

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Governance bei der Schweizerischen Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation /
Bundesamt für Kultur / Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19350.931.00510
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Governance-Aspekte	16
2.1 Die vermeintlich beste Lösung passt nicht ins Governance-Modell.....	16
2.2 Die privatrechtliche Stiftung zur Erfüllung von Bundesaufgaben wird zu Recht hinterfragt.....	17
2.3 Fehlende personelle Trennung zwischen Amtsführung und Stiftungsrat	18
2.4 Überschneidung von Steuerinstrumenten und fehlendes Wirkungsmodell.....	19
2.5 Unzulässigkeit der privatrechtlichen Stiftungslösung bezüglich kredit- und subventionsrechtlicher Aspekte	21
3 Herausforderungen für die neue Organisation	22
3.1 Koordination zwischen den Förderbereichen des Bundes bleibt notwendig	22
3.2 Vernetzungsfunktion der Agentur zwischen Bund und Bildungsakteuren soll erhalten bleiben	23
3.3 Einbezug der EDK und Legitimation der nationalen Agentur durch die Kantone bleiben zentral	24
3.4 Administrationsaufwand soll verhältnismässig bleiben	25
4 Schlussfolgerung	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente	28
Anhang 2: Abkürzungen	29
Anhang 3: Glossar	31

Prüfung der Governance bei der Schweizerischen Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation /
Bundesamt für Kultur / Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM) wurde anfangs 2016 von drei Bundesämtern und der Eidgenössischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gegründet, um die «ch Stiftung» als Betreiberin der Agentur für Austausch und Mobilität abzulösen. Sie ist seit 2017 Rechtsträgerin der unter dem Namen «Movetia» fungierenden nationalen Agentur für Austausch und Mobilität. Die Stiftung weist einen Betriebsaufwand und -ertrag von jährlich rund 4 Millionen Franken aus. Darin ist nicht nur der Betriebsaufwand im engeren Sinn enthalten, sondern die 27 Mitarbeitenden (FTE) erfüllen Leistungsaufträge für die Bundesämter, die der Stiftung abgegolten werden. Die Förderprogramme, welche die Stiftung für den Bund ausführt, umfassen insgesamt ca. 33 Millionen Franken (Stand 2018). Zwei private Stiftungen finanzieren ebenfalls Projekte von Movetia.

Leider weist die Organisation Unvereinbarkeiten mit den Governance-Grundsätzen des Bundes auf, insbesondere sind die Personalunion zwischen Stiftungsrat und Amtsleitung sowie die private Rechtsform grundsätzlich nicht möglich. Dies zog die Aufmerksamkeit der Finanzkontrolle (EFK), der Finanzverwaltung und des Bundesrats auf sich, der im Februar 2019 die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsgrundlage für eine neue Organisation und Führungsstruktur der Agentur Movetia beim Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung in Auftrag gab, explizit unter Berücksichtigung der Governance-Grundsätze.

Herausforderungen, Governance-Aspekte und Zielkonflikte

Ein neues, Governance-konformes Rechtskleid für die Agentur und die Einsetzung eines unabhängigen Institutsrats werden nicht alle Probleme beiseiteschaffen. Verschiedene Herausforderungen, die mit der Gründung der SFAM 2016 gelöst zu sein schienen, müssen aufs Neue überdacht werden. Konkret heisst dies etwa der Einbezug der Kantone, die Schaffung eines einheitlichen Kompetenzzentrums für alle Austausch- und Mobilitätsfragen trotz unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten, die Einflussnahmemöglichkeiten der Bundesämter oder auch die schlanke Organisation mit einfacher Steuerung.

Einbezug der Kantone und Koordination der Förderbereiche

Für die EFK stellt der Einbezug der Kantone auch für die neue Organisation und Führungsstruktur ein zentrales Erfordernis dar. Damit im Bildungsbereich etwas bewegt werden kann, müssen die Zahnräder von kantonalen und eidgenössischen Akteuren aufeinander abgestimmt sein. Wichtig ist ebenfalls die Koordination der verschiedenen Förderbereiche des Bundes, was eine Koordinationsplattform erfordert.

Letztlich sollte auch Klarheit darüber geschaffen werden, ob und wie das Beitragswesen überhaupt ausgelagert werden soll. Im Prüfungszeitraum tritt die Movetia zwar operativ im eigenen Namen auf, die Bundesämter prüfen und genehmigen jedoch alle Förderverträge selbst. Für die EFK macht es wenig Sinn, eine neue Institution mit einem unabhängigen Rat einzurichten, wenn die Geschäftsabwicklung weiterhin die Involvierung der Ämter ins Tagesgeschäft erfordert. Um die administrativen Aufwendungen für die sich in einer überschaubaren Grössenordnung bewegenden Agentur in Grenzen zu halten, sollten die Governance-Grundsätze mit Augenmass umgesetzt werden.

Audit de la gouvernance de la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation /
Office fédéral de la culture / Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Début 2016, la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM) a été créée par trois offices fédéraux et par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Elle remplace la « Fondation ch », l'agence chargée des échanges et de la mobilité. Dès 2017, la FPEM est l'entité juridique responsable de l'agence nationale pour la promotion des échanges et de la mobilité « Movetia ». Elle affiche des charges et des produits d'exploitation d'environ 4 millions de francs par année. Ce montant ne correspond pas seulement aux charges opérationnelles au sens strict, puisque les 27 collaboratrices et collaborateurs (EPT) exécutent des mandats de prestations au profit des offices fédéraux, pour lesquels la fondation est rémunérée. Les programmes de soutien réalisés pour la Confédération représentent un total d'environ 33 millions de francs (chiffre de 2018). Deux fondations privées financent aussi des projets de Movetia.

Malheureusement, l'organisation s'avère non conforme aux principes de gouvernance de la Confédération. Le cumul de fonctions entre le conseil de fondation et la direction des offices, ainsi que son statut juridique ne sont en principe pas possibles. Ces incompatibilités ont attiré l'attention du Contrôle fédéral des finances (CDF), de l'Administration fédérale des finances et du Conseil fédéral. Celui-ci a mandaté le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche en février 2019 pour élaborer un projet de consultation sur une réorganisation et un remaniement de la structure de conduite de l'agence Movetia en tenant explicitement compte des principes de gouvernance.

Défis, aspects liés à la gouvernance et conflits d'objectifs

Tous les problèmes ne seront pas réglés en donnant à l'agence une nouvelle forme juridique conforme aux principes de gouvernance et en mettant en place un conseil de l'institut indépendant. Différents problèmes qui semblaient résolus avec la création de la FPEM en 2016 doivent être reconsidérés aujourd'hui. Concrètement, cela signifie l'implication des cantons, la création d'un centre de compétence pour toutes les questions relatives aux échanges et à la mobilité qui soit homogène malgré les différentes bases légales et les compétences variées, les possibilités d'influer des offices fédéraux ou encore une organisation épurée avec une gestion simple.

Implication des cantons et coordination des domaines de promotion

De même, le CDF estime que l'implication des cantons constitue une exigence centrale pour la nouvelle organisation et pour la structure de conduite. Pour que les choses bougent dans le domaine de la formation, les actions entre les acteurs cantonaux et fédéraux doivent être coordonnés. L'organisation des différents domaines de promotion est aussi essentielle. Une plateforme doit être mise en place pour la garantir.

Il convient également de clarifier si et comment le système des contributions doit être externalisé. Durant la période d'audit, Movetia continue d'exercer en son nom propre, mais les offices fédéraux examinent et approuvent tous les contrats de subvention. Pour le CDF, il serait peu pertinent de créer une nouvelle institution dotée d'un conseil indépendant tant que le traitement des activités opérationnelles nécessite l'implication des offices dans les affaires courantes. La taille de l'agence étant gérable, les principes de gouvernance devraient être mis en œuvre de façon mesurée afin de limiter la charge administrative.

Texte original en allemand

Verifica della governance della Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione / Ufficio federale della cultura / Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

La Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM) è stata istituita all'inizio del 2016 da tre uffici federali e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) allo scopo di sostituire la «Fondazione ch» come gestore dell'agenzia per gli scambi e la mobilità. Dal 2017 la FPSM è l'ente giuridico responsabile dell'agenzia nazionale per gli scambi e la mobilità «Movetia». La fondazione registra annualmente spese e ricavi d'esercizio pari a circa 4 milioni di franchi. In questo importo non rientrano soltanto le spese d'esercizio in senso stretto, poiché i 27 collaboratori (FTE) svolgono mandati di prestazione per gli uffici federali per i quali la fondazione è remunerata. I programmi di promozione che la fondazione esegue per la Confederazione rappresentano complessivamente circa 33 milioni di franchi (stato 2018). I progetti di Movetia sono finanziati anche da due fondazioni private.

Purtroppo l'organizzazione non è conforme ai principi di governance della Confederazione, in particolare il cumulo di funzioni tra il consiglio di fondazione e la direzione degli uffici e la sua forma giuridica non sono possibili. Questa incompatibilità ha attirato l'attenzione del Controllo federale delle finanze (CDF), dell'Amministrazione federale delle finanze e del Consiglio federale. Nel febbraio del 2019 l'Esecutivo ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca di elaborare un progetto da porre in consultazione per riformare l'organizzazione e la direzione di Movetia tenendo esplicitamente conto dei principi di governance.

Sfide, aspetti relativi alla governance e conflitti di obiettivi

Un nuovo statuto giuridico conforme ai principi di governance e un consiglio d'istituto indipendente non permetteranno tuttavia di risolvere tutti i problemi. Nel 2016 la creazione della FPSM sembrava aver risposto a diverse esigenze che oggi devono essere riesaminate. Concretamente, è opportuno prendere in considerazione il coinvolgimento dei Cantoni, la creazione di un centro di competenza unico per tutte le questioni inerenti agli scambi e alla mobilità malgrado le diverse basi giuridiche e competenze, le possibilità di intervento degli uffici federali o ancora un'organizzazione snella con una gestione semplificata.

Coinvolgimento dei Cantoni e coordinamento dei settori di promozione

Il CDF ritiene il coinvolgimento dei Cantoni un elemento centrale per la nuova organizzazione e per la struttura gestionale. Affinché le cose evolvano nel settore della formazione, gli ingranaggi degli attori cantonali e federali devono essere coordinati. È importante anche l'organizzazione dei diversi settori di promozione della Confederazione. È pertanto opportuno creare una piattaforma di coordinamento.

Infine, occorre anche chiarire se e come debba essere delegato il sistema dei contributi. Nel periodo della verifica, Movetia continua a essere operativa a proprio nome, ma gli uffici federali esaminano e approvano tutti i contratti di sovvenzione. Secondo il CDF sarebbe poco sensato creare una nuova istituzione con un consiglio indipendente, ma che per l'attività operativa continua a richiedere il coinvolgimento degli uffici federali negli affari correnti. Trattandosi di un'agenzia di dimensioni gestibili, i principi di governance dovrebbero essere applicati con ragionevolezza al fine di limitare l'onore amministrativo.

Testo originale in tedesco

Governance audit at the Swiss Foundation for the Promotion of Exchanges and Mobility

State Secretariat for Education, Research and Innovation / Federal Office of Culture / Federal Social Insurance Office

Key facts

The Swiss Foundation for the Promotion of Exchanges and Mobility (SFAM) was established at the beginning of 2016 by three federal offices and the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education (EDK) to replace the "ch Foundation" as the operator of the Agency for Exchange and Mobility. Since 2017, it has been the legal entity of the National Agency for Exchange and Mobility, operating under the name "Movetia". The foundation reports annual operating expenses and revenue of around CHF 4 million. This not only includes operating expenses in the narrower sense, but also the 27 staff members (FTE) who fulfil performance mandates for the federal offices and for which the foundation is paid. The support programmes that the foundation runs on behalf of the Confederation total approximately CHF 33 million (as of 2018). Two private foundations also finance Movetia projects.

Unfortunately, the organisation shows incompatibilities with the Confederation's governance principles. In particular, the personal connection between the Foundation Board and the office management as well as the private legal form are fundamentally not permitted. This attracted the attention of the Swiss Federal Audit Office (SFAO), the Federal Finance Administration and the Federal Council, which in February 2019 commissioned the Department of Economic Affairs, Education and Research to draw up a consultation basis for a new organisation and management structure for the Movetia agency, explicitly taking into account the governance principles.

Challenges, aspects of governance and conflicting objectives

A new, governance-compliant legal structure for the agency and the establishment of an independent institutional board will not solve all the problems. Various challenges that appeared to have been resolved with the creation of SFAM in 2016 need to be reconsidered. In concrete terms, this means, for example, the involvement of the cantons, the creation of a single competence centre for all exchange and mobility issues despite different legal frameworks and responsibilities, the possibilities for the federal offices to exert influence, and streamlined organisation with simplified management.

Cantonal involvement and coordination of the funding areas

For the SFAO, the involvement of the cantons is also a key requirement for the new organisation and management structure. In order to get things moving in the education sector, the cantonal and federal mechanisms need to be harmonised. It is also important to coordinate the various federal funding areas, and this requires a coordination platform.

Finally, it is important to clarify whether and how at all the contribution system should be outsourced. During the review period, Movetia operated under its own name, but the

federal offices reviewed and approved all funding contracts themselves. The SFAO sees little merit in setting up a new institution with an independent board if its business operations still require the offices to be involved in day-to-day business. In order to contain the administrative burden on this modestly sized agency, the governance principles should be implemented with prudence.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das SBFI, das BAK und das BSV sind grundsätzlich mit den Schlussfolgerungen der EFK im Rahmen dieser Prüfung der Governance bei der SFAM einverstanden. Die Punkte, die von der EFK aus Sicht der Corporate Governance des Bundes und aus Steuerungssicht als kritisch beurteilt werden, wurden von den drei Ämtern mehrheitlich bereits vorgängig als zu verbessernde Aspekte identifiziert. Sie zählen entsprechend zu den Gründen, weshalb 2019 parallel zur Prüfung durch die EFK ein Prozess zur Erarbeitung einer neuen Organisationsform und Führungsstruktur der SFAM bzw. der nationalen Agentur Movetia initiiert wurde.

Die Ämter begrüßen sehr, dass die EFK darüber hinaus die zentralen Herausforderungen bestätigt, die sich für die neue Organisation stellen. Für SBFI, BAK und BSV ist insbesondere die langfristige Einbindung der Kantone bzw. der EDK in die strategische Steuerung und Koordination der Förderung von Austausch und Mobilität von essentieller Bedeutung. Der Erhalt und die weitere Stärkung der nationalen Koordinations- und Vernetzungsfunktion der nationalen Agentur bei gleichzeitiger Bewahrung einer ressourceneffizienten administrativen Struktur sind ebenfalls wichtige Anliegen.

Ein Vorschlag für die Umwandlung der SFAM in eine öffentlich-rechtliche Institution, die sowohl den obigen Anforderungen als auch den Corporate Governance Grundsätzen des Bundes bestmöglich entspricht, ist gegenwärtig in Erarbeitung. Eine entsprechende Vorlage wird zu gegebener Zeit vernehmfasst werden. Aufgrund der Resultate aus dieser Konsultation sollen die genauen institutionellen Parameter der nationalen Agentur abschliessend festgelegt werden. In diese Arbeiten sind die Kantone - vertreten durch die EDK - sowie das BJ und die EFV eng einbezogen.

Als für die Förderpolitik des Bundes im Bereich Austausch und Mobilität zuständige Ämter gehen SBFI, BAK und BSV davon aus, dass die unvermeidlichen Mehrkosten für den Betrieb und die Steuerung einer öffentlich-rechtlichen nationalen Agentur durch entsprechende Kreditaufstockungen aufgefangen werden. Andernfalls würden die neue Organisationsform und Führungsstruktur direkt zulasten der Fördermittel fallen. Dies wäre im direkten Widerspruch zu den definierten strategischen Zielen von Bund und Kantonen, die auf eine deutliche und nachhaltige Steigerung der Beteiligung an Austausch- und Mobilitätsaktivitäten ausgerichtet sind.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

«Austausch und Mobilität bezeichnet alle Austausch- und Mobilitätsaktivitäten von Individuen, Gruppen, Bildungseinrichtungen, Behörden und nichtstaatlichen Akteuren im Bereich der formalen, non-formalen und informellen Bildung sowie aussercurriculare Aktivitäten in einer anderen Sprachregion der Schweiz oder in einem anderen Land.» So ist es in der von Bund und Kantonen gemeinsam erklärten Strategie vom 2. November 2017 umschrieben.¹

«Austausch und Mobilität leisten auf gesellschaftlicher Ebene einen wichtigen Beitrag zur Verständigung zwischen Kultur- und Sprachgemeinschaften, zur Qualität und Weiterentwicklung des Bildungsraumes Schweiz, zur Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz und zu ihrer Einbindung in den europäischen und globalen Kontext. Aus diesen staats- und bildungspolitischen Gründen unterstützen Bund und Kantone Austausch und Mobilität auf allen Bildungsstufen (Primar-, Sekundar- und Tertiärstufe, sowohl im allgemeinbildenden als auch Berufsbildungsbereich), in der Arbeitswelt und im ausserschulischen Bereich (Jugendförderung, Freiwilligenarbeit, Weiterbildung).»²

Diese Förderung betrifft die Bereiche der Bildungs-, Kultur- und Sozialpolitik. Dementsprechend sind mit der Erfüllung der von Verfassung und Gesetz vorgesehenen Förderung von Austauschaktivitäten im Bund die folgenden Verwaltungseinheiten beauftragt:

- das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) gestützt auf das Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (BIZMB), sowie gestützt auf das Berufsbildungsgesetz (BBG),
- das Bundesamt für Kultur (BAK) gestützt auf das Sprachengesetz (SpG),
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gestützt auf das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG).

Die Fördermittel des Bundes werden mit je eigenen Kreditbeschlüssen/Kreditgrundlagen gesprochen, zum Beispiel mit der Kulturbotschaft und der Botschaft zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung.

Seitens der Kantone, in deren Kompetenzbereich Bildung, Kultur und Familienpolitik originär liegen, koordinieren die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) die Förderung von Austausch und Mobilität mit dem Bund. Die Kantone bezahlen ihre eigenen Anteile an die Förderung, welche die EDK auf 20 Millionen Franken beziffert, direkt an die Akteure.³

Mit der erstmaligen Assoziierung der Schweiz an die Austauschprogramme der EU (Erasmus) wurde eine nationale Agentur für Austausch und Mobilität ausserhalb der Verwaltung

¹ Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität von Bund und Kantonen, 2. November 2017, hrsg. von WBF, EDI und EDK, S. 1 – www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68636.html oder www.edk.ch/dyn/22368.php.

² Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität von Bund und Kantonen (Fussnote 1), ebd.

³ Schweizerische Strategie Austausch und Mobilität von Bund und Kantonen (Fussnote 1), Anhang 2: Fördermittel.

geschaffen.⁴ Mit dem Betrieb der nationalen Agentur wurde die «ch Stiftung» beauftragt, eine Organisation der 26 Kantone in Form einer privatrechtlichen Stiftung, die verschiedene Tätigkeiten für die eidgenössische Konferenz der Kantonsregierungen erbringt.

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Bundes, der EDK und der «ch Stiftung» kam 2015 zum Schluss, die Zusammenarbeit mit der «ch Stiftung» nicht zu verlängern. Daraufhin wurde die Stiftung für Austausch und Mobilität (SFAM) im Jahr 2016 gemeinsam vom Bund (beziehungsweise den drei betroffenen Bundesämtern) und der EDK gegründet und übernahm per Anfang 2017 den operativen Betrieb der Agentur. Die Förderprogramme des Bundes belaufen sich im Prüfungszeitraum auf zirka 33 Millionen Franken, wovon die europäische Bildungsmobilität auf der Tertiärstufe mit ca. 20 Millionen, die europäische Mobilität in der Berufsbildung mit etwa 6 Millionen und die europäische Mobilität in der Jugendarbeit mit gerundet 2 Millionen Franken die grössten Förderprogramme ausmachen. Verschiedene Programme für den Binnenaustausch sind im Aufbau oder in der Anfangsphase (2018 noch unter 1 Million Franken).⁵ Neben den Beiträgen des Bundes erhielt die Stiftung 2017 und 2018 auch welche von zwei privaten Stiftungen für konkrete Projekte. Diese Drittmittel werden getrennt von den Bundesgeldern verwaltet.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK kündete im Januar 2019 eine Governance-Prüfung beim SBFI an, 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. Im Verlauf der Prüfungsvorbereitung wurde die EFK informiert, dass der Bundesrat das WBF am 13. Februar 2019 beauftragt habe, ihm eine Vernehmlassungsvorlage für eine neue Organisationsform und Führungsstruktur der nationalen Agentur Movetia⁶ zu unterbreiten, die den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes Rechnung trägt.

Die EFK hat folgende Prüfungsfragen formuliert:

- Werden die Vorteile der SFAM-Lösung (2017–2018) möglichst in die neue, noch auszuarbeitende Lösung übernommen?
- Wird die effektive Koordination der drei Kredite und der beteiligten Bundesämter sichergestellt?
- Besteht eine klare Vorstellung über Rollen von Bund und Kantonen in der Förderung von Austausch und Mobilität?
- Ist das Ziel der Förderung definiert? Gibt es klare Vorstellungen, wie der Erfolg gemessen werden kann (Wirkungsmodell)?

⁴ Die EU setzt eine nationale Austauschagentur jedes beteiligten Staates ausserhalb der Verwaltung voraus, oder auch mehrere Agenturen pro Staat (Art. 28 der "REGULATION (EU) No 1288/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL").

⁵ Die hier auf eine Million gerundeten Zahlen stammen aus dem Geschäftsbericht 2018 der SFAM. In der Bundesrechnung sind diese auch enthalten, jedoch nicht eins zu eins abstimmbare wegen kreditrechtlicher und buchhalterischer Abgrenzungen. Beim BAK und beim BSV machen die Zahlungen, die über SFAM abgewickelt werden, nur einen kleinen Teil des jeweiligen Förderkredits dieser Ämter aus.

⁶ Movetia ist die im operativen Geschäft verwendete Bezeichnung der Agentur. Sie wird von der Schweizerischen Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM) betrieben, siehe auch Glossar im Anhang 3 des Berichts.

- Weiteres: Werden kreditrechtliche Bedingungen eingehalten? Wird die Option auf Wiederassoziiierung unter Erasmus+ berücksichtigt? Bestehen Anreize für eine schlanke Organisation?

Die EFK kann die Prüffragen nicht definitiv beantworten, weil bis zum Prüfungsende die Lösung für die neue Organisations- und Führungsstruktur noch nicht bekannt ist. Sie formuliert Anforderungen, die im Sinne der Prüffragen möglichst erfüllt sein sollten.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Dieter Lüthi (Revisionsleitung) und Patrick Wegmann im Juli 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Die Ergebnisbesprechung hat am 4. September 2019 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den geprüften Ämtern sowie der SFAM und der EDK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (und die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. November 2019 statt. Teilgenommen haben:

SBFI: Stellvertretender Direktor

BAK: Direktorin

BSV: Vizedirektor

EFK: Mandatsleiterin, Federführender, Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Governance-Aspekte

2.1 Die vermeintlich beste Lösung passt nicht ins Governance-Modell

Ende 2014 bildeten die drei Bundesämter (SBFI, BAK, BSV) mit der «ch Stiftung» und der EDK zusammen eine Arbeitsgruppe, um Möglichkeiten zu prüfen, wie die Förderung von Austausch und Mobilität besser organisiert werden könnte. Eine vom BAK in Auftrag gegebene Evaluation kam zum Schluss, dass die binnenstaatliche Förderung näher bei den kantonalen Akteuren erfolgen sollte. Es mangelte an einer Grundlagenanalyse und Rahmenbedingungen, um Austausch und Mobilität in den Bildungsinstitutionen besser verankern zu können. Der Bericht empfahl, die Vergabe des Mandates zu überprüfen, dieses auf eine neue, bessere Grundlage zu stellen und zu verschlanken. Verschiedene Varianten wurden von der Arbeitsgruppe im Verlauf des Jahres 2015 evaluiert, zum Beispiel eine Änderung der Organisations- und Führungsstruktur bei der «ch Stiftung», die Reintegration der Förderung in die Bundesverwaltung, die Beauftragung von bestehenden Organisationen des Bundes oder der Kantone je nach Bildungsstufe (Aufteilung), oder die Vergabe von einem oder mehrerer Mandate an private Auftragnehmer.

Gegen Ende 2015 kamen die Partner zum Schluss, dass der Bund das Mandat mit der «ch Stiftung» nicht verlängern, sondern die Kerndienstleistungen bei einer neu zu gründenden Organisation bündeln sollte, die von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird und näher an den privaten und öffentlichen Akteuren in den verschiedenen Bildungsbereichen ist. Betont wurde, dass die Förderung von Austausch und Mobilität eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, und dass die neue Organisation alle Stufen der Bildung abdecken sollte. Des Weiteren wurde Wert daraufgelegt, dass die neue Organisation einfach zu steuern sein musste und Flexibilität für eigenständige Programme wie auch hinsichtlich einer allfälligen Wiederassoziierung an Erasmus+ bieten muss. Die neue Organisation sollte sich ausschliesslich auf die Aufgaben eines nationalen Kompetenzzentrums für Austausch und Mobilität konzentrieren.

In der Arbeitsgruppe wurden auch rechtliche Fragen und Governance-Aspekte behandelt. Eine gesetzliche Verankerung für die Errichtung der nationalen Organisation bestand nur für den internationalen Bereich. Für den Binnenbereich war die Rechtsgrundlage hingegen fraglich. Die gesetzlichen Grundlagen sahen keine Möglichkeit einer echten Auslagerung von Beitragsgewährungen vor, sondern die Zusprache-Entscheide mussten zwingend von den Bundesämtern getroffen werden. Im Hinblick auf die Governance war die Arbeitsgruppe in Kenntnis davon, dass für die neue Organisation grundsätzlich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu wählen war, eine privatrechtliche Rechtsform kam nur in begründeten Ausnahmefällen infrage.

Nachdem die Nichtverlängerung der Zusammenarbeit mit der «ch Stiftung» feststand, ergab sich für die Arbeitsgruppe ein gewisser Zeitdruck, um die Kontinuität der Austauschförderung gewährleisten zu können. Die neue Agentur musste per Anfang 2017 bereit sein, die Aktivitäten von der «ch Stiftung» übernehmen zu können. Der Prozess zur Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt hätte gemäss Einschätzung der Arbeitsgruppe zwei bis drei Jahre in Anspruch genommen, sodass der Beschluss, eine privatrechtliche Stiftung zu gründen, letztlich von der Dringlichkeit beeinflusst wurde.

Die Neuorganisation wurde von den Medien 2016 kritisch begleitet⁷. Die Gründung basierte im Bund auf keinem formellen Rechtsakt, sie war aber Gegenstand eines parlamentarischen Vorstosses, bei dessen Beantwortung der Bundesrat über die Hintergründe der Neugründung berichtete.⁸ Bis Dezember 2018 wurde die Stiftung in offiziellen Mitteilungen des Bundes als neue Trägerin der nationalen Agentur genannt, ohne Hinweis darauf, dass eine baldige Neuorganisation bevorsteht.

Beurteilung

Für die Errichtung einer Organisation, die Bundesaufgaben erfüllt, ist in der Regel eine formelle Rechtsgrundlage nötig, vielfach in der Form eines Gesetzes oder mindestens einer Grundlage, die in die systematische Sammlung der Rechtserlasse aufgenommen wird. Dies zwingt zur Einhaltung eines formellen Verfahrens, in das auch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) zu involvieren ist.

Bei der Errichtung der SFAM wurde dies wegen der zeitlichen Dringlichkeit unterlassen, weil gemäss erhaltener Auskunft keine andere Wahl als eine privatrechtliche Rechtsform für die Aufnahme des operativen Betriebs per Anfang 2017 zur Verfügung stand. Eine inhaltliche Abklärung der Governance-Konformität hat damals nicht stattgefunden. Unklar geblieben ist auch, ob die gesetzliche Grundlage für eine echte Auslagerung des Beitragswesens im internationalen und nationalen Bereich ausreicht.

Governance-Aspekte sollten bei der Gründung einer Organisation immer sorgfältig abgeklärt werden, möglichst unter Einbezug der EFV, auch bei zeitlicher Dringlichkeit. Falls aus Zeitgründen von Governance-Grundsätzen abgewichen wird, sollten dies den Direktbeteiligten kommuniziert und die nötigen Abklärungen und Massnahmen zeitnah nachgeholt werden.

2.2 Die privatrechtliche Stiftung zur Erfüllung von Bundesaufgaben wird zu Recht hinterfragt

Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist gemäss Governance-Grundsätzen des Bundes⁹ grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Privatrechtliche Rechtsformen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.

Im Falle der SFAM wurde 2016 eine privatrechtliche Stiftung gewählt. Der Sitz der Stiftung befindet sich beim SBFJ, das operative Geschäft wird von Solothurn aus von der Agentur Movetia umgesetzt (übernommene Räumlichkeiten der Vorgängerorganisation).

Beurteilung

Die Verwendung einer eigenen, privatrechtlichen Stiftung im Subventionsbereich ist – abgesehen davon, dass dies als Ausnahme von den Governance-Grundsätzen begründet werden müsste – bezüglich Steuerung und Aufsicht nicht zweckmässig. Die Aufsicht über die zweckkonforme Verwendung des Stiftungsvermögens obliegt primär der zivilrechtlichen Stiftungsaufsicht. Die Möglichkeiten des «Eigentümers», (s)eine Stiftung zu steuern, sind

⁷ Zum Beispiel im Bund vom 4.2.2016: «Wie der Bund 4 Millionen in den Sand setzte».

⁸ Curia Vista 16.1005

⁹ Die Governance-Grundsätze des Bundes sind nicht in Form eines verbindlichen Rechtserlasses niedergeschrieben, sondern in Form von schriftlichen Leitsätzen festgehalten, welche die EFV auf ihrer Webseite publiziert. Die EFK berücksichtigt diese 37 Grundsätze im Rahmen ihrer Prüfungen als «best practice».

zivilrechtlich beschränkt, selbst wenn er in Personalunion den Stiftungsrat «beherrscht».¹⁰ Des Weiteren will der Bund in der Austauschförderung nicht ein Vermögen für einen bestimmten Zweck widmen, was bei einer privatrechtlichen Stiftung eigentlich der Fall sein sollte.

Die EFK begrüsst, dass rein privatrechtlich geschaffene Organisationsformen, wie im vorliegenden Fall die SFAM, von der EFV und dem Bundesrat kritisch hinterfragt werden.

2.3 Fehlende personelle Trennung zwischen Amtsführung und Stiftungsrat

Direktionsmitglieder der drei subventionierenden Bundesämter sind gleichzeitig Stiftungsräte der SFAM. Die Aufsicht über die Leistungsvereinbarungen wird amtsintern nicht direkt durch die Direktionsmitglieder wahrgenommen.

Festzuhalten ist, dass bisher keine echte Auslagerung des Beitragswesens oder von Kompetenzen des Bundes an die SFAM erfolgte, dies aber angestrebt wird. Das SBFI und das BAK prüfen und verfügen alle Förderverträge der Stiftung selbst, während die SFAM / Movetia die Beziehungen aufbaut, die Geschäfte vorbereitet und im eigenen Namen vollzieht. Die Leistungen der SFAM sind in den Leistungsvereinbarungen von SBFI und BAK einzeln geregelt. Die Bundesämter halten in ihren Mittelzusprachen an die SFAM explizit fest, dass sie deren Mittel nur treuhänderisch zur Verfügung stellen, jedoch jederzeit Eigentümer bleiben. Beim BSV geht die Zusammenarbeit im Prüfungszeitpunkt sogar noch weniger weit: Es richtet die Beiträge selbst aus, die Mitgliedschaft im Stiftungsrat dient hauptsächlich der Koordination mit den anderen Akteuren in der Mobilitätsförderung. Beim BSV ist auch geplant, eine Leistungsvereinbarung mit der SFAM über Dienstleistungen abzuschliessen, wobei das BSV die Beiträge weiterhin selbständig auszurichten plant.

Beurteilung

Die Personalunion zwischen Amtsleitung und Stiftungsrat einer ausgelagerten Institution ist grundsätzlich nicht mit den Governance-Leitsätzen des Bundes vereinbar. An der Unvereinbarkeit dieser Konstellation mit guter Governance-Praxis ändert auch der Umstand nichts, dass die Überwachung der Subventionsgeschäfte amtsintern personell getrennt ist. Es handelt sich im vorliegenden Fall nicht um eine echte Auslagerung, da die Bundesämter die Geschäfte selbst verfügen. Das Verhältnis zwischen den Bundesämtern und der SFAM gleicht eher einem Dienstleistungsverhältnis. Der latente Interessenkonflikt liegt jedoch darin, dass Mitarbeitende der Bundesämter die Einhaltung der Leistungsvereinbarungen überwachen, während die Amtsleitungen gleichzeitig im Steuerungsgremium der leistungsbringenden Organisation mitwirken.

Die SFAM ist in einer Zwischenphase stecken geblieben, es handelt sich noch nicht um die selbstständige Erfüllung von Aufgaben, aber auch nicht mehr einfach um die Ausführung von Leistungsvereinbarungen. Auf die Dauer macht es keinen Sinn, den Aufwand für eine Organisation zu betreiben, die keine Kompetenzen hat. Wenn der Bund Eigner bleibt, sollten die Aufgaben und Verantwortlichkeiten geklärt und möglichst entflochten werden.

¹⁰ «Eigentümer» und «beherrscht» sind hier im wirtschaftlichen Sinn zu verstehen.

Zum Prüfungszeitpunkt stellt die Personalunion von Amtsleitung und Stiftungsrat kein dringend zu lösendes Problem dar. Solange die Ämter alle Transaktionen selbst genehmigen, erscheint fraglich, was die Rolle eines unabhängigen Stiftungsrats wäre und ob dafür überhaupt kompetente Personen gefunden werden könnten, zumal dieser gemäss Statuten ehrenamtlich arbeitet. Die Weiterentwicklung der Arbeitsprozesse zu einer echten Auslagerung und die Erweiterung des Stiftungsrats zu einem unabhängigen Rat sollten aufeinander abgestimmt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Agentur weiterhin alle Aspekte von Austausch und Mobilität abdecken kann, das heisst, die Koordination ist weiterhin zu gewährleisten (siehe dazu 3.1 Koordination zwischen den Förderbereichen des Bundes und Empfehlung in der Schlussfolgerung, Ziffer 4).

2.4 Überschneidung von Steuerinstrumenten und fehlendes Wirkungsmodell

Die Bundesämter haben verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme auf das operative Geschäft der SFAM:

- über den Stiftungsrat, an dessen Sitzungen auch die Geschäftsleitung teilnimmt
- über die Fördergeschäfte, die von den Ämtern zu genehmigen sind
- über die Leistungsvereinbarungen
- über bilaterale Gespräche und Sitzungen während des Jahres, an denen zum Beispiel Budgetfragen, Programmkonzepte, Initiativen und Weiteres besprochen werden.

Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen werden Gespräche von Mitarbeitenden der Bundesämter mit der SFAM während des Jahres direkt geführt und protokolliert, die Beurteilung des Stands der Zielerreichung in den einzelnen Leistungsgruppen erfolgt jedoch nicht durch die Bundesämter, sondern obliegt dem Stiftungsrat (in welchem die Direktionen der Bundesämter vertreten sind). Das schriftliche Monitoring über alle Aufgaben und Projekte, welche die SFAM im Auftrag der Bundesämter betreut, wird von der Geschäftsleitung der SFAM geführt.

Ein Wirkungsmodell, das die Zusammenhänge zwischen Ziel, Förderprogrammen, Aktionen, Massnahmen und Indikatoren aufzeigen würde, hat die EFK nicht vorgefunden. Der Zusammenhang zwischen Leistungsaufträgen an die SFAM und Indikatoren zur Beurteilung der Umsetzung ist nicht immer ersichtlich. Beispielsweise werden als Messgrössen für die Beurteilung der Umsetzung von operativen Fördermassnahmen wachsende Aktivitäten von unmittelbaren Zielgruppen und steigende Mobilitätszahlen genannt. Dabei ist fraglich, ob die SFAM solche Mobilitätszahlen oder Aktivitäten von Zielgruppen direkt beeinflussen oder überhaupt messen kann. Unmittelbar kann sie nur Einfluss auf ihre eigenen Leistungen und deren Qualität nehmen, das heisst, die Förderprogramme in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern optimal gestalten, präsentieren und möglichst gut unter den Akteuren bekannt machen. Der gewünschte Erfolg im Sinne von steigenden Mobilitätszahlen müsste anhand eines Wirkungsmodells erklärt werden können, das den Leistungsvereinbarungen zugrunde zu legen und mit geeigneten operativen Kennzahlen in Verbindung zu bringen ist.

Beurteilung

Die Steuerung über den Stiftungsrat einerseits und die Leistungsvereinbarungen der Bundesämter andererseits ist nicht klar abgegrenzt. Im Sinne der Governance-Grundsätze sollten die Rollen zwischen Stiftungsrat und Bundesämtern klarer getrennt werden. Ausgelagerte Organisationen, die Bundesaufgaben erfüllen, sind in der Regel über strategische Ziele zu steuern, die ein Institutsrat umzusetzen hat.

In jenen Bereichen der Austauschförderung, in welchen bereits gut verankerte Strukturen und eingespielte Partnerschaften bestehen (beispielsweise im tertiären Bildungsbereich, in dem spezialisierte Mobilitätsfachstellen die Studierenden betreuen) sollte ein Wechsel zur Steuerung über strategische Ziele angestrebt und der direkte Eingriff von Bundesämtern ins operative Geschäft abgebaut werden (Verzicht auf parallele Leistungsvereinbarungen). Falls solche ergänzend zum Einsatz kommen, zum Beispiel für den Aufbau von Strukturen oder Programmen in weiteren Aufgabenbereichen, braucht es eine klare Trennung der beiden Steuerungsinstrumente und Zuteilung der Verantwortung.

Für die Steuerung mittels Zielen und messbaren Indikatoren empfiehlt die EFK, ungeachtet der künftigen Organisationsform und Führungsstruktur, die Erarbeitung eines Wirkungsmodells.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, in Zusammenarbeit mit dem BAK und dem BSV für die Entwicklung und Umsetzung von Programmen zur Förderung von Austausch und Mobilität ein Wirkungsmodell zu erstellen, das als Grundlage für die Definition von strategischen Zielen oder Zielen in Leistungsvereinbarungen sowie entsprechender Messgrößen herangezogen werden kann.

Stellungnahme des Geprüften

SBFI, BAK und BSV werden diese Empfehlung im Rahmen des übergeordneten Prozesses zur Erarbeitung eines Vorschlags für eine neue Organisationsform und Führungsstruktur der nationalen Agentur aufnehmen. Im Rahmen einer Anpassung der Steuerungsmechanismen sollen auch die Prozesse zur Definition von Zielen der Agentur und zu deren Überprüfung - inklusive der Aspekte der Wirkungsmessung - neu festgelegt werden. Diesem Zweck dienen unter anderem auch mehrere Rechtsanpassungen, die aktuell durchgeführt und vorbereitet werden (Totalrevision Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung, Anpassung von Sprachengesetz und Sprachenverordnung, Vorbereitung Organisationserlass Movetia).

2.5 Unzulässigkeit der privatrechtlichen Stiftungslösung bezüglich kredit- und subventionsrechtlicher Aspekte

Ohne Rücksprache und allfällige Vereinbarung mit der EFV darf die Bundesverwaltung nicht Geld ausserhalb der offiziellen Konten des Bundes halten. Per Ende 2018 wies die Stiftung rund 12 Millionen Franken liquide Mittel aus (2017 14 Millionen).

Aus Subventionskrediten des Bundes dürfen grundsätzlich keine Kapitalreserven gebildet werden. Per Ende 2018 und 2017 wies die Stiftung Eigenkapitalreserven von rund 0,4 Millionen Franken aus.

Beurteilung

Diese Feststellungen werden im Rahmen der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsgrundlage für die neue Organisationsform und Führungsstruktur ebenfalls bearbeitet und einer ordnungsgemässen Lösung zugeführt. Die EFK verzichtet daher auf eine formelle Empfehlung.

Im Rahmen des Besuchs bei der SFAM hat die EFK auch angeregt, allfällige Steuerfolgen aus der Neuorganisation, welche je nach künftiger Lösung und Transformation nicht ganz auszuschliessen sind, frühzeitig abklären zu lassen.

3 Herausforderungen für die neue Organisation

3.1 Koordination zwischen den Förderbereichen des Bundes bleibt notwendig

Der Stiftungsrat der SFAM erfüllt eine Koordinationsfunktion zwischen den Bundesämtern. Eine ausdrückliche Gesetzesnorm für die Errichtung der Agentur besteht nur für den internationalen Teil, für welchen das SBFI zuständig ist. Die übrigen Bereiche der Austausch- und Mobilitätsförderung haben sich der Agentur «freiwillig» angeschlossen, um ein nationales Kompetenzzentrum zu ermöglichen. Abbildung 1 zeigt, wie fragmentiert die Kompetenzen aktuell sind.

Austausch und Mobilität:

Zuständigkeit Bundesamt für Kultur (BAK), Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Bildungsstufe	National			international
	BAK	SBFI	BSV	
Primarstufe	SpG			SBFI / BIZMB
Sekundarstufe I	SpG			
Sekundarstufe II: Gymnasiale Schulen und Fachmittelschulen	SpG			
Sekundarstufe II: Berufliche Grundbildung	SpG	BBG (Projektförderung)		
Tertiärstufe: Pädagogische Hochschulen (Lehrerbildung)	SpG			
Tertiärstufe: Universitäten und Fachhochschulen		HFKG (Projektförderung)		
Ausserschulischer Jugendaustausch			BSV / KJFG	
Erwachsenenbildung		SBFI / WeBIG		

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung der gesetzlichen Zuständigkeiten im Bund (Darstellung BAK)

Die Komplexität wird anhand des Beispiels einer fiktiven Familie veranschaulicht.

Haben deutsch-schweizerische Eltern ein Kind, das sich für einen Austausch im französischen Sprachgebiet interessiert, dann fällt es bundesseitig in den Förderbereich des BAK, sofern es ein Gymnasium, eine Fachmittelschule besucht oder eine berufliche Grundausbildung absolviert und wenn ein Sprachaustausch innerhalb der Schweiz angestrebt wird. Kommt allenfalls ein Aufenthalt jenseits der Landesgrenze infrage, dann ist das SBFI zuständig gestützt auf die Kompetenz zur internationalen Förderung. Falls der oder die Jugendliche studiert, befindet er oder sie sich im Zuständigkeitsbereich des SBFI (ausgenommen, wenn es eine pädagogische Hochschule ist, die in den Zuständigkeitsbereich des BAK fällt). Das Kind kann aber auch in den Zuständigkeitsbereich des BSV fallen, wenn es sich um auserschulische Aktivitäten wie Sport oder Musik handelt oder auch in Fällen, wenn keine andere Zuständigkeit gegeben ist, etwa während eines Praktikums oder eines Zwischenjahres.

Die Programme und Fördermittel sind je nach gesetzlicher Grundlage unterschiedlich, am meisten gefördert werden austauschwillige Jugendliche im tertiären Bildungsbereich. Die SFAM / Movetia ist, ungeachtet der Unterschiede, die gemeinsame Anlaufstelle für alle: für Schüler/innen, Lernende, Studierende, Jugendliche, Klassen, Lehrpersonen, Dozierende, Auszubildende, Jugendarbeiter/innen, Bildungsinstitutionen, Jugendorganisationen und mehr.

Beurteilung

Im Vordergrund steht die Frage, ob die Zuständigkeiten für die Austausch- und Mobilitätsförderung nicht bereits auf Gesetzesebene besser koordiniert werden könnten. Dies abzuklären, würde den Rahmen einer Governance-Prüfung sprengen. Und solange Bildungs-, Kultur-, Kinder- und Jugendförderung auf verschiedene Bundesämter verteilt sind, werden immer Schnittstellen zwischen den Förderbereichen resultieren.

Die Konzentration der Austausch- und Mobilitätsförderung bei einem einzigen Kompetenzzentrum, das Ansprechpartner für alle Fragen ist, stellt angesichts der Vielzahl von Rechtsgrundlagen einen grossen Vorteil dar. Dies aufzugeben, würde heissen, viele Austauschinteressierte einem «Durcheinander» der Kompetenzen zu überlassen.

Zurzeit stellt der Stiftungsrat der SFAM die einzige Koordinationsplattform für die Verwaltungseinheiten des Bundes sicher. Eine solche Plattform, welche die Einzelanliegen der subventionierenden Bundesämter in eine Gesamtsicht überführt, ist für das Funktionieren der Arbeit der SFAM / Movetia zentral.

Gemäss Governance-Grundsätzen des Bundes ist der Institutsrat mit einer verselbständigten Einheit mit unabhängigen Personen zu besetzen. Damit wird die Koordination, wie sie im Prüfungszeitpunkt unter den Bundesämtern praktiziert wird, wieder infrage gestellt und müsste neu definiert werden. Die Förderung von Austausch und Mobilität befindet sich insbesondere im Schul- und ausserschulischen Bereich in einer dynamischen Aufbauphase; Grundlagen, Partnerschaften, Programme, Lehrpläne, Beitragshöhe, Abrechnungsarten müssen erst noch konzipiert und in den Kantonen verankert werden. Die enge Zusammenarbeit von Movetia mit den Ämtern, welche die Subventionen und Budgets verwalten und auch die Verantwortung für die Mittelverwendung tragen, ist für die EFK nachvollziehbar. Falls dies einem unabhängigen Gremium übertragen wird, müsste der ganze Subventions- und Überwachungsmechanismus neu definiert werden.

3.2 Vernetzungsfunktion der Agentur zwischen Bund und Bildungsakteuren soll erhalten bleiben

Ein wesentlicher Grund, die Zusammenarbeit mit der Vorgängerorganisation nicht fortzuführen, sondern eine eigene Organisation zu errichten, war für die Arbeitsgruppe von 2015 die Nähe zu den Bildungsakteuren von Bund und Kantonen. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung betonten die Bundesämter gegenüber der EFK, dass ein direkter Zugang zu den Bildungsakteuren entscheidend sei. Die Koordination der Förderprogramme des Bundes mit den kantonalen Bildungsinstitutionen, den Schulen der Gemeinden sowie zahlreichen Drittorganisationen ist daher ebenso wichtig wie die Koordination innerhalb des Bundes (Ziffer 3.1.). Die Fördermittel des Bundes und die Ressourcen der Kantone werden in der gemeinsamen Strategie und im Stiftungsrat koordiniert, während gegenüber den Akteuren (einige Hundert Bildungsinstitutionen und Organisationen) die SFAM bzw. deren Agentur Movetia alleine auftritt. In der nachfolgenden Darstellung (Abb. 2) sind die Geschäftsbeziehungen vereinfacht dargestellt. Erst am Anfang der Integration steht das BSV, für dessen Koordination mit den Kantonen die SODK zuständig ist, und das noch keine Leistungsvereinbarung mit der SFAM abgeschlossen hat (eine solche ist in Planung). Die SFAM wickelt die Geschäfte im eigenem Namen ab (ausgenommen für BSV), die Entscheidungsbefugnis (Genehmigungskompetenz für die Geschäfte) liegt ausschliesslich bei den Bundesämtern.

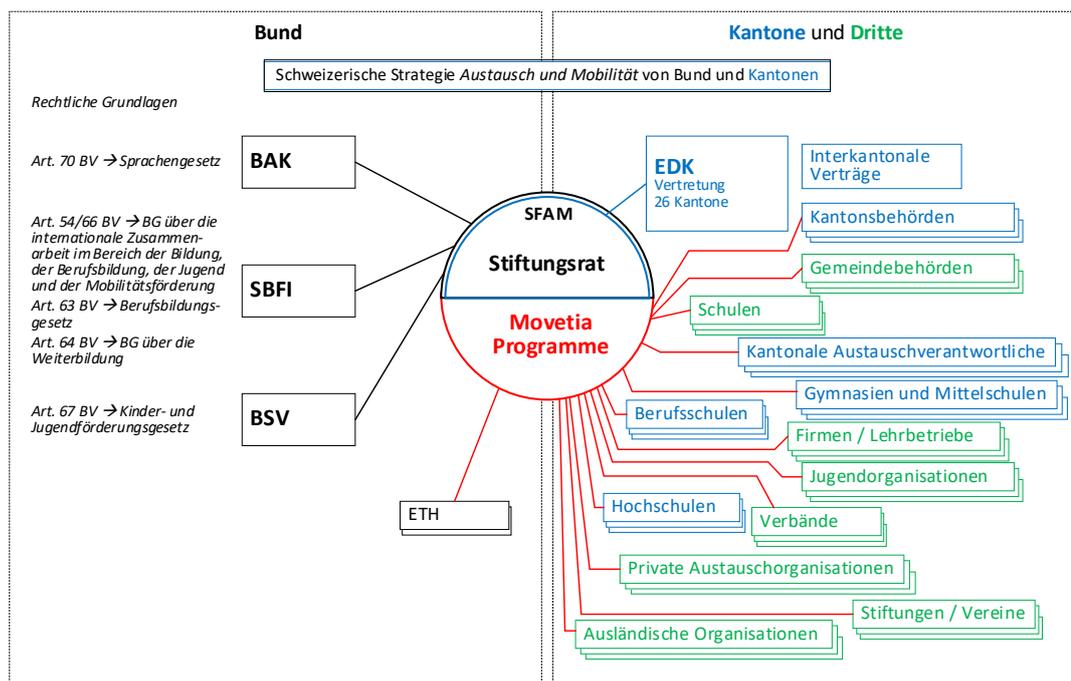


Abbildung 2: Koordination in der Förderung von Austausch und Mobilität (Darstellung EFK). Die Darstellung ist vereinfacht, das BSV hat im Prüfungszeitraum noch keine Leistungsvereinbarung mit der SFAM abgeschlossen, ist jedoch im Stiftungsrat.

Beurteilung

Die Koordination der Fördermittel, Ressourcen und Programme von Bund und Kantonen über eine einzige Organisation (Agentur) macht Sinn und vereinfacht die Beziehungen zwischen den Ämtern und den Austauschakteuren. Eine neue Organisation sollte dies mindestens in vergleichbarer Weise gewährleisten. Grundsätzlich sollte künftig eine noch stärkere Integration der Bundesämter in die Agentur geprüft werden, um Doppelspurigkeiten abzubauen.

3.3 Einbezug der EDK und Legitimation der nationalen Agentur durch die Kantone bleiben zentral

Der Bund kann – ausser bei den beiden ETH – nicht direkt Einfluss auf Bildungsinstitutionen nehmen. Die Bildungsinfrastruktur und die Akteure, welche Austausch und Mobilität umsetzen können, befinden sich auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Für die konkrete Umsetzung ist die Abstimmung der Programme, des Mitteleinsatzes und der Massnahmen zwischen den verschiedenen Staatsebenen unabdingbar.

Bundesämter und EDK definieren gemeinsam die Strategie für die Förderung von Austausch und Mobilität, in der auch der beabsichtigte Ressourceneinsatz beider Seiten dargestellt ist. Gleichzeitig bilden sie gemeinsam den Stiftungsrat der rechtlichen Trägerschaft der Agentur (vgl. Abb. 2). Gegenüber der EFK betonten Mitarbeitende von Movetia die Wichtigkeit der kantonalen Legitimierung gegenüber den zahlreichen Stellen, mit denen sie täglich in Kontakt sind.

Im Zuständigkeitsbereich des BAK betrifft der Grossteil der Austauschförderung die Primarstufe und die Sekundarstufen I und II (kantonale Bildungsdirektionen). Die Austauschförderung kann nur Hand in Hand mit den kantonalen Stellen besser verankert werden. Die SFAM bildet das Verbindungsstück zwischen den Ämtern des Bundes und den Akteuren, die in der kantonalen Bildungslandschaft eingebettet sind. Die Nähe der SFAM zu beiden Seiten wurde gegenüber der EFK als entscheidender Vorteil gegenüber der vorherigen Lösung mit der «ch Stiftung» genannt.

Beurteilung

Bei der Ausarbeitung der neuen Organisations- und Führungsstruktur sollte die Beteiligung der Kantone in geeigneter Form gewährleistet bleiben. Bildung und Kultur gehören zu den klassischen Aufgabenbereichen der Kantone; jede neue Bundesanstalt höhlt die Zuständigkeitsordnung einen Schritt mehr aus. Ob der Aspekt der Beteiligung der Kantone eine Ausnahme vom Governance-Grundsatz rechtfertigt, wonach für verselbständigte Einheiten des Bundes die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu wählen sei, muss die Arbeitsgruppe entscheiden, welche sich mit der Ausarbeitung der Grundlagen für die neue Organisation befasst. Aus Sicht der EFK wäre auch die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung denkbar, die hinsichtlich der Steuerung und Führung ähnlich ausgestaltet werden kann wie eine Anstalt. In der Verwaltungspraxis der Kantone und Gemeinden gibt es Beispiele von öffentlich-rechtlichen Stiftungen im Bildungs- und Kulturbereich (beispielsweise Zentralbibliotheken), die von verschiedenen Staatsebenen gemeinsam getragen werden. Eine Weiterführung der Movetia von einer privatrechtlichen zu einer öffentlich-rechtlichen Stiftung könnte nebenbei auch psychologische Vorteile haben, indem die EDK Gründungspartnerin bleibt und damit zum Ausdruck gebracht wird, dass die Entwicklung, die mit SFAM im Jahr 2017 eingeleitet wurde, in möglichst ähnlicher Weise fortgesetzt wird.

(Empfehlung in der Schlussfolgerung, Ziffer 4)

3.4 Administrationsaufwand soll verhältnismässig bleiben

Im Prüfungszeitpunkt verfügt die SFAM mit 27 Angestellten (FTE) über ein Team, das eine überschaubare Grösse hat und direkt geführt werden kann. Die Kommunikation zum Stiftungsrat, der dreimal jährlich formell tagt, aber unter dem Jahr in Kontakt mit der Geschäftsleitung steht, gestaltet sich relativ unkompliziert. Zum SBFI und zum BAK bestehen durch die Leistungsvereinbarungen und die Genehmigungsprozesse für Beiträge direkte Verbindungen. Die formelle Berichterstattung der SFAM beschränkt sich auf das Notwendigste (OR-Rechnungslegung, eingeschränkte Revision, Geschäftsbericht), sodass der administrative Aufwand für die Führung der Organisation relativ günstig erscheint.

Beurteilung

Bei Überführung in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform ist mit höherem administrativem Aufwand zu rechnen, die Anforderungen an Formalitäten für Führung, Steuerung, Berichterstattung, Rechnungswesen und Revision werden voraussichtlich steigen.

Eine Möglichkeit, um den administrativen Aufwand vertretbar zu halten, kann sich durch die Nutzung von Synergien ergeben. Wenn schon eine externe Organisation errichtet und betrieben wird, dann sollten möglichst viele vergleichbare Aufgaben bei ihr konzentriert werden, um die Fixkosten breit abzustützen. Auch aus Kostengründen ist es deshalb wichtig, dass die verschiedenen Förderbereiche und Programme des Bundes bei einer einzigen Organisation gebündelt werden.

Um die Verhältnisse möglichst einfach zu halten, könnte bei einer derart kleinen Organisation, wie es die SFAM ist, auch die Möglichkeit von instruierbaren Vertreterinnen oder Vertretern geprüft werden.

(Empfehlung in der Schlussfolgerung, Ziffer 4)

4 Schlussfolgerung

Eine neue Organisationsform und Führungsstruktur für die SFAM soll festgestellte Governance-Mängel beheben. Mit der erneuten Umstrukturierung werden jedoch auch diejenigen Errungenschaften, die mit der Etablierung der SFAM eben erst erreicht wurden, wieder infrage gestellt. Die Arbeitsgruppe von 2019 hat ähnliche Herausforderungen zu lösen, die schon von der Vorgängerin im Jahr 2015 bearbeitet wurden. Knackpunkte sind der Einbezug der Kantone, die Koordination der verschiedenen Förderbereiche, die Nähe zu den Bildungsakteuren, grösstmögliche Flexibilität bezüglich verschiedener Szenarien (allfällige Teilnahme an internationalen Programmen, zum Beispiel Erasmus, oder eigenständige Programme) sowie eine einfache und schlanke Steuerung.

Beurteilung

Die Governance-Grundsätze des Bundes sehen den Betrieb einer privatrechtlichen Stiftung grundsätzlich nicht vor. Ebenso ist es gemäss diesen Grundsätzen ausgeschlossen, dass Personen aus Amtsdirektorien gleichzeitig den Institutsrat einer Organisation bilden, die von den gleichen Ämtern finanziert wird. Beim Aspekt der Nähe zwischen Bildungsakteuren des Bundes und der ausgelagerten Organisation werden daher Abstriche unausweichlich sein, bzw. es muss mit anderen organisatorischen Massnahmen sichergestellt werden, dass die Ziele der Austauschförderung trotz des Wegfalls der Personalunion erreicht werden.

Beim Einbezug der Kantone in die neue Organisation und bei der Koordination der unterschiedlichen Förderbereiche des Bundes (einheitliches nationales Kompetenzzentrum für alle Bereiche der Austauschförderung) sollte hingegen eine Lösung angestrebt werden, die mit der SFAM mindestens gleichwertig ist. Eine gute Governance und eine klare Führungsstruktur sollten diesen Zielen nicht hinderlich sein, sondern im Gegenteil den vor drei Jahren eingeschlagenen Weg festigen. Damit wird gegenüber den Austauschakteuren signalisiert, dass Bund und Kantone gewillt sind, die nationale Agentur als öffentlich-rechtliche Institution zu installieren und die erklärten Ziele nachhaltig zu verfolgen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, in Zusammenarbeit mit dem BAK und dem BSV eine Lösung für die Neuorganisation und Führungsstruktur der Agentur Movetia auszuarbeiten, welche die mit der bisherigen Lösung gleichwertige Einbindung der Kantone und Koordination unter den Förderbereichen gewährleistet. Bei der Ausgestaltung der Governance-konformen Führungsstruktur sollte der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden.

Stellungnahme des Geprüften

SBFI, BAK und BSV teilen diese Einschätzung der EFK vollumfänglich: Die Einbindung der Kantone und die Gewährleistung der Koordinationsfunktion der nationalen Agentur sind zentrale Aspekte, die auch im Rahmen einer neuen Organisationsform und Führungsstruktur beibehalten werden sollen. Die Ämter werden die Empfehlung im Rahmen des laufenden Prozesses zur Ausarbeitung eines entsprechenden Vorschlags umsetzen, der auch den wesentlichen Aspekten der Corporate Governance des Bundes gerecht wird.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte des Bundes

Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung vom 8. Oktober 1999, SR 414.51

Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007, SR 441.1

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002, SR 412.10

Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) vom 30. September 2011, SR 446.1

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Verordnung über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (VIZBM) vom 8. September 2015, SR 414.513

Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV) vom 4. Juni 2010, SR 441.11

Verordnung über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsverordnung, KJFV) vom 17. Oktober 2012, SR 446.11

Weitere Unterlagen des Bundes

Vernehmlassungsvorlage des Bundesrats vom 13. Februar 2019 über die geplante Totalrevision des Bundesgesetzes über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (BIZMB, SR 414.51), inklusive Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, hrsg. von der Eidgenössischen Finanzverwaltung, www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html

Strategie von Bund und Kantonen (gemeinsame Erklärung)

Schweizerische Strategie, Austausch und Mobilität, von Bund und Kantonen vom 2. November 2017, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68636.html oder www.edk.ch/dyn/22368.php

Anhang 2: Abkürzungen

BAK	Bundesamt für Kultur
BG	Bundesgesetz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK	Eidgenössische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Konferenz der zuständigen kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Erasmus+	Mobilitätsprogramme der EU im Bildungsbereich, in der Jugend- und Erwachsenenförderung (lebenslanges Lernen)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
FTE	Vollzeitäquivalent (full time equivalent)
KAV	Kantonale Austauschverantwortliche
SAP	Marke einer Software für Rechnungslegungssysteme (ursprünglich «Systeme, Anwendungen, Produkte»)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SFAM	Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität
SODK	Eidgenössische Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (Konferenz der zuständigen kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte)
SubG	Subventionsgesetz der Bundes

Anhang 3: Glossar

Aussercurriculare Aktivitäten	Aktivitäten die nicht im verbindlichen Lehrplan enthalten sind, wie Pfadfinderlager, freiwillige Dienste sowie Kirchenaktivitäten, Arbeit und Sportveranstaltungen
Erasmus+	Erasmus+ ist das EU-Programm zur Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung, Jugend und Sport in Europa. Die Schweiz ist ab 2014 nicht mehr assoziiert, sondern Partnerland. Eine allfällige Wiederassoziiierung wird als Option betrachtet, was in der Ausgestaltung der schweizerischen Förderprogramme und Organisation Flexibilität voraussetzt.
Formale, non-formale und informelle Bildung	<p>Formale Bildung: Lernen, das in einem organisierten und strukturierten Kontext stattfindet (z. B. in einer Einrichtung der allgemeinen oder beruflichen Bildung oder am Arbeitsplatz), explizit als Lernen bezeichnet wird und – in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernförderung – strukturiert ist.</p> <p>Formales Lernen ist aus der Sicht des Lernenden zielgerichtet und führt im Allgemeinen zur Zertifizierung.</p> <p>Non-formale Bildung: Bezeichnet Lernen, das in planvolle Tätigkeiten eingebettet ist, die nicht explizit als Lernen bezeichnet werden (in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernförderung), jedoch ein ausgeprägtes «Lernelement» beinhalten. Nicht formales Lernen ist aus Sicht des Lernenden beabsichtigt.</p> <p>Informelle Bildung: Lernen, das im Alltag, am Arbeitsplatz, im Familienkreis oder in der Freizeit stattfindet. Es ist in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernförderung nicht organisiert oder strukturiert.</p>
Movetia	Die von Bund und Kantonen gemeinsam gegründete Schweizerische Stiftung für Austausch und Mobilität (SFAM) ist die rechtliche Trägerschaft der nationalen Agentur Movetia in Solothurn. Die Förderprogramme werden unter der Bezeichnung Movetia durchgeführt. Als Rechtssubjekt gibt es nur die Stiftung, Movetia gehört zur SFAM.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).