Arbeitsverhältnisse des Personals der SFAM

Abs. 1: Das bisherige Personal der SFAM kann von der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt Movetia übernommen werden: Die bisherigen Arbeitsverhältnisse unterstehen Schweizer Recht und werden gestützt auf die spezialgesetzliche Regelung übertragen. Auch hier legt der Bundesrat den Zeitpunkt des Übergangs der Arbeitsverhältnisse fest.

Abs. 2–5: Die ehemaligen SFAM-Angestellten sollen durch diesen Übergang nicht schlechter gestellt werden: Sie erhalten einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag und der bisherige Lohn ist für ein Jahr garantiert. Die Anstellungsbedingungen der Movetia sollen mit denjenigen der SFAM vergleichbar sein. Die Aufgaben dieser Personalkategorie im Bereich der Förderaktivitäten bleiben voraussichtlich weitgehend gleich, auch wenn keine generelle Garantie bezüglich der genauen Funktion, des Arbeitsbereichs, des Arbeitsortes oder der organisatorischen Eingliederung gewährt werden kann. Die bisher geleisteten Dienstjahre sollen angerechnet werden, was insbesondere bezüglich der LohnEinstufung relevant ist.

Abs. 6: Falls zum Zeitpunkt des Übergangs der Arbeitsverhältnisse noch arbeitsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Angestellten der SFAM und der Arbeitgeberin bestehen sollten, sollen diese im Sinne der Rechtssicherheit nach dem bisherigen Recht beurteilt werden.

Art. 26 Zuständige Arbeitgeberin

Abs. 1: Die Movetia soll als Arbeitgeberin für Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger zuständig sein, die bisher der SFAM zugeordnet sind.

Abs. 2: Die Zuständigkeit der Movetia als Arbeitgeberin gilt auch für neue Invalidenrenten, bei denen die Ursache der Invalidität jedoch noch während der Beschäftigung bei der SFAM eingetreten ist.

Art. 27: Weitere Übergangsbestimmungen

Das zuständige Departement soll während einer Übergangsfrist Registereinträge (Handelsregister, Grundbuch etc.), die aufgrund der Errichtung der Movetia geändert werden müssen, steuer- und gebührenfrei mittels Verfügung bereinigen können. Die Verfügung dient als Eintragungsgrundlage.

Art. 28 Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat wird die notwendigen Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung erlassen (Movetiaverordnung). Es wird sich dabei um Ausführungsbestimmungen zu den Organisationsbestimmungen handeln. Die innerbetrieblichen Verordnungen werden vom Verwaltungsrat erlassen (u.a. Personalverordnung).

Art. 29 Änderung anderer Erlasse

Die Schaffung der Movetia und die Übertragung von Bundesaufgaben an diese im Rahmen des vorliegenden Bundesgesetzes haben Änderungen materieller Art im BIZMB und im SpG zur Folge (siehe Kapitel 5.2 und 5.3).

Art. 30 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat wird gestützt auf Absatz 2 den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen werden zusammen mit den Ausführungsbestimmungen (Movetiaverordnung) in Kraft treten. Vor Hintergrund der Übergangs- und Aufbauphase wird voraussichtlich ein gestaffeltes Inkrafttreten der rechtlichen Bestimmungen vorzusehen sein.

5.2 Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung

Art. 6

Die bestehenden Bestimmungen im BIZMB, welche die Übertragung von Umsetzungsaufgaben an eine nationale Agentur, die Modalitäten und Voraussetzungen für ihre Bezeichnung, die entsprechenden Abteilungen und die Aufsicht regeln, sind grösstenteils hinfällig, da diese Aspekte fortan im Movetiagesetz geregelt sind. Im BIZMB wird nur noch festgehalten, dass die Movetia für gewisse Umsetzungsaufgaben und die Gewährung von Beiträgen im Bereich des BIZMB zuständig ist. Für die genaue Umschreibung dieser Umsetzungsaufgaben und der Verfügungskompetenzen

wird auf die Bestimmungen des Movetiagesetzes verwiesen. Konkret handelt es sich dabei um die Aufgaben gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a–c des Movetiagesetzes. Diese umfassen die Umsetzung der Massnahmen und die Gewährung der Bundesbeiträge bei der Beteiligung der Schweiz an internationalen Förderprogrammen und bei vom Bund initiierten Förderprogrammen ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und b BIZMB). Bezüglich der Begleitmassnahmen gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f BIZMB soll der Bundesrat definieren, welche Aufgaben er der Movetia übertragen will. Bei gewissen dieser Begleitmassnahmen ist es sinnvoll, dass der Bund sie entweder selbst wahrnimmt oder eine andere spezialisierte Organisation oder Institution damit beauftragt und dafür entgolten wird. Bei Begleitmassnahmen, für die die Movetia zuständig ist, soll sie auch entsprechende Förderbeiträge an Dritte gewähren können, sofern eine Aufgabenteilung zielführend ist.

5.3 Sprachengesetz

Art. 14 Abs. 2 zweiter Satz

Analog zur Ergänzung im BIZMB wird im SpG festgehalten, dass die Movetia gemäss Movetiagesetz für die Gewährung der Bundesbeiträge zur Förderung des schulischen Austauschs zuständig ist. Der Begriff «schulischer Austausch» ist in einem umfassenden Sinn zu verstehen und meint den nationalen Austausch und die Mobilität zu Bildungszwecken von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften aller Stufen (inklusive Sonderschulbildung und berufliche Grundbildung auf Sekundarstufe II) und über alle Sprachregionen hinweg. Die Aufgaben von Movetia sind in der Sprachenverordnung vom 4. Juni 2010³² und für jede Finanzierungsperiode in einem Leistungsauftrag präzisiert.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Umwandlung der nationalen Agentur von einer privatrechtlichen Stiftung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes hat gewisse finanzielle Folgen, sowohl in der Form von einmaligen Mehrkosten als auch von jährlich wiederkehrenden Mehrkosten.

Wiederkehrende Mehrkosten

Wiederkehrende Mehrkosten werden bei den Betriebskosten, insbesondere bei den Personalkosten, erwartet. Dazu ist einleitend festzuhalten, dass die Personalkosten der Geschäftsstelle von Movetia gegenwärtig den grössten Anteil der Betriebskosten ausmachen (gegenwärtig ca. 80 Prozent; 4,79 von 5,96 Mio. CHF pro Jahr gemäss Budget 2023).

³² SR 441.11

Personalkosten der bestehenden Geschäftsstelle

Die Anzahl der bei der Geschäftsstelle erforderlichen Vollzeitäquivalente (VZÄ) für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben ist massgeblich davon abhängig, welches Ausmass die Fördermassnahmen des Bundes in einer gegebenen Periode haben und welcher Art diese sind. Diese Parameter sind somit nicht von der Rechtsform und der Organisation der nationalen Agentur abhängig, sondern sind Gegenstand der verschiedenen besonderen Botschaften, in denen die Mittel für die Förderpolitik des Bundes im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung beantragt werden (insbesondere BFI-Botschaft, allfällige Botschaft EU-Programme, Kulturbotschaft).

Die Personalkosten, die pro VZÄ anfallen, sind hingegen vom Lohnreglement für das Personal der Geschäftsstelle und von der gewählten Lösung für die berufliche Vorsorge abhängig. Das gegenwärtige Lohnreglement der SFAM orientiert sich an den Ansätzen des entsprechenden Reglements des Kantons Bern. Für die öffentlich-rechtliche Anstalt Movetia sollen neu die Bestimmungen des BPG gelten. Auch in diesem übergeordneten Rahmen kann jedoch für das Personal der Geschäftsstelle ein individuelles Lohnreglement erarbeitet werden, das in Bezug auf die Lohnbestimmungen im Wesentlichen vergleichbar mit dem bestehenden Reglement ist. Unter der Annahme eines gleichbleibenden Personalbestands ergeben sich daher voraussichtlich keine wesentlichen Kostensteigerungen aufgrund gestiegener Lohnkosten.

Hingegen hat der Wechsel zur Pensionskasse PUBLICA Auswirkungen auf die Höhe der Kosten für die berufliche Vorsorge für die Movetia als Arbeitgeberin. Aufgrund höherer Vorsorgebeiträge fallen bei gleichbleibendem Personalbestand (gegenwärtig 39,2 VZÄ) gemäss der Schätzung im Jahr 2023 2,5 Prozent Mehrkosten pro Jahr für das bestehende Personal der Geschäftsstelle an. Dies entspricht rund 120 000 Franken pro Jahr.

Honorare für den Verwaltungsrat der Movetia

Weitere wiederkehrende Mehrkosten fallen für die Honorare des Verwaltungsrats an. Die Honorare für die Mitglieder des Verwaltungsrats werden vom Bundesrat festgelegt. Gestützt auf vergleichbare Mandate (z.B. Pro Helvetia, EHB, Innosuisse), die sich ebenfalls auf das BPG und die entsprechenden Vollzugsbestimmungen stützen, werden diese Kosten auf voraussichtlich insgesamt ca. 80 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Wiederkehrende Mehrkosten für den Bund pro Jahr in Mio. Franken

	Aktuelle Kosten (Basis Budget 2023)	Zukünftige Kosten	Mehr-/ Minderkosten
Gegenwärtiges Personal der Geschäftsstelle (39,2 VZÄ)*	4,79	4,91	0,12
Honorare Verwaltungsrat	–	0,08	0,08
Total	4,79	4,99	0,2

* Annahme: gleichbleibender Personalbestand

Einmalige Mehrkosten

Für den Einkauf des bestehenden Personals der Geschäftsstelle in das Vorsorgewerk «Bund» von PUBLICA fallen einmalige Mehrkosten an, die von der Movetia als Arbeitgeberin übernommen werden. Diese werden zurzeit auf rund 460 000 Franken geschätzt: Die Kosten für den Einkauf in die Rückstellungen werden bei einem aktuellen Altersguthaben der Versicherten von rund 5,7 Millionen Franken von PUBLICA per Ende Juni 2023 auf rund 175 000 Franken geschätzt. Die zusätzlich anfallenden Kosten für den Einkauf in den Deckungsgrad können nicht zuverlässig im Voraus berechnet werden. Provisorisch wird von 5 Prozent der Summe der Altersguthaben ausgegangen, was rund 285 000 Franken entspricht. Der exakte Betrag ist von zahlreichen Faktoren abhängig und wird zum Zeitpunkt des Einkaufs berechnet werden müssen.

Für die Übergangs- und Aufbauarbeiten, die nicht über die bestehenden Ressourcen der betroffenen Bundesstellen oder der SFAM abgedeckt werden können, werden zudem einmalige Projektkosten in Höhe von geschätzt 400 000 Franken budgetiert. Dabei kann es sich beispielsweise um externe Unterstützung durch Expertinnen und Experten mit besonderer Erfahrung in institutionellen Änderungsprozessen handeln. Diese Schätzung beruht auf der Annahme, dass Personalkosten für einen qualifizierten Projektleiter mit Erfahrung in entsprechenden Aufbauprozessen über zwei Jahre anfallen können. Der Jahresansatz wird auf 200 000 Franken festgelegt (inkl. Lohnnebenkosten).

Einmalige Mehrkosten für den Bund in Mio. Franken

Einkauf bestehendes Personal der Geschäftsstelle bei PUBLICA	0,46
Projektkosten	0,4
Total	0,86

Gesamtsicht Mehrkosten

Insgesamt wird von einmaligen Übergangs- und Aufbaukosten von 0,86 Millionen Franken sowie von jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von 0,2 Millionen Franken ausgegangen. Die Mehrkosten werden im Rahmen der im Finanzplan vorgesehenen Mittel kompensiert. Die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt erfolgt somit innerhalb der im Finanzplan vorgesehenen Mittel und hat keine weiteren finanziellen Konsequenzen für den Bund.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Umwandlung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt hat keine direkten personellen Auswirkungen auf den Bund. Das Personal der Movetia untersteht jedoch neu dem BPG und wird dem Vorsorgewerk «Bund» der PUBLICA angeschlossen.

6.1.3 Andere Auswirkungen

Auf rechtlicher Ebene hat die Schaffung der öffentlich-rechtlichen Anstalt und die Übertragung von Bundesaufgaben an diese geringfügige Anpassungen im BIZMB und im SpG sowie Anpassungen in mehreren Verordnungen zur Folge (z.B. Verordnung vom 23. Februar 2022³³ über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung, RVOV, OV-WBF, OV-EDI). Nach Erlass des Movetiagesetzes durch das Parlament wird der Bundesrat eine Verordnung mit Ausführungsbestimmungen erlassen.

Der Organisationserlass hat darüber hinaus keine weiteren Auswirkungen auf den Bund. Er erfordert auch keine Anpassungen betreffend die Informatik des Bundes.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Umwandlung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes hat keine regionalpolitischen Auswirkungen. Die Kantone bleiben über die EDK in die strategische Steuerung der Movetia einbezogen. Der Zugang zu den Förderaktivitäten steht weiterhin Einzelpersonen sowie Institutionen und Organisationen aus allen Landesteilen offen. Die Förderaktivitäten auf nationaler Ebene haben darüber hinaus wie bisher zum Ziel, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern und die nationale Kohäsion zu stärken.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es sind keine besonderen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft aufgrund der Umwandlung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes zu erwarten.

Die nationale Agentur setzt die Förderpolitiken im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung um, die Teil der gemeinsamen Bildungspolitik von Bund und Kantonen sind. Die entsprechenden Fördermittel stellen somit im Wesentlichen Bildungsausgaben dar. Positive Effekte von Austausch und Mobilität auf allen Bildungsstufen sind unter anderem erweiterte Kompetenzen und eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit von Absolventinnen und Absolventen des Bildungssystems, ein Beitrag zur Weiterentwicklung von qualitativ hochstehenden und innovativen Bildungsangeboten und die verstärkte Vernetzung der Bildungsakteure und -institutionen. Insgesamt wird dadurch ein wichtiger Beitrag zur Qualität des Schweizer Bildungsraums geleistet, der für die ökonomische Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz von grösster Bedeutung ist.

Mit der Umwandlung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt kann die Effektivität der Aufgabenerfüllung verbessert werden. Gleichzeitig werden

³³ SR 414.513

die Autonomie der nationalen Agentur und ihre Verankerung in der Akteurslandschaft gestärkt und die politisch-strategische Aufsicht über den Mitteleinsatz verbessert.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine besonderen gesellschaftspolitischen Auswirkungen. Analog zu den Ausführungen im vorherigen Abschnitt trägt jedoch die Umwandlung der nationalen Agentur in eine öffentlich-rechtliche Anstalt zur Weiterentwicklung des Instrumentariums zur Umsetzung von Förderpolitiken bei, die auf den Erhalt und die Weiterentwicklung der Qualität des Schweizer Bildungsraums abzielen. Ein ausgezeichneter und leistungsfähiger Bildungsraum ist nicht nur aus wirtschaftlicher Perspektive essentiell, sondern ist auch ein wichtiger Faktor für die gesellschaftliche Integration und Entwicklungsmöglichkeiten der Individuen und den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine umweltpolitischen Auswirkungen.

6.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine weiteren Auswirkungen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes für den vorgeschlagenen Organisationserlass stützt sich verfassungsmässig auf seine generelle Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten (Art. 54 der Bundesverfassung [BV]³⁴), seinen Auftrag zur Koordination mit den Kantonen bei der Förderung des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 2 BV) sowie seine subsidiären Kompetenzen für Massnahmen zur Förderung der Ausbildung (Art. 66 Abs. 2 BV), der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Art. 67 Abs. 2 BV), der kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse (Art. 69 Abs. 2 BV) und der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV).

³⁴ SR 101

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die im Movetiagesetz vorgesehenen Bestimmungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Rechtsform der nationalen Agentur als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Verfügungskompetenz, die im Falle einer Assoziation an die europäischen Bildungsprogramme für die mit der Programmteilnahme verbundenen Umsetzungs- und Koordinationsaufgaben zuständig wäre (siehe Kapitel 1.5).

7.3 Erlassform

Für die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes ist wegen der Vorgabe in Artikel 178 Absatz 3 BV ein Organisationserlass in Form eines Bundesgesetzes erforderlich. Dieses orientiert sich am Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gemäss den verfassungsrechtlichen Grundlagen sind die international ausgerichteten Fördermassnahmen in der Bildung des Bundes auf Grundlage des BIZMB subsidiär zu den kantonalen Massnahmen. Bei den Fördermassnahmen auf Grundlage des SpG agiert der Bund in einem mit den Kantonen geteilten Kompetenzbereich.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Das Schweizer Bildungssystem hat die Aufgabe, die Aneignung und Entwicklung von Schlüsselkompetenzen bei Menschen aller Altersstufen zu unterstützen. Nationale und internationale Mobilitäts- und Austauschaktivitäten haben sich als Mittel hierzu bewährt. Sie tragen insgesamt zu einer langfristigen Beschäftigungsfähigkeit und zur Fähigkeit zum lebenslangen Lernen der Einzelpersonen und zur Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz bei. Auf nationaler Ebene trägt der Austausch zur Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften bei.

Die auf Bundesebene zuständigen Departementvorsteher des WBF und des EDI sowie die Kantone haben sich deshalb gemeinsam auf die Vision geeinigt, dass alle jungen Menschen im Verlauf ihrer Ausbildung an einer länger dauernden Mobilität teil-

nehmen sollen. Bund und Kantone haben die Relevanz dieser Vision unterstrichen mit der Aufnahme eines neuen Ziels in ihre gemeinsamen bildungspolitischen Ziele, wonach Austausch und Mobilität in der Bildung zu verankern und auf allen Bildungsstufen zu fördern seien. Die Organisation und Durchführung von nationalen und internationalen Mobilitäts- und Austauschaktivitäten bedürfen einer gezielten Förderung durch die öffentliche Hand.

Der vorliegende Organisationserlass schafft grundsätzlich keine Rechtsgrundlagen für neue Subventionen des Bundes. Grundlage für die von der Movetia verwalteten und teilweise verfügbaren Bundessubventionen sind die jeweiligen Fördergesetze (insbesondere BIZMB, SpG). Die finanziellen Mittel werden via die verschiedenen Botschaften (BFI-Botschaft, Kulturbotschaft, evtl. Botschaft zu EU-Bildungsprogrammen und Botschaft zum Voranschlag) beantragt. Die materielle und finanzielle Steuerung dieser Subventionen erfolgt über die strategischen Ziele der Movetia, die Anträge für Abteilungen des Bundes und die Berichterstattung.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das vorliegende Gesetz sieht gemäss Artikel 7 vor, dass der Verwaltungsrat von Movetia die Befugnis erhält, das Organisationsreglement, das Reglement über die Entgeltannahme und die Verwaltung von Drittmitteln und die Personalverordnung zu erlassen. Die Personalverordnung bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat.

7.8 Datenschutz

Die gemäss Artikel 23 des vorliegenden Gesetzes erfassten bzw. erhobenen Daten werden nach den Vorgaben des DSG bearbeitet. Es werden dabei keine besonders schützenswerten Personendaten gesammelt. Für natürliche und juristische Personen ist die Nutzung der von der Movetia umgesetzten Fördermassnahmen und damit verbunden die Weitergabe von Daten, die für die Umsetzung erforderlich sind, freiwillig.

Abkürzungsverzeichnis

Strategie A&M	Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
BAK	Bundesamt für Kultur
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BIZMB	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (SR 414.51)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 (SR 235.1)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EHB	Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung
EU	Europäische Union
FHG	Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz vom 30. September 2011 (SR 446.1)
OR	Obligationenrecht (SR 220)
OV-EDI	Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1)
OV-WBF	Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (SR 172.216.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SFAM	Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität

SpG	Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1)
SuG	Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung