



Ergebnisbericht

08.407 Parlamentarische Initiative.

Erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss.

1. Ausgangslage

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat am 19. Juni 2009 beschlossen, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft, der Gemeinden, der Städte und der Berggebiete ein Vernehmlassungsverfahren zur oben genannten parlamentarischen Initiative durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 15. Oktober 2009.

2. Der Vorentwurf

Absicht der SPK-N ist es, dass Absolventinnen und Absolventen von Schweizerischen Hochschulen aus Ländern ausserhalb der EU und EFTA auf dem Arbeitsmarkt erleichtert zugelassen werden. In Umsetzung der parlamentarischen Initiative von Jacques Neirynck stimmte die SPK-N dem Vorentwurf für eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zu.

Mit der Vorlage sollen Verbesserungen im Bereich der Zulassungsvoraussetzungen, beim Aufenthalt zu einer Aus- oder Weiterbildung sowie bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen für Studierende und für Studienabgängerinnen und -abgänger aus Nicht-EU/-EFTA-Staaten erreicht werden.

In der Gesetzesvorlage werden drei Änderungen des AuG vorgeschlagen: Die geltende Vorrangregelung soll so geändert werden, dass neu auch Personen aus Drittstaaten mit einem Schweizer Hochschulabschluss auf dem Arbeitsmarkt zugelassen werden, wenn deren Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Interesse ist. Weiter soll eine „gesicherte Wiederausreise“ nicht mehr als generelle Bedingung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu Aus- oder Weiterbildungszwecken vorausgesetzt werden. Schliesslich sollen bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung unter bestimmten Voraussetzungen frühere Aufenthalte zur Aus- und Weiterbildung nachträglich angerechnet werden.

3. Die eingegangenen Vernehmlassungen

Bis zum 15. Oktober 2009 sind 69 Antworten eingegangen:

Kantonsregierungen:

OW, JU, SO, UR, AI, BS, BL, AR, NW, TG, ZG, AG, SG, ZH, VD, GR, FR, GL, LU, TI, NE, VS, SH, SZ

Parteien:

FDP, Die Liberalen, Grüne, SP, CVP, SVP

Dachverbände:

Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizer Städteverband, Schweizerischer Bauernverband, Economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband,

Weitere Vernehmlasser

Swissmem, VDK, Schweizerischer Nationalfonds, Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen, Verband der Fachhochschuldozierenden der Schweiz, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne¹, Schweizerische Vereinigung beratender Ingenieurunternehmungen, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, Réseau Future, die Spitäler der Schweiz, l'association du corps intermédiaire de l'EPFL, ETH-Rat, Swiss Engineering, Schweizerische Universitätskonferenz, Schweizerischer Verband der Einwohnerkontrollen, Schweizerische Direktorinnen- und Direktorenkonferenz der Berufsfachschulen, Dachverband Absolventinnen und Absolventen Fachhochschulen, Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz, Eidgenössische Fachhochschulkommission, Centre Patronal, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, Verband Schweizerischer Privatschulen, Verband der Schweizer Studierendenschaften,

¹ Die Ecole polytechnique fédérale de Lausanne schliesst sich der Stellungnahme des Conseil des écoles polytechniques fédérales an.

ETH Zürich, Verband Schweizerischer Arbeitsämter, Schweizerisches Forum für Migrationstudien, hotelleriesuisse, Kommission der Schweizer Bischofskonferenz für Migration
Unaufgefordert gingen 2 Stellungnahmen von privaten Personen/Organisationen ein.

4. Würdigung der Vorlage durch die Vernehmlassungsteilnehmer

Die Vorlage wird von 56 Vernehmlassungsteilnehmern grundsätzlich begrüsst, 10 lehnen sie ab.

Folgende Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen die Vorlage grundsätzlich:

Kantonsregierungen:

OW, JU, BS, BL, AR, NW, ZG, AG, VD, GR, LU, TI, NE, VS, SZ

Parteien:

FDP, Die Liberalen, CVP, SP, Grüne

Dachverbände:

Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizer Städteverband, Economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband,
teilweise: Schweizerischer Bauernverband,

Weitere Vernehmlasser:

Swissmem, VDK, Schweizerischer Nationalfonds, Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen, Verband der Fachhochschuldozierenden der Schweiz, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Schweizerische Vereinigung beratender Ingenieurunternehmungen, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, Réseau future, die Spitäler der Schweiz, l'association du corps intermédiaire de l'EPFL, ETH-Rat, Swiss Engineering, Schweizerische Universitätskonferenz, Schweizerische Direktorinnen- und Direktorenkonferenz der Berufsfachschulen, Dachverband Absolventinnen und Absolventen Fachhochschulen, Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz, Centre Patronal, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, Verband der Schweizer Studierendenschaften, ETH Zürich, Schweizerisches Forum für Migrationstudien, hotelleriesuisse, Kommission der Schweizer Bischofskonferenz für Migration

Die befürwortenden Vernehmlassungsteilnehmer sehen in der vorgeschlagenen Lösung einen Gewinn. Die heutige Regelung laufe den Interessen der Wirtschaft zuwider. Die Schweiz sei auf gut ausgebildete, hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Die Zulassung zu einem Hochschulstudium und die Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt solle so ausgestaltet werden, dass die Schweiz auch langfristig ihren Spitzenplatz unter den führenden Bildungs- und Wirtschaftsstandorten behaupten kann. Weil sich der internationale Wettbewerb um die besten Leute verstärke, und da die Schweiz für ausländische Studierende viel Geld ausbebe, sollen sie nach Abschluss der Ausbildung im Land bleiben können.

Kritisiert wird teilweise, dass den Interessen der Herkunftsländer der Studierenden zu wenig Rechnung getragen werde (brain drain). Zudem solle anlässlich einer weiteren Revision des AuG die Einführung eines Systems der zirkulären Migration geprüft werden. Von den befürwortenden Vernehmlassern wird teilweise auch ausgeführt, dass die neuen Gesetzesbestimmungen keine materielle Änderungen bringen. Teilweise wird geäußert, dass die Vorlage zu wenig weit gehe und eine Ausweitung des Vorschlags auf den gesamten Bildungsbereich diskutiert werden müsse. Es wird zudem gefordert, dass die unterschiedliche Praxis in den Kantonen harmonisiert werden müsse.

Geprüft werden müsse, ob der erleichterte Arbeitsmarktzugang von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss (sowie Personen, die im Rahmen des GATS zugelassen würden), konsequenterweise künftig auch von der Kontingentierung befreit werden sollen (ZG, teilweise ZH).

Von mehreren befürwortenden Vernehmlassern wird ausdrücklich kritisiert, dass die gewollte Lockerung sämtliche Aus- und Weiterbildungen betrifft. Mit der gewählten Formulierung seien auch Absolventen von kurzen Weiterbildungen und Sprachkursen betroffen. Eine derart weitgehende Lockerung

erscheine fraglich, zumal bei kurzen Weiterbildungen eher ein Missbrauchspotenzial in Bezug auf Aufenthaltsrechte erwartet werden könne.

Die SP schlägt vor, generell auf das Erfordernis des hohen wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Interesses zu verzichten. Es bestehe ansonsten die Gefahr, dass Studentinnen und Studenten bestimmter Studienrichtungen diskriminiert würden. Die CVP schlägt für Studierende ausserhalb der EU/EFTA Staaten die Einführung einer kontingentierten „green card“ vor. Die FDP, Liberalen stimmt dem Entwurf zu, weist aber ausdrücklich darauf hin, dass sie in Ergänzung zur vorgeschlagenen Regelung an ihrer Motion (08.3376) festhält. Danach sollen Hochschulabsolventen zum Zwecke der Stellensuche eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, die sechs Monate über den Hochschulabschluss hinaus reicht. Die Grünen unterstützen den vorgeschlagenen Entwurf.

Folgende Vernehmlassungsteilnehmer **sprechen sich gegen die Vorlage** aus:

Kantonsregierungen:

SO, UR, AI, TG, SG, ZH, FR, SH,

Parteien:

SVP

Verbände:

Teilweise: Verband Schweizerischer Arbeitsämter

Gegen die Vorlage wird hauptsächlich eingewendet, dass Aufenthaltsbewilligungen, die an Ausländerinnen und Ausländer zum Aus- und Weiterbildungszweck erteilt werden, einen eindeutigen temporären Charakter aufweisen. Ziel solcher Ausbildungen sei es, dass die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer nach Abschluss des Studiums das Erlernte in ihrem Heimatland anwenden können, um die dortige wirtschaftliche Situation voranzutreiben und zu verbessern. Dies sei auch der Grund gewesen, weshalb der Gesetzgeber in der Beratung des AuG bewusst die Bestimmung der gesicherten Wiederausreise beibehalten habe. Der Arbeitsmarkt habe sich als genügend flexibel erwiesen.

Ziel der heutigen Regelung sei es, dass nicht neue Arbeitsbewilligungen erteilt werden, wenn Personen mit gleicher oder vergleichbarer Qualifikation auf Stellensuche sind. Diese Filterfunktion habe sich bewährt. Eine generelle Zulassung, ohne den Inländervorrang zu berücksichtigen, wird daher abgelehnt.

Eine allfällige mögliche Anpassung des Ausländergesetzes wird darin gesehen, dass eine gewisse Lockerung bei der Kontingentszuteilung für Bewilligungen angestrebt wird. So könne für diese Sondergruppe ein eigener Pool von kontingentierten Bewilligungen geschaffen werden.

Die SVP lehnt die geforderte Revision des Ausländergesetzes als unnötig ab, da die geltende Regelung ausreiche. Mit der Personenfreizügigkeit innerhalb des EU-EFTA-Raumes hätten die Schweizer Unternehmen Zugriff auf ein immenses Reservoir an gut ausgebildeten Arbeitskräften. Für den Fall, dass die verlangte Neuregelung eingeführt werden sollte, sei nicht einzusehen, weshalb sie lediglich auf Hochschulabsolventen beschränkt bleiben soll; es könne jederzeit auch ein erhöhter Bedarf an anderen Arbeitskräften, etwa aus den Handwerksbranchen, entstehen.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 21 Abs. 3 (neu)

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

UR, ZH, ZG, teilweise NE: sprechen sich explizit gegen die Aufhebung des Inländervorrangs aus. Gesetzestechnisch sollten Ausnahmen von den Zulassungsvoraussetzungen einzig in Art. 30 AuG geregelt werden.

BL: schlägt folgende Formulierung vor: "Ausländerinnen und Ausländer können zugelassen werden, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichen Interesse ist und insbesondere der Grundlagenforschung, der Spitzenforschung oder der Anwendung neuer Technologien dient."

TI: Die Bestimmung diskriminiere Studenten ausländischer Universitäten. Im Rahmen der Bologna Reform werde vielmehr eine Vereinheitlichung angestrebt.

FDP, Die Liberalen: befürwortet ausdrücklich die Aufhebung des Inländervorrangs, sofern die Anstellung von ausländischen Arbeitskräften von hohem Interesse ist. Damit werde der Wirtschaftsstandort gestärkt, und die vorgeschlagene Bestimmung bringe eine Erleichterung für die Arbeitgeber mit sich.

Economiesuisse: Die vorgeschlagene Regelung decke sich mit dem heutigen Recht (Art. 30 Abs. 1 Bst. g, h und i, sowie Art 47 VZAE. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die vorgeschlagenen Änderungen erhöhten Nutzen schaffen würden.

Verband Schweizerischer Arbeitsämter: kritisiert ausdrücklich die vorgeschlagene Regelung und beantragt die Beibehaltung des geltenden Rechts. Die Unternehmen hätten keinen Bedarf im Sinne der Initiative angemeldet. Zudem bestehe die Gefahr einer zusätzlichen Belastung der Sozialwerke.

Verband der Schweizer Studierendenschaften: In der heutigen gesetzlichen Lage könne der Bundesrat auf die Unterstellung der Hochschulabsolventen unter die Höchstzahlenregelung verzichten; mit der Streichung in Art. 30 wäre dies nicht mehr möglich. Die Höchstzahlenregelung mache die Arbeitsmarktzulassung willkürlich, denn zu Studienbeginn könne unmöglich abgeschätzt werden, ob nach Abschluss die Bewilligungserteilung im Rahmen der Höchstzahlen überhaupt möglich ist. Entsprechend sollten hier die Absolventen nicht aus dem Ausnahmekatalog gestrichen werden und der Bundesrat angewiesen werden, die Verordnung so anzupassen, dass die Absolventen nicht mehr den Höchstzahlenregelungen unterworfen sind. Er macht folgenden Gegenvorschlag :

Art. 21 AuG

3 Absolventinnen und Absolventen von Schweizer Hochschulen können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden.

Art. 30 AuG

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;~~

Art. 47 VZAE 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;~~

ETH Zürich: schlägt folgende Formulierung vor:

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

Art. 30 AuG

i. Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern.

Ein Teil der Vernehmlasser fordert, dass der Begriff "hohes wissenschaftliches oder wirtschaftliches Interesse" näher konkretisiert wird.

Art. 27 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d sowie Abs. 2^{bis} (neu)

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

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.

BS: regt an, dass der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2bis AuG betreffend Aufenthaltsbewilligungen zu Aus- oder Weiterbildungszwecken konkretisiert wird. Trotz Abschluss eines schweizerischen Hochschulabschlusses bestehe kein genereller Anspruch auf eine Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung.

FR: geht davon aus, dass die Bestimmung mehr Unklarheit mit sich bringe als die heutige Regelung.

Economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband: Problematisch sei, dass sich der Artikel an jede Form der Aus- oder Weiterbildung richte. Er sollte sich nur auf Ausländerinnen und Ausländer beziehen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium erfolgreich abgeschlossen haben.

TI, sinngemäss NE: Bst. d in dieser Formulierung sei überflüssig und bereits im geltenden Bst. a enthalten.

Verband der Schweizer Studierendenschaften: Die Formulierung würde zu unterschiedlichen Entscheidungen der kantonalen Behörden führen. Ausserdem würden die Restriktionen bei der Nebenerwerbstätigkeit nicht angegangen. Er schlägt daher die Einführung eines neuen Absatzes vor:

3 Bei Studierenden von Schweizer Hochschulen

a. wird an den Nachweis der notwendigen finanziellen Mittel eine Nebenerwerbstätigkeit ab Beginn des Studiums in der Schweiz angerechnet; und

b. kommt Abs. 1 lit. d nicht zur Anwendung.

ETH Zürich: Der Begriff der persönlichen Voraussetzungen müsse präzisiert werden.

Verband der Schweizer Studierendenschaften, ETH Zürich: fordern zudem eine Anpassung von Art. 27 Abs. 1 lit. c AuG, da sich dadurch die Zulassung auf Studierende beschränke, die über genügend finanzielle Mittel verfügen.

Zur Aufhebung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise (Abs. 1 Bst. d)

Kantonale Vorbehalte: Art. 27 AuG beziehe sich allgemein auf die Zulassung von Drittstaatsangehörigen für eine Aus- und Weiterbildung. Die Bestimmung beschränke sich also nicht nur auf die Zulassung von Hochschulabsolventen, sondern finde beispielsweise auch bei der Zulassung von Sprach- und Hotelfachschülern mit temporärem Aufenthalt in der Schweiz Anwendung. Für die Zulassung von Personen aus Drittstaaten zur Aus- und Weiterbildung, ausgenommen Studenten, sei die „gesicherte Wiederausreise“ als Bedingung beizubehalten. Diese Zulassungsvoraussetzung habe sich in der Praxis bewährt und nie zu Problemen geführt. Es wäre angezeigt, im Rahmen der Gesetzesrevision einen speziellen Artikel betreffend Absolventen von Hochschulen zu schaffen und im Übrigen die Zulassungsvoraussetzungen für andere Aus- und Weiterbildungen in der Schweiz unverändert zu belassen.

FDP, Die Liberalen: Wichtig sei, dass es möglich bleibe, ein Gesuch abzulehnen, wenn Anzeichen bestehen, dass ein Missbrauch vorliegt.

CVP, Verband der Schweizer Studierendenschaften, ETH Zürich: Unterstützen ausdrücklich die Aufhebung dieses Erfordernisses.

Bemerkungen zu Art. 23 Abs. 3 VZAE:

ETH-Rat, Verband der Schweizer Studierendenschaften, ETH Zürich: weisen darauf hin, dass die heutige Regelung der Beschränkung der Aufenthaltsbewilligung auf 8 Jahre nicht für ein ganzes Studium ausreiche und daher angepasst werden müsse.

Art. 30 Abs. 1 Bst. i
Aufgehoben

UR Spricht sich ausdrücklich gegen die Aufhebung aus.

ETH-Rat: Dem Bundesrat werde die Möglichkeit genommen, weitere Ausnahmen für Hochschulabsolventen festzulegen, daher sei von der Streichung abzusehen.

Art. 34 Abs. 5

5 Vorübergehende Aufenthalte 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.

innen und Ausländer mit Hochschulabschluss profitieren, wenn sie gut integriert sind. Daher wird die vorgeschlagene Regelung abgelehnt.

LU: Bei der Erteilung der Niederlassung müsse im Sinne einer Gleichbehandlung auch bei Hochschulabsolventen immer eine gute Integration vorausgesetzt werden.

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Grüne: beantragen, anstelle der vorgeschlagenen Regelung, dass Studierende nach Abschluss des Studiums generell eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erhalten (Modell Deutschland).

Economiesuisse, ZH: Von der Regelung sollen ausschliesslich Absolventen von Hochschulen profitieren können (entsprechend den Ausführungen zu Art. 27 E-AuG).