



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Hochschulversammlung

ETH Zürich
CH-8093 Zürich

Prof. Dr. Jürg Dual

Präsident
Tel. +41 44 632 22 43
Fax. +41 44 632 11 45
juerg.dual@imes.mavt.ethz.ch

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission
Parlamentsdienste
8003 Bern

Zürich, 15.10.09

Vernehmlassung betreffend Pa.Iv. 08.407 n

„Erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit
Schweizer Hochschulabschluss“ von Jacques Neiryck

Sehr geehrter Herr Nationalrat Pfister,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Hochschulversammlung der ETH Zürich bedankt sich bei der Staatspolitischen Kommission, dass Sie sich der Verbesserung der ausländerrechtlichen Situation der Studierenden, Doktoranden und Absolventen der Schweizer Hochschulen annimmt und bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen dieser Vernehmlassung ihre Position zu den vorgeschlagenen Änderungen des Ausländergesetzes einbringen zu können.

1. Würdigung der Vorlage

Jacques Neiryck versucht mit seiner Parlamentarischen Initiative Missstände zu beheben, welche die Angehörigen der ETH Zürich schon länger und in zunehmendem Masse beschäftigen.

Es kommt regelmässig vor, dass Studieninteressierte aus Drittstaaten (nicht-EU/EFTA) ihr Studium in der Schweiz nur mit Verspätung aufnehmen können oder gar darauf verzichten, weil die Verfahren zur Erteilung der Visa und Aufenthaltsbewilligungen zu lange dauern, sowie dass Absolventen in andere Industrieländer ausweichen müssen, weil kein Schweizer Arbeitgeber bereit ist, sich dem administrativen Spiessrutenlauf zu unterwerfen, der notwendig ist, um die Arbeitsbewilligung zu erwirken. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen des Ausländergesetzes hat sich die Hochschulversammlung gemeinsam mit weiteren Akteuren der Hochschullandschaft für eine Lockerung der Regelungen in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerb (VZAE) ausgesprochen. Insbesondere die aus dem Nachweis der gesicherten Wiederausreise folgende Aufenthaltsbeschränkung

für Aus- und Weiterbildung, der Inländervorrang, die Höchstzahlenregelung und die Einschränkungen des studentischen Nebenerwerbs wurden kritisch betrachtet.

Mit den Änderungen vom 12. Dezember 2008 von Art. 47 lit. a VZAE sollten die Hochschulabsolventen bessergestellt werden. Dies ist aber nur beschränkt gelungen, da kumulativ zu den wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Interessen die Erwerbstätigkeit weiterhin der Grundlagenforschung oder der Anwendung neuer Technologien dienen muss.

Die Staatspolitische Kommission will mit ihrer Vorlage die Arbeitsmarktzulassung von Absolventen Schweizer Hochschulen vereinfachen, aber ohne Ihnen einen Rechtsanspruch zu geben. Die kantonalen Migrationsbehörden sollen weiterhin über die Möglichkeit bestimmen, ob die Erwerbstätigkeit von hohem Interesse sei, und steuern können, ob Hochschulabsolventen dem Inländervorrang unterliegen. Ausserdem will sie dem Bundesrat die Möglichkeit entziehen, zu entscheiden, ob die Absolventen weiterhin den Höchstzahlenregelung unterworfen sein sollen.

Weiter soll der Nachweis der gesicherten Wiederausreise durch das Erfüllen von persönlichen Voraussetzungen für die Aus- oder Weiterbildung ersetzt werden, womit der Weg frei gemacht wird für die in der Kommissionsmotion 09.3727 geforderte Verordnungsänderung, welche die Aufenthaltsdauerbeschränkung aufheben will.

Zum Schluss soll die Aus- und Weiterbildungszeit zwei Jahre nach Studienende für die Niederlassungsbewilligung anrechenbar werden.

Die vorgeschlagenen Lockerungen des Ausländergesetzes sind ein *wichtiger Schritt vorwärts*, sie gehen aber an entscheidenden Stellen *nicht weit genug*.

2. Zu den einzelnen Artikeln

Ausländergesetz – Art. 27 **Aus- und Weiterbildung**

1 Ausländerinnen und Ausländer können für eine Aus- oder Weiterbildung zugelassen werden, wenn:

~~d. die Wiederausreise gesichert erscheint.~~

d. sie die persönlichen und bildungsmässigen Voraussetzungen für die vorgesehene Aus- oder Weiterbildung erfüllen.

²bis Der weitere Aufenthalt in der Schweiz nach Abschluss oder Abbruch der Aus- oder Weiterbildung richtet sich nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen dieses Gesetzes.

VZAE – Art. 23 Abs. 3:

3 Es wird nur eine Aus- oder Weiterbildung bewilligt, die längstens acht Jahre dauert. Ausnahmen sind nur in begründeten Einzelfällen möglich.

Motion 09.3727:

Der Bundesrat wird beauftragt, die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) so zu ändern, dass für ausländische Personen bei ausgewiesenem Bedarf im Hinblick auf den Abschluss auch Aufenthalte für Aus- und Weiterbildungen im Hochschulbereich bewilligt werden, die länger als acht Jahre dauern.

Die Hochschulversammlung *unterstützt die Streichung des Nachweises der gesicherten Wiederausreise (Art. 27 Abs. d) und von Art. 23 Abs. 3 der VZAE, hat aber Bedenken wegen der Formulierung des neuen Abs. d*, da unklar ist was mit den *persönlichen Voraussetzungen* gemeint ist. Diejenigen von Art. 23 können nicht gemeint sein, und es existiert auch keine Delegationsnorm, aufgrund welcher der Bundesrat dies präzisieren könnte. Daher bitten wir die Kommission, eine *präzisere Formulierung* zu verwenden, um nicht dem Anlegen von unterschiedlichen und kaum nachvollziehbaren Massstäben durch die Kantone Tür und Tor zu öffnen.

Neben den verschiedenen praktischen Problemen, die mit der Prüfung der gesicherten Wiederausreise verbunden sind und die Bearbeitung von Visa-Anträgen verlängern, hat die Verpflichtung von Studieninteressierten, eine Erklärung zu unterzeichnen, wonach sie die Schweiz nach Erreichen ihres Abschlusses verlassen, einen negativen Einfluss auf die Bemühungen der Schweizer Hochschulen, die besten Studierenden und Doktorierenden aus dem Ausland zu rekrutieren. Weiter verwenden einige Kantone den Vorwand, dass die Wiederausreise nicht gesichert sei, selbst dann, wenn das Studium über die Regelstudienzeit verlängert wird, aber unter acht Jahren ist, um die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern, obwohl das Absolvieren des Studiums in der Regelstudienzeit eher die Ausnahme als die Regel ist.

Die Gesetzesänderung ist notwendig, um dem Bundesrat die Freiheit zu geben, Art. 23 Abs. 3 VZAE in der gewünschten Art anzupassen, da die gesicherte Wiederausreise die Grundlage für den nicht publizierten Bundesgerichtsentscheid vom 16. Juli 1990 in Sachen A. Kartelia gegen EJPD ist, welcher die Aufenthaltsdauer für ein Studium auf zehn Jahre einschränkt. Die in der VZAE vorgesehene Studienzeitbeschränkung auf acht Jahre reicht nur in Ausnahmefällen für Bachelor, Master und Doktorat, aber auch eine Dauer von mehr als zehn Jahren ist keine Seltenheit.

Ausländergesetz – Art. 34 **Niederlassungsbewilligung**

- 5 ~~Vorübergehende Aufenthalte, namentlich zur Aus- und Weiterbildung (Art. 27),~~ werden an den ununterbrochenen Aufenthalt in den letzten fünf Jahren nach den Absätzen 2 Buchstabe a und 4 nicht angerechnet. Aufenthalte zur Aus- oder Weiterbildung (Art. 27) werden angerechnet, wenn die betroffene Person nach deren Beendigung während zweier Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt war.

Während der Aus- und Weiterbildung findet die Integration besonders schnell statt, daher sollte diese Zeit auch für die Niederlassungsbewilligung angerechnet werden.

Die Hochschulversammlung *unterstützt den* der SPK *vorgelegten Kompromiss*, da sie zur Kenntnis nimmt, dass es keine Mehrheit gibt, um langjährigen Studierenden eine Niederlassungsbewilligung direkt zu erteilen. Da es momentan für Bürger von Drittstaaten ohne Niederlassungsbewilligung äusserst schwierig ist, eine eigene Firma zu gründen, hätte eine weitergehende Regelung *administrative Hindernisse für Spin-Offs* abgebaut; in Anbetracht der politischen Umstände sollten hierfür *andere Möglichkeiten* gefunden werden.

Ausländergesetz – Art. 21 **Vorrang**

- 3 Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist.

Ausländergesetz – Art. 30 [Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen]

- 1 Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18–29) kann abgewichen werden, um:
- i. ~~Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, sofern sie von hohem wissenschaftlichem Interesse ist;~~
 - 2 Der Bundesrat legt die Rahmenbedingungen fest und regelt das Verfahren.

VZAE – Art. 47 **Erwerbstätigkeit nach einem Studium in der Schweiz** (Art. 30 Abs. 1 Bst. i AuG)

An Ausländerinnen und Ausländer mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium können Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, wenn:

- a. ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist und insbesondere der Grundlagenforschung oder der Anwendung neuer Technologien dient;
- c. die Höchstzahlen nach Artikel 20 AuG eingehalten werden;

Gegenvorschlag Hochschulversammlung:

Ausländergesetz – Art. 21 **Vorrang**

- 3 Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden.

Ausländergesetz – Art. 30 [Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen]

1 Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18–29) kann abgewichen werden, um:

- i. Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, ~~sofern sie von hohem wissenschaftlichem Interesse ist,~~

Bereits jetzt haben die Kantone die Möglichkeit, Absolventen Schweizer Hochschulen einigermaßen unkompliziert zum Arbeitsmarkt zuzulassen, dennoch fürchten viele Firmen aufgrund ihrer Erfahrungen den administrativen Spiessrutenlauf und versuchen entsprechend gar nicht, für Absolventen aus Drittstaaten eine Arbeitsbewilligung zu beantragen. Da wir davon ausgehen, dass ohne klare Rechtsansprüche sich die Auslegung der Kantone kaum verändern wird, schlagen wir vor, die *Ausnahme vom Inländervorrang ohne zusätzliche* durch die Kantone zu überprüfende *Bedingungen* zu gewähren.

Ausserdem ist anzunehmen, dass die Personalverantwortlichen in der Wirtschaft besser beurteilen können, ob ein Absolvent die in seinem Studium erworbenen Fähigkeiten in seinem Job anwenden kann, als die Amtsperson, welche für die Erteilung der Arbeitsbewilligung zuständig ist. Entsprechend sind Fehlentscheide kaum vermeidbar, was auch an den im Bericht erwähnten Beispielen sichtbar ist.

In der heutigen gesetzlichen Lage könnte der Bundesrat auf die Unterstellung der Hochschulabsolventen unter die Höchstzahlenregelung verzichten; mit der Streichung von Abs. i von Art. 30 wäre dies nicht mehr möglich. Die Höchstzahlenregelung hat eine doppelte Funktion, einerseits schützt sie den Arbeitsmarkt vor zu grosser Zuwanderung, andererseits sorgt sie dafür, dass die Integrationskapazität nicht überschritten wird. Letzteres ist auf Hochschulabsolventen nur beschränkt anwendbar, da die Integrationsleistung durch die Hochschulen und nicht durch die Gemeinschaft erbracht wird; ersteres wird voraussichtlich an Bedeutung verlieren, da nach dem Ende der Wirtschaftskrise und den demographischen Veränderungen die Anzahl qualifizierter Arbeitsplätze zunimmt und die der verfügbaren Arbeitskräfte abnimmt. Ausserdem macht die Höchstzahlenregelung die Arbeitsmarktzulassung zu einer Lotterie, denn zu Studienbeginn kann so unmöglich abgeschätzt werden, ob nach Abschluss die Bewilligungserteilung im Rahmen der Höchstzahlen überhaupt möglich ist. Entsprechend sollte *Handlungsspielraum des Bundesrates* hier *nicht eingeschränkt* werden.

Ausserdem könnte der Bundesrat basierend auf diesem Artikel auch Erleichterungen für die Gründung von Spin-Offs einführen.

3. Weitere Forderungen

Abhängig vom Herkunftsland können viele Absolventen nach ihrem Studium noch drei Monate mit einem Touristenvisum in der Schweiz bleiben, andere aber müssen am Tag ihrer letzten Prüfung, der Abgabe ihrer Masterarbeit oder der Verteidigung ihrer Doktorarbeit das Land verlassen. Dies ist absolut unverhältnismässig. Es wäre bereits eine signifikante Erleichterung, wenn alle *Hochschulabsolventen ohne bürokratische Hindernisse* nach ihrem Abschluss ein *Touristenvisum* erhalten könnten.

Wenn mit den hier vorgelegten Änderungen gute Erfahrungen gemacht werden, sollten weitere Liberalisierungsschritte in Betracht gezogen werden, wie sie beispielsweise in der *Motion 08.3376 der FDP-Liberalen Fraktion* vorgeschlagen werden. Entsprechend schlägt die Hochschulversammlung hiermit vor, diese Motion *nicht abzuschreiben*.

Ausserdem stellt der in Art. 27 Abs. 1 lit. c geforderte Nachweis der genügenden *finanziellen Mittel* immer wieder ein Problem dar. Einerseits schliesst er de facto weite Teile der Studierenden aus Entwicklungs- und Schwellenländern aus dem Studium in der Schweiz aus, da sie nicht über 21'000 CHF in bar verfügen,

andererseits ist es für Studieninteressierte aus einigen Ländern kaum möglich, bei einer Bank mit einer Niederlassung in der Schweiz ein Konto zu eröffnen, da diese oft keine Auslandskunden mit einem Vermögen von unter 50'000\$ akzeptieren. Diese Hindernisse stellen eine falsche Selektion dar, denn dadurch werden auch einige der besten Studierenden vom Studium in der Schweiz ausgeschlossen. Selbst wenn ein Studieninteressierter einen *Nebenerwerb* mit unmittelbarem Bezug zum Studium in Aussicht hat, nutzt ihm dies wenig, da er weder an die nachzuweisenden finanziellen Mittel anrechenbar ist, noch er in den *ersten sechs Monaten* seiner Ausbildung eine *Arbeitsbewilligung* erhalten kann. Daher bittet die Hochschulversammlung die Kommission darauf hinzuwirken, dass diese Probleme entweder auf Gesetzes- oder auf Verordnungsebene gelöst werden.

4. Zum administrativen und föderalen Kontext

Bei der Würdigung all unserer Forderungen bitten wir darum zu berücksichtigen, dass nicht nur relevant ist, ob eine Bewilligung schlussendlich erteilt wird, sondern auch, mit was für einem *administrativen Aufwand* und mit was für einer *Verfahrensdauer* sie verbunden ist. Die administrativen Anforderungen können nahezu so prohibitiv sein wie ein Verbot, entsprechend müssen sie schon bei der Gesetzgebung beachtet werden.

Ausserdem zeigt die heutige *Anwendungspraxis der Kantone*, dass sich Erleichterungen nur mit eindeutigen Regelungen durchsetzen lassen, da sowohl den kantonalen Behörden als auch dem BFM das Problembewusstsein fehlt und letzteres kaum Möglichkeiten hat, mässigend auf erstere einzuwirken. Entsprechend sehen wir keine andere Möglichkeit, als klare *Rechtsansprüche im Gesetz* zu fordern.

Über die aus der Pa.lv. 08.407n folgenden Änderungen der VZAE hinaus sind weitere Verordnungsänderungen notwendig, um die kantonale Anwendungspraxis auf die Realität an den Hochschulen anzupassen, andernfalls bleibt der Hochschulplatz Schweiz im internationalen Umfeld benachteiligt. Die Hochschulversammlung bittet daher die Kommission, darauf hinzuwirken, dass über die Verordnungsänderungen auch eine Vernehmlassung durchgeführt wird.

5. Zum gesellschaftlichen Kontext

Erleichterungen des Ausländerrechts für Hochschulabsolventen erlauben es diesen vermehrt, der Schweizer Gesellschaft etwas vom durch Steuergelder finanzierten Studium zurückzugeben. Ausserdem ermöglicht es unserer Wirtschaft, hochqualifizierte Arbeitskräfte anzustellen, ohne einen administrativen Spiessrutenlauf in Kauf zu nehmen, welcher im Optimalfall 8-10 Wochen dauert und einen ungewissen Ausgang hat. Erfahrungen, welche unter anderem in den *Témoignages* (siehe Beilage) dokumentiert sind, zeigen, dass viele Firmen auch vor der Wirtschaftskrise nicht bereit waren, diesen Spiessrutenlauf zu absolvieren, selbst wenn sie sehr an den Absolventen interessiert gewesen sind. Dies obwohl ausländische Studierende einen starken, Erfolg bringenden Willen zur Anpassung an die hiesige Lernkultur und Gesellschaft an den Tag gelegt haben und dieser für die Wirtschaft einen Mehrwert darstellt.

Wie der VSS bereits an der Anhörung vor der Subkommission ausführlich erläutert hat, sind Restriktionen im Schweizer Ausländerrecht nicht geeignet, um Brain Drain zu verhindern, da konkurrierende Volkswirtschaften unsere Hochschulabsolventen nur zu gerne aufnehmen, und diese

unmittelbar nach Studienende oft keine qualifizierten Arbeitsplätze in ihrem Heimatland finden. Wenn wir ihnen hingegen erlauben, nach ihrem Abschluss in der Schweiz zu arbeiten, können sie praktische Erfahrung in der Wirtschaft sammeln, ein Beziehungsnetz aufbauen und Kapital sparen, um danach in ihre Heimat zurückzukehren, bestenfalls eine eigene Firma zu gründen und so einen maximalen Nutzen für ihr Land zu erarbeiten. Dies kommt auch der Schweiz zu gute, da so qualitativ hochstehende Beziehungen zwischen den betroffenen Wirtschaften aufgebaut werden.

6. Schlussbemerkungen

Zur Notwendigkeit der ausländerrechtlichen Erleichterungen für die Zielerfüllung des Leistungsauftrages des ETH-Bereiches und den statistischen Angaben über den betroffenen Personenkreis verweisen wir auf die Stellungnahme des ETH-Rates.

Der Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitskräften nimmt durch den technologischen Wandel tendenziell zu, war in den Jahren vor Beginn der Wirtschaftskrise schon ungenügend gedeckt und wird es danach auch wieder sein. In Anbetracht der Länge des Gesetzgebungsverfahrens wäre jetzt der richtige Zeitpunkt, um die Gesetze zu liberalisieren, damit das Wirtschaftswachstum nach dem Ende der Krise nicht durch den Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern behindert wird.

Wir hoffen, dass unsere Präzisierungen, Formulierungsvorschläge und Kommentare hilfreich sind, in der Vernehmlassung berücksichtigt werden und in den Erlassentwurf der SPK-N einfließen.

Sollten Sie Fragen haben, zögern Sie bitte nicht, Markus Schmassmann (markschm@student.ethz.ch, 079 677 98 59) zu kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Jürg Dual
Präsident der Hochschulversammlung

Markus Schmassmann
Vizepräsident der Hochschulversammlung

- Anhang:
- Gemeinsame Stellungnahme u.a. der Hochschulversammlungen zur VZAE vom Juni 07 inkl. Brief der CRUS der Einstimmigen Unterstützung
 - *Témoignages* von Ausländischen Masterstudierenden an der EPFL
 - Vortrag des VSS in der Anhörung vor der Subkommission 08.407n
 - Stellungnahme des ETH-Rates zur Pa.lv. 08.407n
- Kopien:
- ETH-Rat
 - Assemblée d'École der EPFL
 - Schulleitung und Hochschulkommunikation der ETH Zürich
 - Rektorenkonferenz der Universitäten CRUS
 - Verband der Schweizerischen Studierendenschaften VSS-UNES-USU