



17.031

Botschaft zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung in den Jahren 2018–2020

vom 26. April 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung in den Jahren 2018–2020.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2014 | M | 14.3291 | Erasmus plus und Horizon 2020. Klarheit für Studierende, Forscher, Hochschulen und Unternehmen schaffen (N 12.6.2014, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur-NR, S 16.6.2014) |
| 2014 | M | 14.3294 | Erasmus plus und Horizon 2020. Klarheit für Studierende, Forscher, Hochschulen und Unternehmen schaffen (S 16.6.2014, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur-SR, N 12.6.2014) |

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

26. April 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der Bund fördert die internationale Mobilität; diese Förderung ist Teil der gemeinsamen Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Eine Assoziierung am europäischen Bildungsprogramm «Erasmus+» konnte bis jetzt nicht realisiert werden. Durch eine Schweizer Lösung zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung 2018–2020 soll mehrjährige Rechts- und Planungssicherheit geschaffen, Kontinuität bei den Fördermassnahmen garantiert und die Weiterentwicklung der Förderpolitik ermöglicht werden. Es gilt dabei erste Entwicklungsschritte zur langfristig engeren Bündelung der Förderung von Austausch und Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene einzuleiten. Der Bundesrat beantragt dem Parlament aus diesem Grund einen Gesamtkredit in Höhe von 114,5 Millionen Franken.

Ausgangslage

Grenzüberschreitende Mobilitätsaktivitäten und Austausche während der Aus- und Weiterbildung sind zentral, damit Individuen internationale, interkulturelle, sprachliche und fachliche Kompetenzen erwerben und erweitern können. Der Bund fördert seit Jahren internationale Mobilität und Austausch in allen Bildungsbereichen, jedoch auch den Austausch von Ideen und Erfahrungen durch internationale Kooperationen von Bildungsinstitutionen und -akteuren. Die Bundesförderung ergänzt die Massnahmen von Bund und Kantonen, die auf nationaler Ebene Austausch und Mobilität unterstützen.

International ist die erfolgreiche Förderpolitik der Schweiz seit Langem vorwiegend durch die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Programmen der Europäischen Union geprägt. Nach positiven Erfahrungen aus der Programmteilnahme 2011–2013 bewilligte das Parlament Finanzmittel für eine Weiterführung dieser Teilnahme während der Periode 2014–2020 im Rahmen einer Assoziierung am Programm «Erasmus+». Die Verhandlungen zur Assoziierung der Schweiz an «Erasmus+» wurden jedoch im Februar 2014 nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative sistiert, und die Schweiz wurde in den Status eines Partnerlandes zurückversetzt. Zu diesem Zeitpunkt bestand zwischen der Schweiz und der EU keine Einigkeit bezüglich der Höhe des Programmbeitrags: Die EU forderte von der Schweiz einen finanziellen Beitrag, der klar über dem vom Parlament bewilligten Kredit lag.

Der Bundesrat hat daraufhin eine Übergangslösung umgesetzt (2014–2017). Dabei werden die ursprünglich für die Assoziierung an «Erasmus+» bewilligten Mittel für die Finanzierung von parallelen Aktivitäten von Schweizer Seite eingesetzt. In diesem Rahmen konnte bisher nicht nur das Ziel erreicht werden, die internationale Mobilität in allen Bildungsbereichen weiterhin zu fördern, sondern es ist auch gelungen, das Teilnahmeniveau weiter zu erhöhen. Die Übergangslösung beruht jedoch auf der Annahme, dass ein Assoziierungsabkommen noch während der Periode 2018–2020 erfolgreich verhandelt werden kann.

Die Ratifizierung des Kroatien-Protokolls Ende 2016 hatte indessen keine direkten Auswirkungen auf die Assoziierung der Schweiz an «Erasmus+». Die Verhandlungen wurden im gegenseitigen Einvernehmen zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission nicht wieder aufgenommen. Vor diesem Hintergrund geht der Bundesrat davon aus, dass eine Assoziierung in der Periode 2018–2020 nicht mehr realistisch ist. Der Bundesrat erachtet es daher als erforderlich, durch eine mehrjährige Schweizer Lösung Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen und die Förderpolitik autonom voranzutreiben. Für den Bundesrat überwiegen zurzeit die Vorteile einer Schweizer Lösung gegenüber den Nachteilen, die aus einer Nicht-Assoziierung resultieren, sowohl hinsichtlich der Effizienz des Mitteleinsatzes als auch hinsichtlich des Potenzials für eine autonome Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung. Es soll eine nachhaltige und grundsätzlich unabhängige Lösung umgesetzt werden, die jedoch eine Wiederassoziiierung an die europäischen Programme zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausschliesst.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat beantragt einen Gesamtkredit von 114,5 Millionen Franken. Die damit finanzierte Schweizer Lösung soll einerseits 2018–2020 Kontinuität bei der Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung gewährleisten. Die bewährten Massnahmen zur Förderung von individueller Lernmobilität sollen von Schweizer Seite weiterfinanziert werden. Das Beteiligungsniveau von Schweizer Teilnehmenden soll dabei gehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Hierfür ist ein Verpflichtungskredit von 93,8 Millionen Franken vorgesehen. Ein Teil dieser Mittel wird für die Förderung von internationalen Kooperationsaktivitäten von Schweizer Bildungsinstitutionen und -akteuren eingesetzt.

Begleitmassnahmen sollen weiterhin die Wirkung und Nutzung dieser Förderaktivitäten unterstützen. Zudem soll eine Weiterentwicklung der Förderpraxis ermöglicht werden. Im Vordergrund steht dabei die Erprobung von Aktivitäten in Bereichen, die als zentral für die Stärkung und engere Koordinierung der Schweizer Förderpolitik für Austausch und Mobilität erachtet werden. Durch die Bündelung der Kompetenzen und Ressourcen von Bund und Kantonen für die Förderung der Mobilität soll das Potenzial von neuen Förderaktivitäten ausserhalb des Rahmens der EU-Programme erprobt werden. Diese Piloterfahrungen sollen in die Ausgestaltung der Mobilitätsförderung ab 2021 einfließen. Die geplanten Mittel für die Begleitmassnahmen inklusive Erprobungsvorhaben betragen insgesamt 9,6 Millionen Franken. Die breite Förderung des binnenstaatlichen schulischen Austauschs ist jedoch nicht Gegenstand der mit der vorliegenden Botschaft beantragten Finanzierung.

Die 2016 gegründete Schweizerische Stiftung für Austausch und Mobilität SFAM fungiert unter dem Namen «Movetia» als nationale Agentur für die Erfüllung der anfallenden Aufgaben. «Movetia» ist dank der gemeinsamen Trägerschaft von Bund und Kantonen so aufgestellt, dass sie den Prozess einer zunehmenden Bündelung der Kompetenzen und Ressourcen von Bund und Kantonen für die Förderung der Mobilität auf internationaler Ebene und über Sprachgrenzen hinweg sowie die Nutzung von Synergien unterstützen kann. Im Sinne der engeren Zusammenarbeit

zwischen Bund und Kantonen soll sie für die Erbringung effizienterer und bedarfsgerechterer Leistungen für alle Zielgruppen zuständig sein – ungeachtet dessen, ob eine Austausch- oder Mobilitätsaktivität auf nationaler oder internationaler Ebene stattfindet. Die geplanten Betriebskosten der nationalen Agentur belaufen sich auf 11,1 Millionen Franken.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3886
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	3891
1.1 Ausgangslage	3891
1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens	3896
1.2.1 Notwendigkeit der Finanzierung einer Schweizer Lösung 2018–2020	3896
1.2.2 Einsatz der gesprochenen Finanzmittel	3897
1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens	3900
1.4 Interesse des Bundes am Vorhaben	3901
1.5 Zukunftsperspektiven	3903
1.5.1 Politische Vision	3903
1.5.2 Vor- und Nachteile der Schweizer Lösung	3904
1.5.3 Folgen eines Verzichts	3906
2 Inhalt des Kreditbeschlusses	3907
2.1 Antrag des Bundesrates und finanzielle Erläuterungen	3907
2.2 Beschreibung des Inhalts der Vorlage im Einzelnen	3910
2.2.1 Internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten	3910
2.2.2 Begleitmassnahmen und nationale Agentur	3911
2.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	3916
3 Auswirkungen	3916
3.1 Auswirkungen auf den Bund	3916
3.1.1 Personelle Auswirkungen	3916
3.1.2 Andere Auswirkungen	3916
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	3917
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	3917
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	3917
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	3918
3.6 Andere Auswirkungen	3918
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	3918
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	3918
4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	3918
5 Rechtliche Aspekte	3919
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	3919
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	3919
5.3 Erlassform	3920

5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	3920
5.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	3920
Bundesbeschluss über die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung in den Jahren 2018-2020 (Entwurf)		3923

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz und die internationale Mobilität in der Bildung

Für die Schweiz ist die Förderung von Mobilität und Austausch in der Bildung seit Jahrzehnten ein wichtiges Instrument der Bildungspolitik: Das Ziel lautet, Menschen aller Altersstufen, aber insbesondere jungen Menschen, im Rahmen ihrer Aus- und Weiterbildung den Erwerb wichtiger Kompetenzen zu ermöglichen. Die Internationalisierung von Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung und Forschung führt dazu, dass Individuen zunehmend internationale, interkulturelle sowie erweiterte sprachliche und fachliche Kompetenzen benötigen, um erfolgreich tätig zu sein. Durch individuelle Mobilität und Austausch wird der Erwerb und Ausbau dieser Kompetenzen unterstützt.

Der Bund kann Massnahmen zur Förderung der internationalen Mobilität ergreifen. Die internationale Mobilität in der Bildung umfasst primär die Lernmobilität von Einzelpersonen in allen Bildungsbereichen, aber auch die grenzüberschreitenden Kooperationen von Schweizer Bildungsinstitutionen und Bildungsakteuren mit ausländischen Partnern zwecks langfristiger Vernetzung und Erfahrungsaustausch.

Die Bundesförderung der internationalen Mobilität ergänzt die Massnahmen von Bund und Kantonen, die auf nationaler Ebene den binnenstaatlichen Austausch und die binnenstaatliche Mobilität, insbesondere zwischen den Sprachregionen, fördern. Die Kantone stellen auf kantonaler Ebene eine Grundinfrastruktur und Dienstleistungen für Austausch und Mobilität bereit, die sowohl für nationale als auch internationale Aktivitäten unterstützend wirken. Im letzteren Bereich setzt hauptsächlich der Bund direkte Fördermittel ein. Zu den Leistungen der Kantone gehören insbesondere die kantonalen Austauschverantwortlichen und die internationalen Büros an den kantonalen Universitäten. Gewisse Kantone stellen darüber hinaus Fördermittel für den inner- oder interkantonalen und teilweise sogar für den grenzüberschreitenden sprachlichen und kulturellen Austausch zur Verfügung. Auf der Grundlage des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007¹ unterstützt der Bund die Bemühungen der Kantone durch Projektbeiträge an Austauschaktivitäten sowie die Finanzierung einer nationalen Agentur (vgl. Ziff. 2.2.2)

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) im Bereich der Bildung ist seit über zwanzig Jahren ein zentrales und bewährtes Element der internationalen Förderpolitik des Bundes: Die Teilnahme an den mehrjährigen Bildungsprogrammen der EU – sei es projektweise oder aufgrund einer Assoziierung – erlaubt es der Schweiz, die individuelle Lernmobilität von Schweizerinnen und Schweizern sowie Kooperationen zwischen schweizerischen und europäischen Institutionen und Akteuren zu fördern. Die Schweiz profitiert dabei vom breiten Netzwerk und von der Dynamik eines Politikbereichs der EU, der über die Jahre

¹ SR 441.1

stark an Bedeutung gewonnen hat. Die Teilnahme der Schweiz an diesen Programmen ist für den Bund deshalb eine der Prioritäten gemäss den Zielen für die Legislatur 2015–2019² und den Zielen der BFI-Botschaft 2017–2020³.

Teilnahme an den EU-Programmen «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion» 2011–2013 aufgrund einer Assoziierung

Zwischen 1995 und 2010 nahm die Schweiz als nicht assoziierter Drittstaat an den entsprechenden Programmen der EU teil. Im Februar 2010 unterzeichneten die Schweiz und die EU ein Abkommen, das der Schweiz während der Jahre 2011–2013 eine Teilnahme an den Programmen «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion» aufgrund einer Assoziierung und damit zu weitgehend den gleichen Bedingungen wie den EU-Mitgliedstaaten ermöglichte.⁴ Der Schweizer Beitrag für die drei letzten Jahre dieser Programmgeneration betrug 44,7 Millionen (Lebenslanges Lernen) und 5,4 Millionen Franken (Jugend in Aktion). Der Bund mandatierte eine nationale Agentur, die operative Umsetzung dieser Programme aufzubauen und zu betreiben.

Die Assoziierung der Schweiz an diese beiden Programme ermöglichte es, dass Schweizer Akteure – Einzelpersonen und Institutionen – einen gleichberechtigten Zugang zu allen Programmaktivitäten erhielten. Letztere bestanden im Wesentlichen aus Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten auf allen Bildungsstufen («Lebenslanges Lernen») sowie im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit («Jugend in Aktion»). Die Bilanz aus dieser Phase der Teilnahme fiel insbesondere hinsichtlich der soliden Wachstumsraten bei der Mobilität in allen Bildungsbereichen positiv aus. Auf übergeordneter Ebene ermöglichte die Assoziierung einen Einsitz der Schweiz in die EU-Programmgremien sowie in verschiedene thematische Arbeits- und Expertengruppen. Dadurch konnte die Schweiz die strategische Ausrichtung der Programme beeinflussen, sich als relevanter Akteur in bestimmten Bildungsbereichen wie beispielsweise der Berufsbildung positionieren und von der Expertise anderer Länder bezüglich bestimmter Themen profitieren.

Das Programm «Erasmus+» 2014–2020

Das EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport «Erasmus+» ist das Nachfolgeprogramm von «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion» und läuft über die Jahre 2014–2020. Das Programmbudget beträgt 14,7 Milliarden Euro. Das Programm umfasst Aktivitäten auf allen Bildungsstufen sowie im ausserschulischen Jugendbereich und ist in drei Leitaktionen gegliedert: 1) Lernmobilität von Einzelpersonen, 2) Zusammenarbeit zur Förderung von Inno-

² Botschaft vom 27. Jan. 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019, BBI **2016** 1105 (Geschäftsnummer 16.016)

³ Botschaft vom 24. Febr. 2016 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020, BBI **2016** 3089 (Geschäftsnummer 16.025)

⁴ Abkommen vom 15. Febr. 2010 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), SR **0.402.268.1**

vation und zum Austausch von bewährten Verfahren, 3) Unterstützung von politischen Reformen.

Aufgrund der positiven Erfahrungen aus der Assoziierung an die Vorgängerprogramme zwischen 2011 und 2013 sowie im Sinne der Kontinuität und Entwicklung der Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung beschloss der Bund, wiederum eine Assoziierung an «Erasmus+» anzustreben. Der Bundesrat überwies den eidgenössischen Räten am 27. Februar 2013 eine entsprechende Finanzierungsbotschaft.⁵ Per Bundesbeschluss vom 25. September 2013 bewilligten die eidgenössischen Räte einen Gesamtkredit von 305,5 Millionen Franken für die Schweizer Beteiligung in der Periode 2014–2020.⁶ Davon waren 185,2 Millionen Franken als direkter Pflichtbeitrag für die Teilnahme an «Erasmus+» vorgesehen (sog. «Programmbeitrag»). Die budgetierte Summe stützte sich auf die Erfahrungswerte aus der Vorperiode 2011–2013 und sah eine jährliche Zuwachsrate von 3,9 Prozent vor. Der von der Schweiz in der Periode 2011–2013 geleistete Programmbeitrag war – im Gegensatz zu demjenigen von EU-Mitgliedstaaten – in fixer Höhe verhandelt worden. Es wurde zu jenem Zeitpunkt auch aufgrund entsprechender Hinweise und Informationen von Seiten der Europäischen Kommission davon ausgegangen, dass die Beteiligung an «Erasmus+» ab 2014 weiterhin nach denselben Massstäben erfolgen würde. Zur Kompensation von allfälligen höheren Beitragszahlungen und Wechselkursschwankungen wurde eine Reserve von 40 Millionen Franken im Gesamtkredit eingeplant.

Bei den Assoziierungsverhandlungen für «Erasmus+» Ende 2013 und Anfang 2014 forderte die Europäische Kommission allerdings von der Schweiz einen Pflichtbeitrag an «Erasmus+», der dem prozentualen Anteil des Bruttoinlandprodukts (BIP) der Schweiz am Gesamt-BIP der EU entspricht (sog. «BIP-Schlüssel»). Der zu diesem Zeitpunkt auf 3,9 Prozent bezifferte Anteil lag beispielsweise für das Jahr 2017 mit geschätzten 93,5 Millionen Franken klar über dem von den eidgenössischen Räten bewilligten Betrag von 26,3 Millionen Franken, der im Bundesbeschluss vom 25. September 2013 als Programmbeitrag für das Jahr 2017 vorgesehen gewesen war.⁷ Der geforderte Programmbeitrag für die gesamte Periode hätte sich entsprechend auf rund 684 Millionen Franken belaufen. Im Verlaufe der weiteren Verhandlungen war die Europäische Kommission bereit, auf eine Variante einzutreten, die eine graduelle Steigerung des Schweizer Programmbeitrags in Richtung BIP-Schlüssel zugelassen hätte. Für eine solche Lösung hätte das Parlament jedoch die Verwendung der gesamten gesprochenen Mittel für nur einen Teil der Programmlaufzeit gutheissen müssen. Der Bundesrat hatte per Anfang Februar 2014 noch nicht die Gelegenheit, sich zu dieser Variante zu äussern und dem Parlament gegebenenfalls zusätzliche Kredite für die restliche Programmlaufzeit zu beantragen. Auch diese Variante hätte allerdings dazu geführt, dass bei Ende der Programmperi-

⁵ Botschaft vom 27. Febr. 2013 zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020, BBl **2013** 2065 (Geschäftsnummer 13.023)

⁶ Bundesbeschluss vom 25. Sept. 2013 über die Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020, BBl **2013** 7829

⁷ Annahme: Durchschnittlicher Wechselkurs von 1,1 CHF/Euro

ode von «Erasmus+» der Schweizer Beitrag eine Höhe gemäss BIP-Schlüssel erreicht hätte.

Die Verhandlungen waren somit nicht abgeschlossen und das weitere Vorgehen auf Schweizer Seite noch nicht abschliessend geklärt, als die Ausgangslage durch die Annahme der Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung am 9. Februar 2014 verändert und die Verhandlungen seitens der EU-Kommission sistiert wurden. Im Anschluss wurde die Schweiz in den Status eines nicht assoziierten Drittstaates bzw. eines Partnerlandes für das Programm «Erasmus+» versetzt. Dieser Status impliziert, dass Schweizer Partner nicht mehr an den EU-Mobilitätsaktivitäten und nur unter gewissen erschwerten Bedingungen an Kooperationsaktivitäten teilnehmen können. Ausserdem verlor die Schweiz ihre Mitsprachemöglichkeit in strategischen Bildungsgremien der Europäischen Union.

Übergangslösung der Schweiz 2014–2017

Als Folge der sistierten Assoziierungsverhandlungen beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), eine Übergangslösung im Sinne der früheren projektweisen Beteiligung auszuarbeiten. Es galt zu gewährleisten, dass Schweizer Teilnehmende und Institutionen trotz der neuen Situation weiterhin internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten in der Bildung durchführen und so weit als möglich den Anschluss an «Erasmus+» aufrechterhalten können. Der Bundesrat verabschiedete am 16. April 2014 die Übergangslösung für das Jahr 2014. Diese Übergangslösung wurde am 19. September 2014 für die Jahre 2015 und 2016 sowie am 7. September 2016 für das Jahr 2017 verlängert. Die von der «ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» betriebene nationale Agentur wurde mit der operativen Umsetzung beauftragt. Mit der Totalrevision der Verordnung vom 18. September 2015⁸ über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (VIZBM) konnte die Übergangslösung auch rechtlich verankert werden.

Im Rahmen dieser Übergangslösung werden die ursprünglich vom Parlament bewilligten Finanzmittel für eine projektweise Beteiligung der Schweiz als nicht an «Erasmus+» assoziierter Partnerstaat eingesetzt. Die Mobilität in allen Bildungsbereichen wird hierbei klar priorisiert: Der Bund finanziert direkt die Lernmobilität von Schweizer Teilnehmenden, die Auslandsaufenthalte absolvieren, und – zur erforderlichen Gewährleistung von reziproken internationalen Mobilitätsaktivitäten – auch diejenigen von ausländischen Teilnehmenden, die in die Schweiz kommen. Diese wurden im Rahmen der auf Assoziation basierenden Teilnahme von den entsendenden Staaten übernommen, nicht jedoch im Rahmen der Übergangslösung. Die Förderung der Lernmobilität erfolgt jedoch parallel zu den offiziellen «Erasmus+»-Netzwerken und -Abläufen, da die Schweiz als nicht assoziierter Drittstaat von der direkten Teilnahme an den entsprechenden Mobilitätsaktivitäten ausgeschlossen ist. Der Budgetanteil für Kooperationen auf institutioneller Ebene ist im Vergleich zum Modus einer Assoziation deutlich reduziert.

⁸ SR 414.513

Die Übergangslösung konnte bisher zeitgerecht umgesetzt werden, und das Ziel, auch im Rahmen einer lediglich projektweisen Beteiligung an «Erasmus+» die internationale Mobilität von Schweizerinnen und Schweizern in allen Bildungsbereichen weiterhin zu fördern, wird erreicht. Nach einem erwarteten anfänglichen Einbruch im Teilnahmeniveau im Jahr 2014 konnte für die Jahre 2015 und 2016 eine zufriedenstellende Bilanz gezogen werden: Die Mobilitätszahlen in praktisch allen Bildungsbereichen konnten stabilisiert und teilweise sogar leicht ausgebaut werden. 2016 wies die nationale Agentur erstmals insgesamt über 10 000 geförderte individuelle Lernmobilitäten über alle Bildungsstufen aus (Incoming- und Outgoing-Mobilitäten).⁹

Bei den geförderten institutionellen Kooperationen konnte die Qualität gesteigert werden. Die Anzahl geförderter Kooperationsaktivitäten ist jedoch deutlich eingebrochen. Grund dafür sind die im Vergleich zu einer Assoziation eingeschränkten Möglichkeiten für Schweizer Institutionen, im Rahmen von «Erasmus+» mit ausländischen Partnern zur Förderung von Innovation und zum Austausch von guten Praktiken zusammenzuarbeiten. Besonders ins Gewicht fällt hierbei, dass Schweizer Partner nicht die Initiierung und Koordination von europäischen Kooperationsaktivitäten wahrnehmen können und dass sie zwei Prozeduren zur Bewilligung der Finanzmittel durchlaufen müssen (EU-Ebene sowie Schweizer Ebene).

Die Schweiz als Partnerland hat zudem keinen Einsitz mehr in zentralen Bildungsgremien der EU und somit auch keine Möglichkeit, die strategische Ausrichtung der europäischen Bildungsaktivitäten zu beeinflussen. Sie hat zurzeit lediglich Zugang zu einigen Arbeitsgruppen auf technischer Ebene und damit zu limitierten Informationskanälen und Diskussionsforen.

Lernmobilitäten 2014–2016:

Geförderte Mobilitäten (davon Outgoing)	2014	2015	2016
Tertiärstufe	7619 (4369)	7 874 (4382)	8650 (4789)
Berufsbildung	551 (526)	1114 (843)	946 (856)
Obligatorische Schule	101 (61)	213 (166)	136 (115)
Erwachsenenbildung	39 (33)	50 (29)	156 (119)
Ausserschulisch / Jugend	371 (104)	377 (146)	987 (262)
Total	8681 (5093)	9628 (5566)	10 875 (6141)

Schaffung einer neuen nationalen Agentur zur Förderung von Austausch und Mobilität

Parallel zur Umsetzung der Übergangslösung untersuchten Bund und Kantone 2014 und 2015 im Rahmen eines Strategieprozesses, wie die Organisation der Förderung

⁹ Medienmitteilung der *ch Stiftung* «Übergangslösung für Erasmus+: Erstmals mehr als 10 000 Mobilitäten», 29.8.2016, www.chstiftung.ch > Über uns > Medienmitteilungen

des Austauschs und der Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene verbessert werden könnte. Im Vordergrund standen der effiziente und zielgerichtete Einsatz der öffentlichen Mittel sowie eine optimale Wirkung der Förderung. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), das Bundesamt für Kultur (BAK), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) kamen gemeinsam zum Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen den auftraggebenden Bundesstellen und der «ch Stiftung» nicht verlängert werden und diese somit auch nicht mehr Trägerin der nationalen Agentur zur Umsetzung von Fördermassnahmen in diesem Bereich sein sollte. Hauptgründe waren unterschiedliche Vorstellungen in der strategischen Ausrichtung, aufwendige Prozeduren sowie die im Verhältnis zu den Fördermitteln hohen Betriebskosten.

Stattdessen sollte eine neu gegründete, von Bund und Kantonen gemeinsam getragene Organisation mit der Förderung von Austausch und Mobilität sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene beauftragt werden (siehe Ziff. 2.2.2).

1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

1.2.1 Notwendigkeit der Finanzierung einer Schweizer Lösung 2018–2020

Die per Bundesbeschluss vom 25. September 2013 für die Assoziierung der Schweiz an das EU-Programm «Erasmus+» während der Periode 2014–2020 gesprochenen Mittel werden anteilmässig bis Ende 2017 für die Finanzierung der Übergangslösung eingesetzt. Letztere wurde als kurzfristiges Provisorium unter der Annahme geschaffen, dass die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission bezüglich einer erneuten Assoziierung an «Erasmus+» noch während der verbleibenden Programmlaufzeit wieder aufgenommen und erfolgreich abgeschlossen werden könnten.

Die Ende 2016 erfolgte Ratifizierung des Kroatien-Protokolls hatte im Unterschied zum EU-Forschungsrahmenprogramm «*Horizon 2020*» keine direkten Auswirkungen auf die Assoziierung der Schweiz an «Erasmus+», da die Verhandlungen bezüglich der grundlegenden Assoziierungskonditionen zum Zeitpunkt der Sistierung nicht abgeschlossen waren. Die Verhandlungen wurden im gegenseitigen Einvernehmen zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission nicht wieder aufgenommen. Hauptgründe hierfür sind einerseits terminliche Gründe, aber auch die verbleibende Differenz bezüglich des seitens EU von der Schweiz geforderten Programmbeitrags.

Der Bundesrat kommt auch unter Berücksichtigung der aktuellen Sparvorgaben zum Schluss, dass eine Assoziierung der Schweiz an «Erasmus+» für die restlichen Programmjahre 2018–2020 nicht mehr realistisch ist. Sie wäre nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zu erzielen; zudem wäre ein wiederholter Wechsel des Beteiligungsstatus organisatorisch aufwendig, und nicht zuletzt wäre die Zeit sehr knapp, damit die beauftragte Agentur «Movetia» den Aufruf für Projekteingaben für 2018 durch die Partner noch im Herbst 2017 lancieren könnte. Zusätzlich gibt es bis heute

keine Hinweise darauf, dass die EU-Kommission bereit sein könnte, gegenüber der Schweiz Zugeständnisse bezüglich des ursprünglich geforderten Programmbeitrags zu machen. Der Bundesrat geht somit davon aus, dass es effizienter ist, sich in künftigen Gesprächen mit der Europäischen Kommission auf eine Assoziierung der Schweiz an das Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» ab 2021 zu konzentrieren. Er wird die Frage einer erneuten Assoziierung an das Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» auf die neue Programmperiode ab 2021 hin prüfen. Er wird abwägen, ob die Vorteile einer Assoziierung und die daraus resultierenden Aufwände im Gleichgewicht sind, und dabei wird er den Gesamtkontext der Beziehungen der Schweiz zur EU berücksichtigen.

Unter den gegebenen Umständen erachtet es der Bundesrat daher als erforderlich, zugunsten der Schweizer Teilnehmenden durch eine mehrjährige Schweizer Lösung Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen. Die Periode 2018–2020 soll genutzt werden, um die Weiterentwicklung der Förderpolitik autonom voranzutreiben und dabei auch die Synergien zwischen der Förderung der internationalen und der nationalen Mobilität besser zu nutzen. Diese Schweizer Lösung soll nachhaltig sein und unabhängig davon bestehen können, ob mit der EU später doch noch ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen werden kann oder nicht.

Damit fällt auch die rechtliche Grundlage der Übergangslösung dahin, die gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 25. September 2013 nur bis zur Anwendbarkeit eines Abkommens über die Assoziierung an «Erasmus+» gültig ist. Der Bundesrat beantragt dem Parlament einen Gesamtkredit von 114,5 Millionen Franken für eine Schweizer Lösung zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung von Anfang 2018 bis Ende 2020.

1.2.2 Einsatz der gesprochenen Finanzmittel

Zweck

Die Schweizer Lösung soll einerseits für die betroffenen Teilnehmenden, nationalen Akteure und Partner Kontinuität sowie Rechts- und Planungssicherheit bei den internationalen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten gewährleisten. Das aktuelle Beteiligungsniveau von Schweizer Teilnehmenden soll dabei gehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Im gegebenen Kontext bedeutet dies auch eine Sicherung, Fortsetzung und Optimierung der projektweisen Beteiligung der Schweiz an «Erasmus+». Die Schweiz soll weiterhin bewährte Massnahmen und Aktivitäten in Abstimmung mit dem EU-Programm direkt mit eigenen Mitteln finanzieren.

Andererseits soll der durch eine autonome Schweizer Lösung erweiterte Handlungsspielraum in der Periode 2018–2020 vom Bund und seinen Partnern genutzt werden, um die strategische Weiterentwicklung der Förderpolitik gezielt voranzutreiben. Dabei werden erstens die Fördermassnahmen vereinfacht und empfängergerechter ausgestaltet und umgesetzt. Zweitens sollen die Entwicklung und Erprobung neuer und ergänzender Aktivitäten in beschränktem Rahmen ermöglicht werden. Im Vordergrund steht dabei die Erprobung von Aktivitäten in Bereichen, die als zentral für die längerfristige Stärkung und engere Koordinierung der Schweizer Förderpolitik für Austausch und Mobilität generell erachtet werden. Diese Aktivitäten sollen in

Ergänzung zu den bereits bestehenden Förderaktivitäten des Bundes und zu den Grundunterstützungsleistungen für Austausch und Mobilität der Kantone erfolgen. Insbesondere sollen Mobilitäts- und Austauschaktivitäten mit wichtigen Partnerländern ausserhalb des europäischen Raumes geprüft und pilotmässig finanziert werden. Erprobungsvorhaben sind auch sinnvoll, um über attraktive Alternativen zu verfügen, falls von einer Assoziierung an das Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» abgesehen werden sollte. Drittens sollen relevante Partner auf nationaler Ebene stärker in die Umsetzung eingebunden werden. Eine Schlüsselrolle zur Unterstützung dieser langfristigen Entwicklungsschritte kommt der neuen nationalen Agentur «Movetia» zu, die dank einer gemeinsamen Trägerschaft von Bund und Kantonen eine zunehmende Koordinierung der Förderpolitiken sowie eine Gesamtsicht über die Förderung von Austausch und Mobilität ermöglicht. Basierend auf dieser Weiterentwicklung wird der Bundesrat eine entsprechende Finanzierung der weiteren Förderpolitik ab 2021 vorbereiten (siehe Ziff. 1.5.1).

Lernmobilität und institutionelle Kooperationen

In gewissen Bereichen ist für die Schweiz nur eine begrenzte oder gar keine Teilnahme an «Erasmus+»-Aktivitäten möglich. Die für die Schweiz wesentlichen Aktivitäten sollen im Rahmen der Schweizer Lösung weiter gefördert werden. Der Bundesrat strebt allerdings auch keinen vollständigen Ersatz sämtlicher Programmaktivitäten an, da bei bestimmten Aktivitäten nicht die entsprechende Nachfrage festgestellt wurde. Die neue nationale Agentur «Movetia» wird einen Grossteil der anfallenden Umsetzungsaufgaben wahrnehmen.

Der Hauptfokus der Förderung soll nach wie vor die *Lernmobilität* sein. Dabei handelt es sich um individuelle internationale Studien-, Ausbildungs- und Weiterbildungsaufenthalte sowohl für Lernende in allen Bildungsbereichen als auch für Bildungspersonal. Dazu gehören ebenfalls Austauschaktivitäten im Bereich der Jugendförderung. Ziel soll sein, einer grossen Anzahl von Schweizerinnen und Schweizern eine internationale Lernmobilität und Erweiterung ihrer Kompetenzen zu ermöglichen. Die bewährten Formate wie beispielsweise Studienaufenthalte in einer Partnereinrichtung, Lern-, Lehr- und Arbeitserfahrungen in Unternehmen, Freiwilligentätigkeiten, Gruppenaustausche von Jugendlichen, Weiterbildungen und Lehrtätigkeiten an Partnerinstitutionen sollen kompatibel zu den entsprechenden Aktivitäten der EU und parallel dazu weitergeführt werden. Eine formelle Teilnahme an den europäischen Mobilitätsaktivitäten ist für die Schweiz als Drittstaat allerdings nicht möglich. Der Bund wird deshalb wie bisher im Rahmen der Übergangslösung 2014–2017 nicht nur die Aktivitäten von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland mitfinanzieren müssen, sondern auch diejenigen von ausländischen Teilnehmenden, die in die Schweiz kommen (siehe entsprechende Ausführungen unter Ziff. 2.2.1).

Die internationale *Kooperation* zwischen schweizerischen und ausländischen Bildungsinstitutionen und Bildungsakteuren soll ebenfalls weiter gefördert werden. Das Schwergewicht soll dabei klar auf Aktivitäten liegen, die einen Beitrag zur Entwicklung der Ausbildungsqualität und des Schweizer Bildungssystems oder zur internationalen Anerkennung und Vergleichbarkeit der Schweizer Abschlüsse und Kompetenzen leisten. Es handelt sich dabei primär um strategische Partnerschaften, aber

auch um Wissensallianzen, Allianzen für branchenspezifische Fertigkeiten, Massnahmen zum Kapazitätsaufbau und unterstützende, virtuelle Plattformen. Schweizer Partner können sich im Unterschied zur Lernmobilität nach wie vor formell an europäischen Kooperationen beteiligen und werden im Regelfall direkt vom Bund mitfinanziert.

An den Aktivitäten von «Erasmus+» zur *Unterstützung von politischen Reformen*, die sich an Entscheidungsträger auf allen Ebenen richten, soll von Schweizer Seite nur selektiv teilgenommen werden und nur, wenn ein Mehrwert für die Schweiz identifiziert werden kann. Dazu zählen Netzwerke, Pilotprojekte, Weiterbildungen und Studien, die unter anderem darauf abzielen, Innovationen im Bildungssystem zu erproben oder auf europäischer Ebene eine grössere Transparenz und Vergleichbarkeit von Bildungsgängen und -abschlüssen zu gewinnen.

Für die verschiedenen Aktivitäten sollen weiterhin bedarfsgerechte Kriterien für die Vergabe der Fördermittel gelten. Die institutionellen Kooperationen sollen zudem wie bisher in der Übergangslösung anhand der bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen auf ihre Förderwürdigkeit geprüft werden.

Begleitmassnahmen und neue nationale Agentur

Begleitmassnahmen sind auch im Rahmen einer Schweizer Lösung notwendig und sollen weitergeführt werden: Sie unterstützen einerseits die optimale Wirkung und Nutzung der Förderaktivitäten in den Bereichen der Lernmobilität und der institutionellen Kooperationen. Andererseits sollen sie in Zukunft ermöglichen, ausserhalb des Rahmens der bekannten und bewährten Förderaktivitäten neue Massnahmen vorerst in Pilotprojekten zu entwickeln und erproben. Dadurch soll gewährleistet werden, dass im Rahmen der Schweizer Lösung sowohl auf europäische und internationale Entwicklungen reagiert werden kann, als auch neue, innovative Wege in der Mobilitätsförderung beschritten werden können. Im Fokus wird die Nutzung der Synergien zwischen den Förderaktivitäten von Bund und Kantonen auf nationaler und auf internationaler Ebene stehen. In der Phase 2018–2020 werden diese Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben aufgrund der rechtlichen und finanziellen Vorgaben in beschränktem Masse erfolgen. Maximal 2 Prozent des Gesamtkredits sollen für Pilotvorhaben auf internationaler Ebene flexibel eingesetzt werden können. Die dafür aufgewendeten Mittel gehen aber nicht zulasten der Mittel für die Lernmobilität und die institutionellen Kooperationen. Entsprechende Versuchsregelungen sollen erarbeitet werden. Die gemachten Erfahrungen werden in die langfristige Ausgestaltung der Förderpolitik ab 2021 einfließen.

Mit der Umsetzung eines wesentlichen Teils der Begleitmassnahmen sowie mit der Abwicklung der Fördermassnahmen wird die neue nationale Agentur «Movetia» betraut. Sie ist neben diesen Aufgaben auch für die Förderung des Sprachaustauschs auf nationaler Ebene zuständig. Der Bund leistet seinen Beitrag dazu via Bundesamt für Kultur. Die Agentur hat zu diesem Zweck einen Leistungsauftrag des Bundes basierend auf dem Sprachengesetz erhalten.

Die konkreten operativen Aufgaben der nationalen Agentur im internationalen Bereich in der Periode 2018–2020 umfassen einerseits den gesamten Prozess zur Abwicklung der Bundesförderung von Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten, inklusive unterstützender Begleitmassnahmen. Andererseits soll sie die Dienste für

gewisse spezialisierte Durchführungs- und Kontaktstellen, Netzwerke und Initiativen führen und Initiativen zur Prüfung und Umsetzung von Pilotvorhaben zwecks Weiterentwicklung der Förderpraxis vorantreiben.

Zu den Begleitmassnahmen, die nicht von der nationalen Agentur umgesetzt werden, gehören weitere spezialisierte Durchführungs- und Kontaktstellen, Netzwerke und Initiativen. Diese erfüllen an der Schnittstelle zwischen Schweizer und EU-Aktivitäten sowie auf nationaler Ebene zentrale Funktionen im Sinne der Unterstützung von nationalen Akteuren, der Informationsverbreitung und der Vernetzung. Zu diesen gehört auch das mit dem Schweizerischen Nationalfonds kofinanzierte Verbindungsbüro *SwissCore* in Brüssel, das auch weiterhin zentrale Informations- und Koordinationsfunktionen erfüllen soll. Die spezialisierten Dienste auf nationaler Ebene, die nicht bei der neuen nationalen Agentur angesiedelt sind, werden wie bisher von anderen Institutionen und Akteuren angeboten werden, um eine grösstmögliche Nähe zu den interessierten Akteuren zu gewährleisten.¹⁰

Es ist zu gewährleisten, dass die im Rahmen einer Schweizer Lösung umgesetzten Fördermassnahmen und damit zusammenhängende nationale Mobilitätsinstrumente – wie beispielsweise der *Nationale Qualifikationsrahmen Berufsbildung* – auch weiterhin mit denjenigen der EU abgestimmt und wo nötig und sinnvoll kompatibel sind. Ebenso wichtig ist der Zugang zu Informationen über aktuelle Entwicklungen im Bildungsbereich auf europäischer Ebene und über die zukünftige Ausrichtung der EU-Mobilitätsförderung. Zu diesem Zweck soll die Schweiz weiterhin wo möglich und sinnvoll eine Vertretung in bildungsrelevante Gremien und Institutionen der EU und von deren Mitgliedstaaten, in Netzwerke und Initiativen entsenden.

1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens

Die Schweiz stützt ihre im weltweiten Vergleich hohe Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auf hervorragend ausgebildete Menschen, die über die richtige Mischung relevanter Schlüsselkompetenzen verfügen. Die grenzüberschreitende Vernetzung bei den wirtschaftlichen Aktivitäten von Schweizer Unternehmen, auf dem Arbeitsmarkt, in der Forschung und auch in der Bildung hat zur Folge, dass heute in vielen Bereichen zunehmend internationale, interkulturelle und sprachliche Kompetenzen gefordert sind. Darüber hinaus werden oft erweiterte fachliche und methodische Kompetenzen nachgefragt, die ausserhalb des rein nationalen Kontextes erworben wurden. Das Schweizer Bildungssystem und die Bildungspolitik haben die Aufgabe, die Aneignung und Entwicklung dieser Kompetenzen bei Schweizerinnen und Schweizern aller Altersstufen im Rahmen ihrer Bildung zu unterstützen.

Internationale Mobilitäts- und Austauschaktivitäten haben sich als Mittel hierzu bewährt. Ausländerfahrungen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung fördern jedoch nicht nur den Erwerb von nachgefragten Schlüsselkompetenzen: Sie stellen vor allem für junge Menschen auch eine Chance dar, sich persönlich weiterzuentwi-

¹⁰ Es werden die folgenden spezialisierten Dienste weitergeführt: *Eurydice*, *Europass*, *Euroguidance*, die *Academic Cooperation Association (ACA)*, das *Sprachassistentenprogramm* und *Eurodesk*. Davon sind *Euroguidance* und das *Sprachassistentenprogramm* bei der neuen nationalen Agentur angesiedelt.

ckeln und zu lernen, sich in neuen und fremden Situationen zurechtzufinden und zu bewähren. Auch der Aufbau von für die spätere berufliche Tätigkeit hilfreichen und wichtigen persönlichen Netzwerken wird gefördert. Insgesamt trägt die internationale Lernmobilität zur langfristigen Beschäftigungsfähigkeit und zur Fähigkeit zum lebenslangen Lernen bei.

Die Organisation und Durchführung von solchen internationalen Mobilitäts- und Austauschaktivitäten sind jedoch mit einem gewissen Aufwand und mit Herausforderungen verbunden. Sie bedürfen deshalb einer besonderen Förderung – auch weil sie noch nicht in allen Bildungsbereichen gleich gut etabliert sind. Europäische Nachbarländer investieren über die EU-Bildungsprogramme in erheblichem Ausmass in diesen Aspekt der Bildung von jungen Menschen. Schweizerinnen und Schweizer sollen im Vergleich dazu langfristig nicht benachteiligt sein.

Die Förderung von individueller Lernmobilität bedingt etablierte Partnerschaften zwischen schweizerischen Bildungsinstitutionen und -akteuren und ausländischen Partnern. Internationale Kooperationen auf institutioneller Ebene ermöglichen jedoch nicht nur die Mobilität von Einzelpersonen. Sie tragen auch zur internationalen Vernetzung, zur Entwicklung von gemeinsamen Bildungsangeboten und zum grenzüberschreitenden Austausch von Erfahrungen, «good practices», neuen Methoden und Ansätzen in der Bildung bei. Schweizer Partner profitieren von dieser internationalen Mobilität der Ideen: Sie können neue Entwicklungen aufnehmen und die Qualität und Attraktivität ihrer Bildungsangebote laufend verbessern. In der Summe wird dadurch ein wichtiger Beitrag zum Erhalt der hohen Bildungsqualität in der Schweiz geleistet. Dank den internationalen Lernmobilitäts- und Kooperationsaktivitäten gewinnt darüber hinaus das Schweizer Bildungssystem an internationaler Visibilität: Die komparativen Stärken des Systems sowie die Schweizer Bildungsabschlüsse können auf internationaler Ebene besser bekannt gemacht und positioniert werden.

Die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung ist somit in vielfacher Hinsicht ein strategisch wichtiges Element der Schweizer Bildungspolitik.

Aufgrund ihrer starken Vernetzung im europäischen Raum war es für die Schweiz bis anhin entscheidend, mit den entsprechenden Programmen der EU zu kooperieren und so von ausgedehnten Netzwerken und eingespielten Abläufen profitieren zu können. Dies wird sich in den nächsten Jahren nicht grundlegend ändern. Gleichwohl gilt es, im Sinne einer zukunftsorientierten und autonomen Politik die Förderaktivitäten weiterzuentwickeln.

1.4 Interesse des Bundes am Vorhaben

Es besteht ein Konsens zwischen Bund und Kantonen, dass Austausch und Mobilität als wichtiger Teil der Bildungspolitik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verstärkt gemeinsam gefördert werden sollen. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999¹¹ über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung kann der

¹¹ SR 414.51

Bund hierfür Massnahmen ergreifen. Die Kantone tragen zur Förderung der internationalen Mobilität durch die Erbringung von wichtigen Leistungen bei. So finanzieren sie beispielsweise die Mobilitätsbüros an Universitäten, welche die internationalen Austausche umsetzen.

In der Periode 2018–2020 sollen insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

Strategische Ziele

- Die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung wird grundsätzlich im Sinne einer *nachhaltigen Bildungspolitik von Bund und Kantonen weitergeführt und weiterentwickelt*. Es wird *Kontinuität* in einem Bereich staatlichen Handelns garantiert, der seit 25 Jahren aufgrund eines realen Bedarfs in der Bildungslandschaft umgesetzt und laufend weiterentwickelt wird. Der *erklärte politische Wille* von Bund und Kantonen zu einer verstärkten Förderung von Austausch und Mobilität und zur langfristigen Koordinierung der Förderpolitiken kann somit *realisiert* werden (siehe Ziff. 1.5.1).
- Die *Vernetzung der nationalen Akteure im Bildungsbereich* auf allen Ebenen wird durch eine umfassende, langfristige und kohärente Förderpolitik unterstützt. Dies trägt zu einem besseren Austausch und einer engeren Abstimmung über internationale bildungspolitische Herausforderungen zwischen Teilnehmenden, Fachleuten und Behörden bei. Die *internationale Vernetzung* der Schweizer Akteure wird durch Kooperationen und institutionalisierte Kontakte mit ausländischen Partnern ebenfalls gefördert.

Operative Ziele

Die strategischen Ziele werden auf operativer Ebene wie folgt konkretisiert:

- Das aktuelle Beteiligungsniveau von Schweizerinnen und Schweizern in allen Bildungsbereichen an der internationalen, individuellen Lernmobilität wird im Rahmen der Schweizer Lösung 2018–2020 gehalten und wenn möglich ausgebaut. Ebenso werden die Anzahl und die Qualität institutioneller Kooperationen zwischen Schweizer und ausländischen Bildungsakteuren und -institutionen weiter erhöht.
- Generell wird dabei in der Zeitspanne 2018–2020 angestrebt, dass Schweizer Teilnehmende im Sinne einer grösstmöglichen Kontinuität weiterhin Zugang zu wesentlichen europäischen Programmaktivitäten haben. Schweizer Teilnehmende können unter bestimmten Bedingungen an gewissen Aktivitäten partizipieren. In Bereichen, zu denen die Schweiz keinen Zugang hat, können die Entwicklungen mitverfolgt und bei Bedarf eigene, kompatible Massnahmen zur Kompensation umgesetzt werden.
- Im Sinne der langfristigen Weiterentwicklung der Förderpraxis im Bereich Austausch und Mobilität werden bereits in der Periode 2018–2020 gewisse inhaltliche Entwicklungsschritte geprüft und realisiert. Das Angebot an Fördermassnahmen soll möglichst bedarfsgerecht und niederschwellig ausgestaltet sein. Das Potenzial für ergänzende Massnahmen zur Förderung der in-

ternationalen Mobilität in der Bildung ausserhalb des EU-Raums wird dabei im Rahmen von Pilotvorhaben ausgelotet.

- Die organisatorische Neugestaltung der Förderung durch eine neue nationale Agentur sowie die Vereinfachung der administrativen Prozeduren gegenüber den EU-Umsetzungsrichtlinien erlaubt eine Weiterentwicklung mehrerer organisatorischer Aspekte: Die wesentlichen nationalen Partner und Akteure können stärker als bisher in die Massnahmen und deren Umsetzung einbezogen werden. Dadurch wird auch ein Beitrag zur weiteren und besseren Verankerung der Thematik «Austausch und Mobilität» im Schweizer Bildungssystem geleistet. Zudem sollen die nationale Agentur sowie weitere im Rahmen der Begleitmassnahmen mandatierte Akteure die mandatierten Umsetzungsaufgaben und Dienstleistungen für die Zielgruppen empfängernah, effizienter und effektiver erbringen.
- Transversal sollen bei der Umsetzung der Schweizer Lösung die Synergiepotenziale zwischen der Förderung von Austausch und Mobilität auf internationaler Ebene und derjenigen auf nationaler Ebene im Detail identifiziert und so weit als möglich genutzt werden.

Grundlegende Anpassungen in der Förderpraxis und in der Organisation der Umsetzung erfordern hingegen zuerst entsprechende Änderungen der rechtlichen Grundlagen, die im Hinblick auf die Periode ab 2021 vom Bund in Angriff genommen werden (vgl. Ziff. 1.5.1 und 5.1).

1.5 Zukunftsperspektiven

1.5.1 Politische Vision

Bund und Kantone fördern gemeinsam Austausch und Mobilität im Bildungsbereich auf nationaler und internationaler Ebene. Sie orientieren sich dabei an der langfristigen gemeinsamen Vision, dass alle Jugendlichen im Verlauf ihrer Ausbildung einmal an einer länger dauernden Austausch- und Mobilitätsaktivität auf nationaler oder internationaler Ebene teilnehmen. Austausch und Mobilität sollen zudem fest in der Bildungspolitik verankert sein.

Der bestehende rechtliche, finanzielle und politische Rahmen ermöglicht in der Periode 2018–2020 eine Schweizer Lösung gemäss vorliegender Botschaft, in deren Rahmen primär die Kontinuität und Stabilität der internationalen Förderaktivitäten garantiert werden kann. Darüber hinaus sind auch erste Entwicklungsschritte auf inhaltlicher und organisatorischer Ebene umsetzbar (vgl. Ziff. 1.4).

Um die längerfristige Ausrichtung und Ausgestaltung der Förderung der internationalen und nationalen Mobilität in der Bildung über diese dreijährige Periode hinaus zu definieren, sehen Bund und Kantone in Kooperation mit der nationalen Agentur und den relevanten nationalen Partnern vor, parallel zur Umsetzung der Schweizer Lösung einen entsprechenden Strategieprozess durchzuführen. Der Bundesrat wird über die Ergebnisse im Rahmen des Berichts zum Postulat 14.3670 und der Kulturbotschaft 2021–2024 informieren.

Bereits zum heutigen Zeitpunkt kann jedoch festgehalten werden, dass eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen für die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung (BG über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung und VIZBM) auf die nächste Periode ab 2021 hin erforderlich sein wird (siehe Ziff. 5.1).

Wegen der engen Vernetzung der Schweiz im Bildungsbereich im europäischen Raum bleiben die EU-Bildungsprogramme langfristig für die Schweizer Förderung von internationaler Mobilität relevant. Der Bundesrat wird deshalb die Frage einer erneuten Assoziierung an das Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» auf die neue Programmperiode ab 2021 hin prüfen. Er wird abwägen, ob die Vorteile einer Assoziierung und die daraus resultierenden Aufwände im Gleichgewicht sind. Er wird dabei den Gesamtkontext der Beziehungen der Schweiz zur EU berücksichtigen.

1.5.2 Vor- und Nachteile der Schweizer Lösung

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile einer Schweizer Lösung 2018–2020 zusammenfassend dargestellt. Der Bundesrat geht für diese Analyse von den aktuellen Rahmenbedingungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene des laufenden europäischen Programmes «Erasmus+» aus. Seine Schlussfolgerungen beziehen sich somit ausschliesslich auf den vorliegenden Zeitraum von 2018 bis 2020.

Die autonome Schweizer Lösung gewährleistet sowohl Kontinuität als auch gezielte Weiterentwicklungsmöglichkeiten für die langfristige Förderpraxis. Klare Vorteile bietet sie auch im Vergleich zur Option einer Assoziierung während der verbleibenden Programmperiode 2018–2020.

Die verschiedenen Zielgruppen können weiterhin von bewährten Aktivitäten profitieren, die auch in «Erasmus+» den grössten Stellenwert aufweisen: Jährlich können zahlreiche Schweizer Lernende, Lehrkräfte und Bildungsakteure einen internationalen Studien-, Ausbildungs- oder Weiterbildungsaufenthalt absolvieren und so ihre Kompetenzen erweitern (für Mobilitätszahlen 2014–2016 siehe Tabelle in Ziff. 1.1). Aufgrund der Erfahrungen aus der Übergangslösung 2014–2017 kann das Teilnahmeniveau bei der Lernmobilität nicht nur gehalten, sondern auch ausgebaut werden. Bei den institutionellen Kooperationsaktivitäten kann die Förderung auf Bereiche fokussiert werden, die für die Schweizer Bildung einen Mehrwert bringen (vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.2.1). Aus bildungspolitischer Perspektive wird dadurch ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit der Individuen, zur Sicherstellung des hohen Ausbildungsniveaus in der Schweiz sowie zur internationalen Positionierung und Stärkung des Schweizer Bildungssystems geleistet (vgl. Ziff. 1.3 und 1.4).

Für die verschiedenen Zielgruppen wird durch eine dreijährige Förderperiode ohne erneuten Wechsel des Beteiligungsstatus der Schweiz eine erhöhte Rechts- und Planungssicherheit geschaffen. Die administrativen Abläufe bei der Umsetzung der Schweizer Lösung können im Sinne einer grösseren Nutzerfreundlichkeit und Effizienz verbessert und die Dienstleistungen der nationalen Agentur besser auf die Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmt werden. Nationale Partner können verstärkt

in die Umsetzung eingebunden und die Erprobung von neuen und ergänzenden Fördermassnahmen kann gezielt initiiert werden. Dabei werden aus Schweizer Sicht wichtige Schwerpunkte gesetzt und Synergien zwischen Bund und Kantonen genutzt (vgl. Ziff. 2.2.2).

Gegenüber einer Assoziierung wird erheblicher administrativer Aufwand eingespart. Das Programmmanagement kann vereinfacht und der Nachfrage auf nationaler Ebene angepasst werden. Es resultiert ein besseres Verhältnis zwischen eingesetzten Fördermitteln und Overhead-Kosten (vgl. Ziff. 2.1). Die Finanzmittel können vom Bund flexibler und bedarfsgerechter zugeteilt werden. Insgesamt können voraussichtlich innerhalb des etwas tieferen Budgetrahmens mehr Leistungen erbracht werden. Demgegenüber liesse sich mit der mit einer Assoziierung verbundenen Erhöhung der Gesamtkosten kaum ein auch nur annähernd so hoher Ausbau der schweizerischen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten erzielen; ein bedeutender Teil des Programmbeitrags käme somit nicht den Schweizer Teilnehmenden zugute.

Im Vergleich zu einer Assoziierung an «Erasmus+» ist die Schweizer Lösung für die Periode 2018–2020 jedoch auch mit gewissen Nachteilen verbunden.

Die Förderung der Lernmobilität bietet keine Rechtssicherheit in Bezug auf den Zugang zu Programmaktivitäten. Sie erfolgt parallel zu den «Erasmus+»-Strukturen, was für die Bildungsinstitutionen einen Mehraufwand zur Aufrechterhaltung und Pflege der internationalen Partnerschaften zur Folge hat. Einzelne ausländische Partnerinstitutionen haben die projektweise Beteiligung der Schweiz entsprechend zum Anlass genommen, den Zugang von Schweizer Teilnehmenden zu beschränken oder ganz auszuschliessen. Bei den institutionellen Kooperationen sind die Teilnahmekonditionen für Schweizer Partner restriktiver als bei einer Assoziierung, und es müssen parallele Entscheidungsprozesse durchlaufen werden. Der erschwerte Zugang zu Programmaktivitäten sowie zu unterstützenden Massnahmen und Instrumenten wird voraussichtlich auch in Zukunft Kooperationen mit Schweizer Beteiligung hemmen, und er kann zu einer Entkoppelung von gemeinsamen Programmstrukturen führen (vgl. Ziff. 2.2.1 und 2.2.2).

Aus finanzieller Perspektive entstehen Mehraufwendungen für die Finanzierung der sogenannten «Incoming-Mobilität» durch den Bund und für deren Abwicklung durch die Schweizer Bildungsinstitutionen.

Die Schweiz hat weiterhin nur Zugang zu einzelnen technischen Gremien und Netzwerken und kann die strategische Ausrichtung des Programms nur beschränkt mitgestalten. Dadurch könnte langfristig auch die Sichtbarkeit der Schweizer Bildung auf europäischer Ebene beeinträchtigt werden.

Insgesamt kommt der Bundesrat zum Schluss, dass zurzeit die Vorteile einer Schweizer Lösung 2018–2020 gegenüber den Nachteilen überwiegen und dass den Nachteilen ein erheblicher Gewinn an autonomen Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten gegenübersteht. Die mehrjährige Schweizer Lösung garantiert zudem unter Berücksichtigung der zeitlichen Erfordernisse grösstmögliche Kontinuität und Planungssicherheit. Diese Schlussfolgerung für die Periode 2018–2020 soll jedoch einer vertieften Prüfung einer allfälligen Assoziierung an das Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» ab 2021 nicht vorgreifen (vgl. Ziff. 1.5.1). Der Bundesrat geht davon aus, dass die Parameter der europäischen Austausch- und Mobilitätsförderung

sich im Hinblick auf die folgende Programmperiode weiterentwickeln werden. Er erachtet es deshalb als wesentlich, dass die Schweizer Lösung einerseits nachhaltig und unabhängig ist, andererseits jedoch flexibel und offen für eine allfällige Assoziation zu einem späteren Zeitpunkt bleibt.

1.5.3 Folgen eines Verzichts

Ein vollständiger Verzicht des Bundes auf die Förderung von internationaler Mobilität in der Bildung hätte schwerwiegende Folgen für das Schweizer Bildungssystem und seine Akteure.

Ein seit 25 Jahren etablierter und kontinuierlich weiterentwickelter Teil der Bildungspolitik würde wegfallen. Der gemeinsame politische Wille von Bund und Kantonen, zukünftig Austausch und Mobilität national und international stärker zu fördern, könnte nicht realisiert werden. Eine wesentliche Massnahme für die langfristige Förderung der Schlüsselkompetenzen der Individuen und ihrer Beschäftigungsfähigkeit würde aufgegeben. Gleichzeitig würde damit ein Pfeiler für den Erhalt der hohen Bildungsqualität in der Schweiz wegfallen. Mittel- und langfristig wären negative Auswirkungen auf die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz zu erwarten. Die Erreichung der Legislaturziele 2015–2019¹² und der Ziele gemäss BFI-Botschaft 2017–2020¹³ wäre in Frage gestellt.

Konkret würde ohne Fördermittel des Bundes jährlich für zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer auf verschiedenen Bildungsstufen eine internationale Mobilitätsaktivität im Rahmen ihrer Aus- und Weiterbildung stark erschwert oder sogar verunmöglicht. Im Hochschulbereich müssten viele Schweizer Studierende auf einen Studienaufenthalt im Ausland verzichten. Die strategisch wichtige internationale Stärkung der Schweizer Berufsbildung unter anderem durch einen Ausbau der Mobilitätsaktivitäten in diesem Bildungsbereich würde ebenso erschwert.

Schweizer Bildungsinstitutionen, die für die Weiterentwicklung ihrer Angebote sowie den Erhalt und die Steigerung der Bildungsqualität auf die positiven Effekte von internationalem Austausch und Kooperationen setzen, könnten nicht weiter in ihren Bestrebungen unterstützt werden. An Schweizer Bildungsakteure und an Lernende auf allen Bildungsstufen würde insgesamt die Botschaft vermittelt, dass sich die Schweizer Bildungspolitik nicht mehr auf zukunftsorientierte und auf internationale Exzellenz ausgerichtete Massnahmen konzentriert. Die bisher geleisteten Aufbauarbeiten für eine neue, effiziente nationale Agentur wären zudem abzuschreiben.

Auf internationaler Ebene wäre eine zunehmende Isolation der Schweiz im europäischen und weltweiten Bildungsraum die Folge. Die Schweiz würde ein Signal für die Abkehr vom internationalen Engagement und von der Förderung der Exzellenz in der Bildung senden. Der Anschluss an internationale bildungspolitische Entwick-

¹² Botschaft vom 27. Jan. 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019, BBI **2016** 1105, hier 1168–1170 (Geschäftsnummer 16.016).

¹³ Botschaft vom 24. Febr. 2016 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020, BBI **2016** 3089, hier 3136–3137 (Geschäftsnummer 16.025).

lungen und Initiativen würde erheblich erschwert. Spezifisch auf europäischer Ebene hätte ein Verzicht auf eine zumindest projektweise Beteiligung am Programm «Erasmus+» im Rahmen einer Schweizer Lösung zur Folge, dass sich die Schweiz bezüglich relevanter Entwicklungen einen Rückstand einhandelt.

Aufgrund der engen Verzahnung von Bildung und Forschung wären ebenfalls negative Effekte auf den Forschungsplatz Schweiz zu erwarten: Der Beitrag von internationaler Mobilität zur Ausbildung von Forschern und zur langfristigen Vernetzung von Schweizer Hochschulen mit ausländischen Partnerinstitutionen – auch im Hinblick auf gemeinsame Forschungsprojekte – würde wegfallen. Sowohl kurz- als auch langfristig würde der Denk- und Forschungsplatz Schweiz damit an Internationalität verlieren.

Insgesamt würden nicht nur die Möglichkeiten für die internationale Positionierung und die Verbesserung der Sichtbarkeit des Schweizer Bildungssystems erheblich reduziert, sondern unmittelbar auch dessen internationale Reputation geschwächt.

2 Inhalt des Kreditbeschlusses

2.1 Antrag des Bundesrates und finanzielle Erläuterungen

Für die Sicherstellung der Massnahmen zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung (siehe Ziff. 2.2) in den Jahren 2018–2020 wird ein Gesamtkredit von 114,5 Millionen Franken beantragt. Dies entspricht in etwa dem Betrag, der am 25. September 2013 von den eidgenössischen Räten als Budgetrahmen für die offizielle Schweizer Teilnahme an «Erasmus+» in den Jahren 2018–2020 bewilligt worden war (122,6 Mio. Fr.).

Die für die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung im Rahmen der Schweizer Lösung vorgesehenen Mittel fallen etwas tiefer aus als diejenigen, die ursprünglich für eine Teilnahme an «Erasmus+» aufgrund einer Assoziierung geplant waren. Sie stellen jedoch lediglich einen Bruchteil dessen dar, was für einen Programmbeitrag auf der Basis eines BIP-Schlüssels erforderlich gewesen wäre.

Bei der Schweizer Lösung fallen in jedem Fall die Aufwände weg, die im Rahmen eines Programmbeitrags für die Mitfinanzierung der Programmverwaltung und von zentral durchgeführten Aktivitäten auf EU-Ebene angefallen wären. Ebenso müssen zahlreiche Teilaktivitäten von «Erasmus+», nach denen auf Schweizer Seite keine Nachfrage besteht, nicht mitfinanziert werden. Hinzu kommen die Effizienzgewinne durch vereinfachte Prozeduren auf nationaler Ebene.

Dem stehen jedoch Mehraufwände gegenüber aufgrund der Notwendigkeit, für die Beiträge für die Personen aufzukommen, die im Rahmen von Mobilitätsaktivitäten in die Schweiz kommen.¹⁴ Hinzu kommt der wachsende Bedarf nach internationalen Mobilitätsaktivitäten bei den primären Zielgruppen in der Schweiz: Das seit 2011 steigende Teilnahmeniveau sowie die erfolgreiche Ausweitung der Mobilitätsaktivi-

¹⁴ Die Aufwände für die Abgeltung der sog. «Incoming-Mobilität» waren 2014–2016 wie folgt: 2014: 8,4 Mio. CHF; 2015: 9,3 Mio. CHF 2016: 10 Mio. CHF.

täten auf andere Bildungsbereiche als denjenigen der Hochschulen weisen darauf hin, dass die langjährige Förderpolitik des Bundes einer Nachfrage entspricht.

Eine Schweizer Lösung, die zukunftsfähig ist und dem politischen Entwicklungswillen Rechnung trägt, muss das aktuelle Teilnahmeniveau bei der Mobilität zumindest aufrechterhalten und wenn möglich weiter ausbauen können. Gleichzeitig gilt es, die strategische Weiterentwicklung der Förderpraxis allgemein zu ermöglichen. Im Rahmen des beantragten Gesamtkredits kann dies gewährleistet werden, indem die verfügbaren Mittel für die Finanzierung von wichtigen Kernmassnahmen eingesetzt werden, nach denen Bedarf besteht und bei denen der Bundesrat Prioritäten setzt. Die Erfahrungen aus der Übergangslösung 2014–2017 haben gezeigt, dass mit den geplanten Finanzmitteln im ähnlichen Rahmen wie ursprünglich geplant voraussichtlich mehr entsprechende Leistungen zugunsten der Schweizer Zielgruppen erbracht werden können.

Der Gesamtkredit ist wie folgt aufgeteilt:

Beitrag für internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten in der Bildung

Für die Bundesbeiträge an Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten von Schweizer Institutionen und Organisationen ist ein Verpflichtungskredit von insgesamt 93,8 Millionen Franken vorgesehen. Dieser Betrag für Fördermittel ist höher als der für 2018–2020 geplante Programmbeitrag an «Erasmus+» gemäss der Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020 (87,2 Mio. Fr.). Bei der Planung der Assoziierung der Schweiz an «Erasmus+» wurde 2013 eine separate Überbuchungsreserve als Teil der Mittel für nationale Begleitmassnahmen budgetiert, um die Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Programmmittel zu optimieren. Im Rahmen einer Schweizer Lösung, bei der sämtliche Mittel direkt verwaltet werden, ist dies nicht erforderlich, und die entsprechenden Mittel können deshalb von den Begleitmassnahmen in den Verpflichtungskredit für die Förderung der Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten verschoben werden.

Der während der Übergangslösung 2014–2017 erprobte Schlüssel für die Verteilung der Fördermittel zwischen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten einerseits und innerhalb der Mobilitätsaktivitäten zwischen verschiedenen Bildungsbereichen andererseits hat sich bewährt und soll 2018–2020 grundsätzlich beibehalten werden. Die Mittelzuteilung für Mobilitätsaktivitäten soll jedoch bei Bedarf flexibel zwischen Bildungsbereichen angepasst werden können. Ebenso sollen bei Bedarf die Mittel für Mobilitätsaktivitäten zulasten der Mittel für Kooperationsaktivitäten aufgestockt werden können, um dem Grundsatz der Priorisierung der Lernmobilität gegenüber institutionellen Kooperationen zu genügen.

Beitrag für den Betrieb der nationalen Agentur

Als Beitrag an die Betriebskosten der nationalen Agentur für die Jahre 2018–2020 wird ein Verpflichtungskredit von 11,1 Millionen Franken beantragt.

Dieser Beitrag ist im Vergleich zu den ursprünglich in der Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allge-

meine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020 budgetierten Mitteln für 2018–2020 signifikant reduziert worden (–4,7 Mio. Fr.): Im Rahmen der laufenden Übergangslösung und auch bei der Schweizer Lösung 2018–2020 fällt der administrative Aufwand für die Abwicklung der Fördermassnahmen gegenüber den EU-Umsetzungsrichtlinien tiefer aus. Ebenso wurde mit der Schaffung einer neuen nationalen Agentur die Effizienz der Administration auf nationaler Ebene ab 2017 weiter verbessert, was weitere Einsparungen ermöglicht.

Der Beitrag für die nationale Agentur beläuft sich nunmehr auf lediglich 9,7 Prozent des Gesamtkredits.

Beitrag für Begleitmassnahmen

Der Verpflichtungskredit für die Begleitmassnahmen für die Jahre 2018–2020 beträgt 9,6 Millionen Franken und entspricht 8,4 Prozent des Gesamtkredits. Der Verpflichtungskredit wurde aufgrund der geänderten Budgetierung der Überbuchungsreserve im Vergleich zur Planung im Jahr 2013 reduziert (siehe obige Ausführungen). Internationale Vorhaben zur strategischen Weiterentwicklung der Förderpraxis sollen ausschliesslich über diesen Verpflichtungskredit finanziert werden.

Zwecks laufender Optimierung des Mitteleinsatzes und der Weiterentwicklung der Förderpraxis soll die Verteilung der jährlichen Mittel für den Betrieb der nationalen Agentur und für die Begleitmassnahmen während der Periode 2018–2020 bei Bedarf zwischen den beiden Verpflichtungskrediten angepasst werden können.

Voranschlagskredite zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung (in Mio. Fr.)¹⁵:

Kredit/Beschreibung	2018	2019	2020	Total
Förderung int. Mobilität in Bildung				
Beitrag für internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten	29,6	30,9	33,1	93,6
Beitrag für den Betrieb der nationalen Agentur «Movetia»	3,5	3,7	3,9	11,1
Beitrag für Begleitmassnahmen	3,0	3,2	3,4	9,6
Total	36,1	37,8	40,4	114,3

¹⁵ Die Beträge gemäss Voranschlagskredit divergieren in Einzelfällen marginal von denjenigen gemäss Verpflichtungskredit, da erstere die gestaffelte Auszahlung von über mehrere Jahre eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigen.

2.2 Beschreibung des Inhalts der Vorlage im Einzelnen

2.2.1 Internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten

Die Modalitäten für die Ausrichtung von Beiträgen zur Unterstützung von Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten sind in der VIZBM geregelt. Sowohl für die Mobilitäts- als auch die Kooperationsaktivitäten gelten für Schweizer Teilnehmende im Wesentlichen die gleichen Richtlinien und Kriterien für eine Finanzierung von Schweizer Seite wie für Partner aus Ländern, die an das Programm «Erasmus+» assoziiert sind.

Lernmobilität

Im Rahmen von Mobilitätsaktivitäten wird die Lernmobilität von Einzelpersonen gefördert. Es handelt sich dabei um Studierende, Berufslernende, Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Bildungspersonal, junge Menschen im Bereich des nicht formalen und informellen Lernens sowie Personen, die in der Jugendarbeit oder in Jugendorganisationen tätig sind. Diese individuelle Lernmobilität geniesst unter den Fördermassnahmen weiterhin erste Priorität.

Es wird sich dabei wie bisher um eine direkte, autonome und parallel zu den «Erasmus+»-Programmaktivitäten umgesetzte Förderung der Lernmobilität durch die Schweiz handeln. Dies impliziert auch, dass gewisse Instrumente der EU, wie beispielsweise die Lernmobilität mit aussereuropäischen Staaten, nicht genutzt werden können.

Mobilitätsaktivitäten basieren auf dem Prinzip der Reziprozität, da die Schweizer Bildungsinstitutionen mit ihren ausländischen Partnern in interinstitutionellen Abkommen gegenseitige Mobilitätskontingente vereinbaren. Zur Sicherung der Lernmobilität von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland müssen ausländische Teilnehmende zu denselben Konditionen in die Schweiz kommen können. Weil bei einer projektweisen Beteiligung der Schweiz an «Erasmus+» die Lernmobilität europäischer Teilnehmender in der Schweiz nicht durch EU-Beiträge unterstützt wird, muss die Schweizer Seite für einen äquivalenten Beitrag aufkommen. Die Schweizer Bildungsinstitutionen müssen somit auch für diese Mobilität entschädigt werden.

Institutionelle Kooperationen

Im Rahmen von institutionellen Kooperationen werden insbesondere strategische Partnerschaften zwischen schweizerischen und ausländischen Bildungsinstitutionen und -akteuren gefördert. Die Partnerschaften haben die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Initiativen, die Förderung von Lernaktivitäten unter Fachleuten («Peer Learning») und den Erfahrungsaustausch zum Ziel. Schweizer Institutionen und Akteure können auch für ihre Teilnahme an Wissensallianzen, Allianzen für branchenspezifische Fähigkeiten und Kooperationen zum Aufbau von Kapazitäten unterstützt werden.

Bei einer Schweizer Lösung, die eine projektweise Beteiligung an «Erasmus+» umfasst, haben Schweizer Partner nach wie vor die Möglichkeit, mit europäischen

Partnern im formellen Rahmen von «Erasmus+» zu kooperieren. Die Konditionen für die Teilnahme in entsprechenden Konsortien sind jedoch restriktiver – insbesondere entfallen die Möglichkeiten für Schweizer Partner, als koordinierende Instanz zu fungieren oder selbst Kooperationen zu initiieren. Die für die Beteiligung an solchen Aktivitäten anfallenden Kosten werden in der Regel direkt von Schweizer Seite finanziert. Kriterium für einen Bundesbeitrag wird weiterhin sein, ob die Kooperationsvorhaben zur Erreichung der bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen beitragen. Schweizer Partner können jedoch auch unter gewissen Bedingungen von EU-Mitteln profitieren. Kriterium hierfür ist, dass sie einen essenziellen Mehrwert in die Kooperation einbringen.

Beispiele von unterstützten institutionellen Kooperationen:

- *Commercialpolis* (Strategische Partnerschaft im Bereich Berufsbildung, 2016–2019): Die Schule für Gestaltung St. Gallen kooperiert mit Partnerinstitutionen aus sechs europäischen Ländern bei der Entwicklung von Lehrplaneinheiten und Unterrichtsmodellen für Ausbildungsgänge im Bereich Mediadesign. Die Bildungsinhalte sollen in die entsprechenden Ausbildungen sowohl auf Stufe des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) als auch auf Stufe höhere Fachschule (HF) einfließen, um eine dem Arbeitsmarkt angepasste Ausbildung zu gewährleisten. Auf Schweizer Ebene sollen langfristig die Branche der audiovisuellen Kommunikation und andere Berufsschulen von den Resultaten profitieren.
- *YCHANGE* (Strategische Partnerschaft im Bereich Schulbildung, 2016–2018): Die Pädagogische Hochschule Fachhochschule Nordwestschweiz (PH-FHNW) verfolgt mit europäischen Hochschulen aus Deutschland, Estland und der Tschechischen Republik das Ziel, die Verwendung und Analyse von digitalen Satellitenbildern in der Schulbildung zu etablieren. Zu diesem Zweck wird eine Lernplattform für Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler entwickelt, die dank der Nutzung von Geodaten einen innovativen Geografie- und Umweltunterricht ermöglicht.

2.2.2 Begleitmassnahmen und nationale Agentur

Der Bund kann gestützt auf die VIZBM folgende Begleitmassnahmen ergreifen, um die Erreichung der Ziele der Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung im europäischen Raum zu unterstützen:

- Sicherstellung der Information und der Beratung von Schweizer Institutionen und Organisationen sowie der Dissemination und Valorisierung von Resultaten
- Vertretung von Schweizer Anliegen in Gremien und Institutionen auf europäischer Ebene
- Ausrichtung von Bundesbeiträgen für vorbereitende Besuche
- Ausrichtung von Bundesbeiträgen für Durchführungs- und Kontaktstellen, Netzwerke und Initiativen.

Der Bund kann ebenfalls für die Abwicklung der Förderung von Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten gemäss Ziffer 2.2.1 sowie für die Umsetzung gewisser oben genannter Begleitmassnahmen eine nationale Agentur beauftragen.

Nationale Agentur: Beauftragung und mandatierte Umsetzungsaufgaben

Anfang 2016 wurde die *Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität* (SFAM) gegründet, die als neue nationale Agentur unter dem Namen «*Movetia*» operiert. Das SBFI, das BAK, das BSV und die EDK sind Träger der Stiftung und haben als gemeinsames Ziel definiert, Austausch und Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene in der Bildung zu fördern. Die Stiftung hat das Ziel, auf der Grundlage der ihr übertragenen Mandate Massnahmen zu treffen, die dazu dienen, Vorhaben und Aktivitäten im Bereich Austausch und Mobilität zu entwickeln und zu fördern. Diese Vorhaben und Aktivitäten richten sich an Studierende, Schülerinnen und Schüler, Berufslernende und Jugendliche allgemein sowie an Lehrkräfte, das Personal von Bildungsinstitutionen und Jugendorganisationen und an Fachleute. Das SBFI, das BAK, das BSV und die EDK tragen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Förderung von Austausch und Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene bei. Dies erfolgt im Rahmen ihrer jeweiligen rechtlichen Grundlagen, der Mandate, die sie der nationalen Agentur übertragen, und der Ressourcen, die sie zur Verfügung stellen. Auf kantonaler Ebene betrifft dies vor allem die Bereitstellung einer grossen Anzahl von Mitarbeitenden, die in den Bildungsinstitutionen die Austausche abwickeln.

Der Stiftungsrat besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der drei Bundesstellen und einer Vertretung der Kantone (EDK). Der Stiftungsrat bestimmt die Geschäftsleitung der Stiftung und der nationalen Agentur. Als massgeblicher Mitträger der nationalen Agentur hat der Bund im Vergleich zu früher eine viel unmittelbarere Rolle bei der strategischen Steuerung der konkreten Umsetzungsaktivitäten. Die für die Förderung von Austausch und Mobilität zuständigen Behörden von Bund und Kantonen können neu die Ausrichtung der Aktivitäten von «*Movetia*» in gemeinsamer Absprache und koordiniert festlegen, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Umgekehrt ist die Leitung der nationalen Agentur direkt der Trägerschaft von Bund und Kantonen rechenschaftspflichtig. Dadurch übernimmt der Bund jedoch auch eine grössere Verantwortung für die Umsetzung der Förderaktivitäten.

Die Gründung und der Aufbau der SFAM sowie die Übernahme von Aufgaben von der «*ch Stiftung*» wurden 2016 im Rahmen eines umfassenden Change-Management-Prozesses durchgeführt. Seit 1. Januar 2017 ist die SFAM bzw. die nationale Agentur «*Movetia*» mit der Umsetzung der Übergangslösung für «*Erasmus+*» und der Förderung des Austausches und der Mobilität auf nationaler Ebene beauftragt.

Die SFAM soll vom SBFI für die Periode 2018–2020 als nationale Agentur den Leistungsauftrag für die wesentlichen Umsetzungsaufgaben für die Schweizer Lösung zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung erhalten. Der Leistungsauftrag wird die Aufgaben und Abgeltungen im Detail festlegen. Für die Bemessung der Abgeltung können die Erfahrungswerte aus dem Mandat für die Umsetzung der Übergangslösung im Jahr 2017 herangezogen werden. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass dank effizienterer Organisation die jährlichen Kosten der

nationalen Agentur tiefer ausfallen als ursprünglich in der Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020 budgetiert.

Dank der gemeinsamen Trägerschaft von Bund und Kantonen soll die SFAM eine kohärente Vision für eine umfassende Austausch- und Mobilitätsförderung in allen Bildungsbereichen und sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verfolgen können. Besonders die Chancen für Synergien zwischen Austausch und Mobilität auf nationaler und auf internationaler Ebene sollen besser identifiziert und realisiert werden können. Solche finden sich unter anderem in der Abstimmung und Effektivität der bestehenden Fördermassnahmen von Bund und Kantonen, der Entwicklung von ergänzenden Massnahmen, bei den Prozessen, bei der Kooperation und Einbindung von Akteuren auf nationaler Ebene, in der Kommunikation und in der weiteren Verankerung der Thematik. Die neuen strategischen und operativen Organisationsstrukturen sollen somit wesentlich dazu beitragen, dass die Förderpraxis entsprechend dem langfristigen Ziel von Bund und Kantonen weiterentwickelt und optimiert wird (siehe Ziff. 1.4 und 1.5.1).

Die SFAM wird 2017 im Rahmen eines Strategieprozesses festlegen, wie unter anderem die unter Ziffer 1.4 aufgeführten Ziele für die Periode 2018–2020 am besten realisiert werden können und welche längerfristigen Stossrichtungen bei der Entwicklung der Förderpolitik verfolgt werden sollten. Dies umfasst insbesondere auch die Erarbeitung möglicher Pilotvorhaben für neue Fördermassnahmen. Entsprechende explorative Vorbereitungsarbeiten unter Einbezug der betroffenen nationalen Akteure und Partner sollen so rasch als möglich in die Wege geleitet werden.

Auf operativer Ebene soll «Movetia» generell die ihr übertragenen Aufgaben effizienter, effektiver und zielgerichteter erfüllen können, als es die bisherigen Strukturen erlaubten. Gleichzeitig soll sie möglichst flexibel bleiben, um auch bei einer allfälligen Assoziierung an die europäischen Programme zu einem späteren Zeitpunkt die entsprechenden Aufgaben erfüllen zu können.

«Movetia» soll als nationale Agentur in der Periode 2018–2020 für die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung konkret die folgenden Umsetzungsaufgaben übernehmen:

Sie organisiert und die Förderung der Lernmobilität von Studierenden, Berufslernenden, Schülern, Lehrkräften, Bildungspersonal und jungen Menschen und setzt sie um. Dies umfasst die vorgängige Information und Beratung der Schweizer Teilnehmenden selbst sowie der Bildungsinstitutionen und -akteure, welche die Lernmobilität effektiv organisieren und abwickeln. «Movetia» führt die Verfahren für die Eingabe von Fördergesuchen durch und unterstützt die Gesuchstellenden dabei. Sie wertet die Eingaben aus und bereitet die Entscheidungsgrundlagen für den Bund vor. Nach einem Entscheid wickelt sie die Auszahlung der Fördermittel ab, kontrolliert die Berichterstattung zu den geförderten Aktivitäten und sorgt für die Verbreitung und Valorisierung der Resultate. Sie verfolgt entlang dieses Prozesses das Ziel, dass langfristig eine optimale Mittelausschöpfung, eine hohe Qualität der geförderten Aktivitäten sowie ein kontinuierlich steigendes Teilnahmeniveau resultieren.

In gleicher Weise organisiert «Movetia» die Förderung der institutionellen Kooperationen sowie die Gewährung von Bundesbeiträgen für vorbereitende Besuche.

Letztere sind ein unterstützendes Instrument sowohl für die Lernmobilität als auch für die institutionellen Kooperationen.

Im Rahmen der Begleitmassnahmen prüft und realisiert «Movetia» Initiativen zur Weiterentwicklung der Förderpraxis. Neue und zukunftsfähige Fördermodelle, die für die nationalen Zielgruppen niederschwellig ausgestaltet und attraktiv sind, sollen im Rahmen von zeitlich und finanziell begrenzten Projekten entwickelt und erprobt werden. Im Hinblick auf eine zukünftige stärkere Koordinierung der Förderpolitiken des Bundes für Austausch und Mobilität sollen Massnahmen in einzelnen Bildungsbereichen geprüft werden, die die Mobilität in der Bildung stärker fördern. Es gilt beispielsweise zu prüfen, inwiefern Massnahmen zur Förderung der internationalen Mobilität auch unmittelbar nach Abschluss einer anerkannten Ausbildung zielführend sind. Dies ist insbesondere im Kontext der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung relevant, wo aus strukturellen Gründen individuelle Lernmobilität während der Ausbildung schwieriger umsetzbar ist. Darüber hinaus gilt es, die allfällige Notwendigkeit einer Kompensation von reduzierten Teilnahmemöglichkeiten auf europäischer Ebene und die Chancen, die Aktivitäten ausserhalb des EU-Raums bieten, gleichermassen zu berücksichtigen. Höchstens 2 Prozent des Gesamtkredits sollen flexibel für solche Weiterentwicklungsmassnahmen eingesetzt werden können.

«Movetia» führt zudem einzelne spezialisierte Dienste auf nationaler Ebene (siehe nachfolgende Ausführungen).

Um diese Umsetzungsaufgaben zu erfüllen, ist es unerlässlich, dass «Movetia» ein regionales Informationsnetz betreut und die Kontakte zu relevanten Akteuren im In- und Ausland pflegt.

Während die nationale Agentur die Fördergesuche beurteilt und die Entscheidungsgrundlagen erstellt, bleibt das SBFI für die Förderentscheide zuständig. Es beauftragt die nationale Agentur bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben. Die nationale Agentur plant die Förder- und Begleitmassnahmen in ihrer Verantwortung gemäss den Vorgaben des Bundes und erstattet jährlich Bericht über deren Umsetzung sowie über die Mittelverwendung.

Auf nationaler Ebene soll «Movetia» den binnenstaatlichen schulischen Austausch fördern, gestützt auf das Sprachengesetz und im Rahmen der Vorgaben der Kulturbotschaft 2016–2020¹⁶. Die Förderung des binnenstaatlichen schulischen Austauschs ist deshalb nicht Gegenstand der mit der vorliegenden Botschaft beantragten Mittel. Der Bundesrat wird das Parlament im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat WBK-N 14.3670 (Konzept für Sprachaufenthalte) und der Kulturbotschaft 2021–2024 genauer informieren.

Weitere Begleitmassnahmen

In den Bereichen der Vernetzung und der institutionellen Zusammenarbeit sind weiterführende Massnahmen nötig, um die Schweiz und Schweizer Akteure in allen Bildungsbereichen in die relevanten, vielfältigen Aktivitäten auf europäischer Ebene

¹⁶ Botschaft vom 28. Nov. 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020., BBI 2015 497 (Geschäftsnummer 14.096).

einzubinden, zu denen die Schweiz weiterhin Zugang hat. Es werden deshalb weitere spezialisierte Dienste für Durchführungs- und Kontaktstellen, Netzwerke und Initiativen gefördert. Diese betreuen Schweizer Akteure in bestimmten Sachfragen und erfüllen an der Schnittstelle zwischen schweizerischen und europäischen Aktivitäten wichtige Informations- und Koordinationsfunktionen. Sie sorgen unter anderem für die gezielte Verbreitung von Informationen an die Schweizer Akteure, unterstützen die Verbreitung von Resultaten aus Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten und treiben die internationale Vernetzung voran.

Diese Begleitmassnahmen umfassen auf internationaler Ebene das Verbindungsbüro *SwissCore* in Brüssel, das die Vernetzung und den informellen Informationsaustausch zwischen der Schweizer Forschung, Bildung und Innovation und der EU-Kommission und den anderen EU-Gremien sicherstellt. *SwissCore* wird vom SBFI und vom Schweizerischen Nationalfonds auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung finanziert. Auf nationaler Ebene werden die Dienste für *Eurydice*, *Europass*, *Euroguidance*, die *Academic Cooperation Association (ACA)*, das *Sprachassistenzenprogramm* und *Eurodesk* weiterhin unterstützt. Das von *swissuniversities* geführte *Nationale Informationszentrum für Fragen der akademischen Anerkennung (ENIC/NARIC)* wird hingegen seit 2017 über den Kredit für die Steuerung und Qualitätssicherung des Hochschulsystems finanziert. Diese Dienste sollen 2018–2020 weiterhin teilweise bei «Movetia», teilweise bei anderen Schweizer Institutionen angesiedelt sein, wobei die grösstmögliche Nähe zu den betroffenen Schweizer Zielgruppen ausschlaggebendes Kriterium für die Wahl des Umsetzungspartners sein wird. An gewissen unterstützenden Plattformen im Rahmen von «Erasmus+», wie beispielsweise *eTwinning* (Vermittlung von Kooperationspartnern und Erfahrungsaustausch für Bildungsakteure) und *Online Linguistic Support* (Unterstützung des Erwerbs von Sprachkenntnissen) nimmt die Schweiz hingegen nicht teil.

Als «Erasmus+»-Partnerland hat die Schweiz noch Zugang zu einzelnen technischen Gremien und Institutionen der EU und von deren Mitgliedstaaten und zu gewissen europäischen Netzwerken und Initiativen. Die Vertretung der Schweiz in diesen Gefässen ist auch im Rahmen der Schweizer Lösung 2018–2020 wichtig. Sie gewährleistet einerseits, dass die von der Schweiz umgesetzten Fördermassnahmen sowie damit zusammenhängende nationale Instrumente weiterhin mit denjenigen der EU abgestimmt und bei Bedarf kompatibel sind. In diesem Sinne kann auf einer technischen Ebene in spezifischen Sachfragen die Zusammenarbeit weitergeführt werden. Andererseits behält die Schweiz dadurch den Zugang zu Informationen über die strategischen Entwicklungen in der Bildung auf europäischer Ebene und insbesondere über die zukünftige Ausrichtung der EU-Bildungsprogramme. Diese Informationen sind für die zukünftige Ausgestaltung der Förderpolitik der Schweiz von Relevanz. Diese Vertretungsaufgaben werden entweder vom SBFI selbst oder von designierten Vertreterinnen und Vertretern wahrgenommen, die für ihre Aufwände abgegolten werden. Bei europäischen Netzwerken bestimmt das SBFI Delegierte, die sowohl diese Netzwerke in der Schweiz repräsentieren als auch den Schweizer Beitrag im Netzwerk.

Bei allen für die Förderung von internationaler Mobilität in der Bildung gewährten Bundesbeiträgen ist eine Überprüfung der Mittelverwendung auch im Falle einer Schweizer Lösung vorgesehen. Dies soll über die Aufsicht über die mandatierten

Aktivitäten der nationalen Agentur und ihre jährliche Berichterstattung erfolgen. Das SBFI erstattet dem Bundesrat periodisch Bericht über die Umsetzung der Förderung und die Verwendung der Bundesmittel.

2.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Botschaft wird beantragt, die Motionen WBK-N 14.3291 und WBK-S 14.3294 abzuschreiben. Die Schweizer Lösung schafft für die Periode 2018–2020 für die betroffenen Zielgruppen die geforderte Klarheit und Planungssicherheit bezüglich der Möglichkeiten für internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten in Abstimmung mit dem europäischen Programm «Erasmus+». Im aktuellen Kontext ist hingegen eine Assoziierung der Schweiz an das laufende Programm «Erasmus+» in der Zeitspanne 2018–2020 unter Einhaltung des bestehenden Finanzrahmens nicht möglich. Die Option einer Teilnahme am Nachfolgeprogramm zu «Erasmus+» ab 2021 auf der Basis einer Assoziierung wird vom Bundesrat geprüft werden, sobald die grundlegenden Informationen dazu vorliegen.

Dank der Ratifizierung des Kroatien-Protokolls im Dezember 2016 konnte hingegen die Vollasoziiierung der Schweiz an das «Horizon 2020»-Paket per 1. Januar 2017 realisiert werden. Forschende und Institutionen in der Schweiz können somit zu den gleichen Konditionen wie Teilnehmende aus EU-Mitgliedstaaten an allen Programmaktivitäten von «Horizon 2020» partizipieren. Diese Verknüpfung zwischen Programmassoziiierung und der Ratifizierung des Kroatien-Protokolls bestand nur bei «Horizon 2020», nicht jedoch bei «Erasmus+», weil bei Letzterem die Verhandlungen mit der EU zum Zeitpunkt der Sistierung noch nicht abgeschlossen waren.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Personelle Auswirkungen

Da weiterhin eine nationale Agentur die Durchführung der Fördermassnahmen wahrnimmt, sind keine zusätzlichen Personalressourcen in der Bundesverwaltung nötig.

3.1.2 Andere Auswirkungen

Um eine bessere Koordination in der Steuerung der nationalen und der internationalen Austausch- und Mobilitätsförderung zu gewährleisten, haben Bund und Kantone organisatorische Anpassungen hinsichtlich der nationalen Agentur vorgenommen (vgl. Ziff. 1.1). Die SFAM soll im Rahmen einer Leistungsvereinbarung vom SBFI mit der Umsetzung der unter Ziffer 2.2.2 aufgeführten Aufgaben als nationale Agentur «*Movetia*» beauftragt werden.

Die Umsetzung einer Schweizer Lösung für die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung erfordert keinerlei Anpassungen oder Erweiterungen in baulicher Hinsicht oder an der Informatik des Bundes.

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

Die Massnahmen zur Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung haben keine direkten regionalpolitischen Auswirkungen. Teilnehmende aus allen Landesteilen werden jedoch zum Mitmachen motiviert bzw. ausländische Teilnehmende werden in alle Landesteile vermittelt. Auf nationaler Ebene wird eine sprachregional ausgewogene Nachfrage für alle Arten von geförderten Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten angestrebt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Wert der Bildung als Motor für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist unbestritten. Bildungsausgaben stellen langfristige Investitionen dar. Allerdings sind verlässliche Quantifizierungen der Wirkung von Bildungsinvestitionen schwierig. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen zeigen sich namentlich in Form verbesserter Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Sämtliche geförderten Massnahmen sind darauf ausgelegt, der Bevölkerung mehr und bessere Bildungsangebote zur Verfügung zu stellen. Wie in den Ziffern 1.3 und 1.4 ausgeführt, unterstützt die Förderung der internationalen Mobilität die Erreichung der Ziele des Bundesrates im Bereich der Bildung. Auch wenn sich der Effekt nicht direkt messen lässt, wirkt sich die Förderung von internationaler Mobilität in der Bildung positiv auf die Wohlfahrt der Schweiz aus.¹⁷

Zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer auf verschiedenen Bildungsstufen profitieren jährlich von einer internationalen Mobilitätsaktivität, die ihnen die Gelegenheit bietet, ihre internationalen, interkulturellen, sprachlichen, fachlichen und methodischen Kompetenzen zu erweitern.

Bei allen Aktivitäten wird stets berücksichtigt, dass Benachteiligte nach dem Prinzip der Chancengleichheit unterstützt und Diskriminierungen (aufgrund von Geschlecht, sozialer Herkunft etc.) vermieden werden. Die Aktivitäten im Jugendbereich fördern auch die Teilhabe junger Menschen an Demokratie und Gesellschaft.

¹⁷ Eine gewisse Wirkungsmessung im ist Rahmen des regelmässig durchgeführten Bildungsmonitorings von Bund und Kantonen möglich (Bildungsbericht).

Bildungsinstitutionen und -akteure können dank Kooperationen mit ausländischen Partnern Erfahrungen sowie gute Praktiken austauschen und neue Methoden und Bildungsansätze entwickeln und erproben. Dadurch wird ein Beitrag zur Qualitätssteigerung in der Ausbildung und zur Weiterentwicklung des Bildungssystems geleistet.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung hat keine direkten umweltpolitischen Auswirkungen.

3.6 Andere Auswirkungen

Die Qualität des Bildungssystems ist ein entscheidender Faktor im internationalen Wettbewerb. Wenn die Schweiz weiterhin für gute Rahmenbedingungen für Mobilität, Kooperation und internationalen politischen Dialog sorgen kann, insbesondere auf europäischer Ebene, kann die Bildung auch die Ziele der schweizerischen Ausenpolitik unterstützen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁸ zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung ist eine zentrale Massnahme im Sinne der internationalen Strategie des Bundesrates in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation.²⁰

Der Bundesrat räumt zudem der internationalen Zusammenarbeit und Vernetzung im Bereich der Jugendförderung in seiner Strategie für eine schweizerische Kinder- und

¹⁸ BBl 2016 1105, hier 1169

¹⁹ BBl 2016 5183, hier 5186

²⁰ Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, vom Bundesrat am 30. Juni 2010 genehmigt, www.sbfi.admin.ch > Themen > Internationale Bildungszusammenarbeit > Internationale Berufsbildungszusammenarbeit SBFI > Dokumentation

Jugendpolitik²¹ einen hohen Stellenwert ein. Der Bund soll demgemäss als Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Ebene internationale Abkommen abschliessen und umsetzen, welche die praktische Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendförderung unterstützen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung (BV)²². Nach Artikel 4 des Bundesgesetzes über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung beschliesst die Bundesversammlung die erforderlichen Verpflichtungskredite mit einfachem Bundesbeschluss.

Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Bundesbeiträge ist Artikel 3 Absatz 1 des genannten Bundesgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 VIZBM. In der Zeitspanne 2018–2020 sind zur Umsetzung von Pilotvorhaben für die Mobilität ausserhalb des europäischen Raumes Versuchsregelungen erforderlich. Entsprechende Anpassungen werden in der VIZBM vorgenommen werden.

Rechtliche Anpassungen auf Gesetzesstufe werden im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2021–2024 vorbereitet. Es gilt dabei, den zukünftigen Bedürfnissen der Schweiz für die Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung Rechnung zu tragen und den dafür erforderlichen Handlungsspielraum auf Gesetzesstufe zu gewährleisten. Das Bundesgesetz ist in mehreren Punkten zu überarbeiten: Es ist einerseits zu prüfen, welche Bestimmungen für eine langfristige Förderpolitik zielführend sind, die unabhängig von der Ausgestaltung des Verhältnisses der Schweiz zu den europäischen Bildungsprogrammen Kontinuität und strategische Entwicklungen ermöglicht. Andererseits sind der Status und die Aufgaben der nationalen Agentur zu präzisieren, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit der Übertragung von weiteren öffentlichen Aufgaben an diese. Weiter ist absehbar, dass gewisse Kompetenzdelegationen an das SBFI für die Festlegung von Förderparametern geregelt werden müssen. Die Notwendigkeit weiterer Gesetzesanpassungen ist zudem generell zu prüfen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Eine Schweizer Lösung mit einer Fortführung und Optimierung der projektweisen Beteiligung an «Erasmus+» steht im Einklang mit den bestehenden internationalen

²¹ Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Bericht des Bundesrats vom 27. Aug. 2008 in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. Sept. 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001, www.bsv.admin.ch
²² > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Grundlagen & Gesetze
 SR 101

Verpflichtungen der Schweiz. Sie entspricht insbesondere dem wiederholt geäußerten Willen der Schweiz und der EU zur engen Zusammenarbeit im Bildungsbereich.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV, Artikel 4 des Bundesgesetzes über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²³ ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 1 Absatz 1 des beantragten Kreditbeschlusses der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht.

5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Für die Subventionierung der Massnahmen nach Ziffer 2.2 und gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Kreditbeschlusses kommt das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990²⁴ zur Anwendung. In den nachfolgenden Abschnitten befinden sich die Antworten auf die wichtigsten Fragen im Rahmen der Subventionsberichterstattung. Die finanziellen Mittel, die für die Erreichung der angestrebten Ziele vorgesehen sind, sind in der Tabelle zu den beantragten Mitteln ausgewiesen (siehe Ziff. 2.1).

Bedeutung für die vom Bund angestrebten Ziele

Die internationale Zusammenarbeit in der Bildung ist explizit eine Dimension der BFI-Förderpolitik (vgl. Legislaturziele des Bundesrates 2015–2019 sowie BFI-Botschaft 2017–2020). Die Einbindung der Schweiz in einen internationalen Kontext durch Mobilität und Kooperation sichert ihr einen Spitzenplatz im Bereich Bildung und Forschung. Eine Reduktion der Subventionen für die internationale Mobilität in der Bildung würde Erfolgsfaktoren für den Werk- und Denkplatz Schweiz gefährden: die Kapazität zur Vermittlung internationaler Schlüsselkompetenzen im Rahmen von Aus- und Weiterbildung, die Qualität des Schweizer Bildungssystems, die internationale Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit des Bildungs- und Forschungsstandortes sowie die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

²³ SR 171.10

²⁴ SR 616.1

Die Finanzierung des Betriebs der nationalen Agentur ist eine notwendige Voraussetzung für die effiziente und effektive Förderung der vorgesehenen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten. Ohne Begleitmassnahmen würde zudem die Erreichung der angestrebten Ziele der Schweiz verunmöglicht.

Materielle und finanzielle Steuerung

Der Bund steuert die Fördermittel für internationale Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten, die Betriebsmittel an die nationale Agentur sowie Teile der Begleitmassnahmen mittels eines Leistungsauftrags an die nationale Agentur.

Die SFAM wird als nationale Agentur bezeichnet. Der Stiftungsrat vereint die involvierten Bundesstellen – das SBFI, das BAK und das BSV – sowie die EDK. Dieses Steuerungsorgan setzt unter anderem den oben erwähnten Leistungsauftrag um. Dafür tagt der Stiftungsrat der SFAM drei- bis viermal jährlich und kann die Verwendung der bereitgestellten Mittel im Rahmen der im Mandat festgelegten Budgetverteilung beeinflussen.

Die restlichen Begleitmassnahmen werden den betroffenen Institutionen in der Regel mittels jährlicher Mandate zugesprochen, die eine regelmässige Berichterstattung vorsehen. Nicht oder nur teilweise verwendete Mittel sind zurückzuerstatten.

Verfahren der Beitragsgewährung

Die Bemessung der Betriebsmittel an die nationale Agentur stützt sich auf Erfahrungswerte im Aufbau sowie auf das Budget für das erste Betriebsjahr der neuen nationalen Agentur. Die Berichterstattung der nationalen Agentur über die international ausgerichteten Massnahmen wird durch das SBFI regelmässig auf deren Rechtmässigkeit und Effizienz geprüft. Auch die weiteren Massnahmen werden zielgerichtet, aufgrund klar definierter Pflichten und Ziele, zugesprochen.

