

Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements  
Bundeshaus West  
3003 Bern

# swissuniversities

Vorstand von swissuniversities

Bern, 12. Mai 2015

**Martine Rahier**  
Präsidentin  
T +41 32 718 10 20  
martine.rahier@  
swissuniversities.ch

## **Antwort von swissuniversities auf die Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Artikel 121a BV)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

**swissuniversities**  
Effingerstrasse 15, Postfach  
3000 Bern 1  
www.swissuniversities.ch

Die Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen (swissuniversities) übermittelt Ihnen hiermit gerne ihre Stellungnahme zum oben genannten Thema. Dieses ist für die Schweizer Hochschulen ein Dossier von höchster Wichtigkeit, da die internationale Offenheit eine Hauptbedingung für ihre Existenz und ihren Erfolg darstellt. Mobilität auf internationaler Ebene ist für die Schweizer Hochschulen und ihre Angehörigen essentiell sowohl zur Sicherung ihrer Exzellenz wie auch zur Förderung von interkulturellen Erfahrungen für die Studierenden.

In Bezug auf die Umsetzung von Art. 121a BV muss zwischen EU-/EFTA-Bürger/innen und Drittstaaten/innen unterschieden werden. Soweit letztere betroffen sind, schlägt der Bundesrat ein eigentliches Kontingentierungssystem vor. Hierzu möchten wir zuerst die Stellungnahmen in Erinnerung rufen, welche die früheren Rektorenkonferenzen der Schweizer Universitäten (CRUS) und der Fachhochschulen (KFH) im Laufe des Jahres 2014 abgegeben haben. Diese haben betont, dass bei der Umsetzung des neu eingefügten Artikels 121a BV zwei Aspekte unbedingt berücksichtigt werden: Einerseits muss unbedingt jenen Arbeitskräften Priorität gegeben werden, die hochqualifiziert sind und die für das wirtschaftliche und wissenschaftliche System der Schweiz sehr produktiv sind, und andererseits sollen Studierende auf Stufe Bachelor, Master, Doktorat und Postdoktorat (Forschende mit befristetem Vertrag bis zu 6 Jahren nach Erhalt des Doktorats) aus der Kontingentierung ausgeschlossen werden. Für den Fall, dass diese Anliegen nicht aufgenommen werden können, haben die Rektorenkonferenzen ausdrücklich verlangt, dass für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen ein separates Kontingent angewendet wird. Grundsätzlich ist es in diesem Zusammenhang prioritär, dass die Autonomie der Hochschulen im Umgang mit ausländischen Studierenden und Forschenden hoch bleibt sowie die administrativen Einschränkungen möglichst gering sind.

swissuniversities hält an dieser Position fest. Unserer Meinung nach müssten dem Bereich der Hochschulen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV besondere Bedingungen zugestanden werden. Der erläuternde Bericht des Bundesrates kommt ebenfalls zum selben Schluss und weist auf S. 20 darauf hin, dass bei der Umsetzung „insbesondere

auch die Bedürfnisse der Wissenschaft und Forschung berücksichtigt werden“ sollen. Wir bedauern allerdings, dass diesem ermutigenden Satz keine spezifische Verpflichtung oder Präzisierung folgt. Im weiteren halten wir fest, dass das Konzept des Vorranges für Schweizer/innen, das den Kern der Initiative „gegen die Masseneinwanderung“ und somit dieses Entwurfs bildet, im Bereich der Hochschulen und Forschung wenig sachdienlich ist. Dessen Anwendung würde dem Prinzip der Mobilität zuwiderlaufen, das dem internationalen akademischen System inhärent ist. Ausserdem muss daran erinnert werden, dass die ausländischen Studierenden oder Forschenden in der Schweiz insofern nicht Teil des einheimischen „Arbeitsmarkts“ sind, als dass sie Stellen innehaben, die nicht im direkten Wettbewerb stehen zu jenen der Schweizer Forschenden, welche ihrerseits ins Ausland gehen, um zu studieren oder zu forschen. Diese Überlegungen zeigen u.E. auf, dass dem Bereich der Hochschulbildung und Forschung in diesem Zusammenhang besondere Bedingungen zugestanden werden müssen – bis hin zu einer Befreiung von der Kontingentierung.

Falls das System der Kontingente in unserem Bereich dennoch angewendet würde – so wie im Entwurf vorgebracht – , besteht swissuniversities darauf, dass die Höchstzahlen möglichst hoch anzusetzen sind. So möchten wir besonders Art. 17a Abs. 5 Buchst. a hervorheben, der besagt, dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen den Zweck des Aufenthalts berücksichtigt. Im Sinne des oben erwähnten Satzes aus dem erläuternden Bericht hoffen wir, dass der Bereich der Hochschulbildung und Forschung bei der Festlegung der Indikatoren bevorzugt behandelt wird. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass es möglich sein muss, dass die auf Bundesebene vorgesehene Reserve für spezifische und nicht planbare Bedürfnisse der Hochschulen gebraucht werden kann.

Konkret beantragen wir eine Änderung der Bestimmungen bezüglich der Aufenthaltsdauer der Personen mit oder ohne Erwerbstätigkeit. Der Entwurf sieht vor, dass die Kontingentierung auf ausländische Staatsangehörige (einschliesslich EU/EFTA) angewendet wird, sobald der Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit mehr als vier Monate (Art. 17a Abs. 2 Buchst. a) und ohne Erwerbstätigkeit mehr als ein Jahr dauert (S. 16f). Im zweiten Fall präzisiert der Bericht richtigerweise, dass diese Aufenthalte hauptsächlich „zum Zweck der Aus- und Weiterbildung“ stattfinden. Damit die Kohärenz mit dieser Analyse gewahrt ist und damit die Studienzyklen auch wirklich vollständig absolviert werden können, sind wir der Ansicht, dass die von der Kontingentierung befreiten Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit auf zwei oder sogar drei Jahre (Dauer eines Masters resp. Bachelor) verlängert werden müssen. Für die Aufenthalte mit Erwerbstätigkeit beantragen wir, dass bei Doktorierenden und Postdoktorierenden – die einen Zwischenstatus zwischen Studierenden und Berufstätigen in der Forschung innehaben – ebenfalls eine längere Zeitspanne von der Kontingentierung ausgenommen werden kann. Diese Bestimmung muss ebenfalls auf Praktikant/innen in der praktischen Ausbildung, Assistierende und weitere Mitglieder des Mittelbaus der Fachhochschulen angewendet werden. Wir verlangen bei der Kontingentierung dieser Personalkategorie einen liberalen Ansatz, der sich vor allem auf die Aufnahmekapazität der Hochschulen abstützt.

Bezüglich der Aufteilung der Kontingente verzichtet swissuniversities zum jetzigen Zeitpunkt darauf, sich zur Rolle der Kantone und des Bundes zu äussern. Wir halten jedoch fest, dass es wichtig ist, dass ein zweckmässiges System aufgebaut wird, das die Bedürfnisse der Hochschulen respektiert. Ausserdem verlangt swissuniversities ausdrücklich, dass der Familiennachzug bei der Berechnung der Einwanderungskontingente ausgeschlossen wird. Neben den rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, die diese Massnahme mit sich bringt (vgl. S. 17 des erläuternden Berichts), reduziert sie eindeutig die Attraktivität unseres

Landes in der globalen akademischen Landschaft. Die Forschenden, welche die Hochschulen anziehen wollen, sind in der Regel in einem Alter, in dem die Familiengründung stattfindet, was bei der Wahl ihres Ziellandes wesentlich ist.

Hinsichtlich der Prüfung des Inländervorrangs und der Arbeits- und Lohnbedingungen befürworten die Hochschulen klar jene Lösungen, die administrativ am schlanksten sind. Sie empfehlen daher für den ersten Punkt eine Berücksichtigung bei der Festlegung der Höchstzahlen und für den zweiten Punkt eine summarische Prüfung.

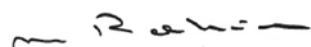
Mit Interesse nimmt swissuniversities die Absicht zur Kenntnis, eine Zuwanderungskommission zu gründen. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse der Hochschulen verlangen wir mit Nachdruck, dass Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen darin einbezogen werden. Sollte diese Kommission für nichtstaatliche Akteure nicht geöffnet werden, müssen die für Hochschulbildung und Forschung verantwortlichen Stellen des Bundes und der Kantone unbedingt in der Kommission vertreten sein.

Schliesslich nutzen wir die Gelegenheit zu wiederholen, dass wir beunruhigt sind bezüglich der Assoziierung der Schweiz an den europäischen Austausch- und Forschungsprogrammen (namentlich Erasmus+ und Horizon 2020). Falls die Vorschläge des vorliegenden Entwurfs für Bürger/innen der EU / EFTA gleich angewendet werden wie für Bürger/innen von Drittstaaten, wie es im Moment der Fall ist, so besteht die Gefahr, dass das Abkommen über die Personenfreizügigkeit dahinfallen würde. Die Behörden der EU haben klar kundgetan, dass sie es nicht akzeptieren würden, wenn Kontingente für europäische Bürger/innen geschaffen würden. In der Folge wäre der dauerhafte Ausschluss der Schweiz aus den Programmen Erasmus+ und Horizon2020 unvermeidlich, mit verheerenden Auswirkungen für den nationale Bildungs- und Forschungsstandort. Wir sind deshalb der Ansicht, dass alle sinnvollen und angemessenen Schritte zur Verhinderung dieser Aufkündigung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, besonders dessen Ausdehnung auf Kroatien, unternommen werden müssen, um eine Lösung mit unseren Partnern zu finden.

Zusammenfassend äussert swissuniversities ihre Beunruhigung über den Entwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV. Wir begrüssen den Willen des Bundesrats, den Besonderheiten der Hochschulbildung und Forschung Rechnung zu tragen, aber betonen zugleich die Schwierigkeiten, welche die Einführung von Kontingenten in unserem Tätigkeitsbereich bereitet, der in höchstem Masse von der internationalen Mobilität abhängig ist. Aus diesem Grund wünschen wir, dass die Studierenden und jungen Forschenden aus der Kontingentierung ausgeschlossen werden, oder andernfalls, dass die Aufenthaltsdauer, die nicht der Kontingentierung untersteht, verlängert wird.

Ausserdem hoffen die Hochschulen, dass die Schwierigkeiten, welche die Schweiz bei der Assoziierung an europäische Bildungs- und Forschungsprogramme antrifft, schnell und zufriedenstellend gelöst werden können.

Aus unserer Sicht geht es darum, die Exzellenz unseres Bildungssystems, die Wettbewerbsfähigkeit und letztlich die Ausstrahlung unseres Landes zu erhalten.



Prof. Dr. Martine Rahier  
Präsidentin