

4748

KR-Nr. 42/2010
KR-Nr. 43/2010

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

- a) zum dringlichen Postulat KR-Nr. 42/2010
betreffend Erhöhung der Studiengebühren
für Studentinnen und Studenten mit ausländischem
Reifezeugnis und Doktorandinnen und
Doktoranden mit einem ausländischen
Studienabschluss;**
- b) zum dringlichen Postulat KR-Nr. 43/2010
betreffend Erhöhung der Studiengebühren
und restriktive Gewährung von Stipendien
für Studierende aus dem Ausland**

(vom 1. Dezember 2010)

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. April 2010 folgendes von den Kantonsräten Matthias Hauser, Hüntwangen, Hans Frei, Watt-Regensdorf, und Walter Isliker, Zürich, am 15. Februar 2010 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat soll die Studiengebühren für ausländische Studierende an der Universität Zürich oder den Zürcher Fachhochschulen in derjenigen Höhe festlegen, dass dadurch die Kosten des Studienplatzes mindestens zu einem gleich hohen Grad gedeckt sind, wie dies durch die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) für Studierende aus anderen Kantonen der Fall ist.

Die Studiengebühren für ausländische Studierende haben sich – je nach Fakultät – an den effektiven Kosten eines Studienplatzes zu orientieren.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. April 2010 folgendes von den Kantonsräten Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie Kantonsrätin Silvia Steiner, Zürich, am 15. Februar 2010 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, für das Grundstudium unterschiedlich hohe Studiengebühren für Studierende aus dem In- und Ausland an der Universität und den Fachhochschulen zu erlassen resp. diese anzupassen. Studierende aus dem Ausland an der Universität und den

Fachhochschulen sollen substanziell höhere Studiengebühren als Inländer bezahlen, um einen Beitrag an die stetig steigenden Ausbildungskosten zu leisten, die durch öffentliche Gelder finanziert werden. Zusätzlich soll die Gewährung von Stipendien an Studierende aus dem Ausland restriktiver gehandhabt werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

1.1 Universität Zürich

Gemäss § 41 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniG; LS 415.11) sind die Studiengebühren an der Universität Zürich (UZH) unter Berücksichtigung der an anderen schweizerischen Universitäten geltenden Ansätze und unter der Wahrung des gleichen Zugangs aller Personen mit der nötigen Vorbildung zur Universität zu bemessen. Gestützt auf § 42 Abs. 1 UniG kann der Regierungsrat von Studierenden mit massgebendem Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich eine zusätzliche Gebühr als Beitrag an die Deckung der Nettokosten der Universität erheben, sofern sich der entsprechende Wohnsitzkanton nicht im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV; LS 415.17) an den Kosten der Universität beteiligt. Der IUV sind alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

Massgebender Wohnsitz ist in der Regel der Ort, an dem die Studierenden zum Zeitpunkt der Erlangung des Hochschulzulassungsausweises ihren gesetzlichen Wohnsitz hatten (§ 42 Abs. 2 UniG). Bei der Festlegung der zusätzlichen Gebühr für Studierende mit massgebendem Wohnsitz im Ausland – sogenannte Bildungsausländerinnen und -ausländer – kann berücksichtigt werden, wie der Zugang von schweizerischen Studierenden an Universitäten des betreffenden Staates geregelt ist (§ 42 Abs. 4 UniG).

Gemäss § 1 der Ausländergebührenverordnung vom 29. April 1998 (LS 415.322) bezahlen Bildungsausländerinnen und -ausländer eine zusätzliche Studiengebühr von Fr. 100 pro Semester.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bildungsausländerinnen und -ausländer* auf die verschiedenen Stufen:

Jahr	Grundstudium	Master	Doktorat	Total
2000	1089	0	690	1779
2005	1667	19	1082	2768
2009	1789	272	1406	3467
Anteil 2009	51,6%	7,9%	40,5%	100%
Anteil 2000	60,2%	0,7%	39,1%	100%

* Eingeschriebene Personen im Grundstudium (Lizenziat, Lehramtsstudiengänge, Bachelor), Master sowie Doktorat

Der Bund entrichtet für diese Studierenden 10% seines Grundbeitrages an die Universitäten entsprechend der Anzahl der Bildungsausländerinnen und -ausländer. 2009 betrug dieser Beitrag des Bundes an der Universität Zürich rund 8,8 Mio. Franken. Dies bedeutet einen Beitrag des Bundes von rund Fr. 4300 pro Bildungsausländerin und -ausländer im Grundstudium bzw. auf der Bachelor-/Masterstufe.

Gemäss der Verordnung über die Zulassung zum Studium an der Universität Zürich vom 25. August 2008 (VZS; LS 415.31) haben fremdsprachige Studierende grundsätzlich ausreichende Deutschkenntnisse nachzuweisen und gegebenenfalls eine Deutschprüfung abzulegen (§ 19 VZS). Zudem bestehen Richtlinien, die unter Berücksichtigung der Gleichwertigkeit mit einer schweizerischen gymnasialen Maturität festlegen, welche ausländischen gymnasialen Vorbildungsausweise ganz oder teilweise anerkannt sind. Die Beurteilung ausländischer Vorbildungsausweise wird in der Liste der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten über die Bewertung ausländischer Vorbildungsausweise für das Studium an schweizerischen Hochschulen veröffentlicht (§ 32 VZS). Bildungsausländerinnen und -ausländer haben bei bestimmten Studiengängen den Nachweis eines Studienplatzes im eigenen Land zu erbringen, um zu verhindern, dass ein Numerus clausus umgangen wird (vgl. § 40 Abs. 1 lit. c VZS). Zudem berechtigt ein ausländisches Bachelordiplom nur dann zu einem Masterstudium, wenn es an der Universität, an der es erworben wurde, ebenfalls zum Masterstudium berechtigen würde (§ 37 VZS).

1.2 Zürcher Fachhochschule

An den staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule (ZFH) sind die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung zusätzlicher Gebühren für ausländische Studierende anders geregelt. Gemäss § 31 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10) kann der Regierungsrat von Studierenden mit stipendienrechtlichem Wohnsitz ausserhalb des Kantons eine zusätzliche Gebühr verlangen, sofern sich der entsprechende Wohnsitzkanton nicht im Rahmen der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV; LS 414.12) an den Kosten der Hochschulen beteiligt. Die Höhe der Gebühr darf die Beitragssätze der Vereinbarung nicht überschreiten. Diese Regelung gilt sinngemäss für die ausländischen Studierenden (§ 31 Abs. 2 FaHG). Gemäss § 6 der Verordnung über die Studiengebühren an der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (LS 414.20) zahlen ausländische Studierende mit zivilrechtlichem Wohnsitz ausserhalb der Schweiz zusätzlich zu den ordentlichen Semestergebühren pro Semester Fr. 500. Gemäss bisheriger Praxis wurden mit dieser Bestimmung Grenzgängerinnen und -gänger erfasst.

2009 waren an der ZFH insgesamt 754 ausländische Studierende immatrikuliert; 292 auf Masterstufe und 462 auf Bachelorstufe, wovon 26 Grenzgängerinnen und -gänger, welche die zusätzliche Gebühr von Fr. 500 bezahlen.

2. Zusätzliche Studiengebühren für ausländische Studierende

2.1 Bildungspolitische Gesichtspunkte

Die gute Positionierung der Universität Zürich in der globalen Forschungs- und Bildungswelt steht in engem Zusammenhang mit ihrer Einbindung in internationale Netzwerke. Auf institutioneller Ebene ist dabei in erster Linie die Mitgliedschaft der Universität in der «League of European Research Universities (LERU)», der Vereinigung der führenden Forschungsuniversitäten Europas, zu erwähnen. Sie erhält damit Zugang zum Austausch von «Best Practices» in Wissenschaft und Forschung. Im Weiteren pflegt die Universität Partnerschaften mit der Universität Wien und der Humboldt-Universität Berlin. Hinzu kommen zahlreiche bilaterale Kooperationen, teilweise auch auf Instituts- und Lehrstuhlebene, sowie die Teilnahme an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Entwicklung.

Im Zuge der Umsetzung der Bologna-Reform hat sich die Universität Zürich auch für ausländische Studierende zu einem beliebten Stu-

dienort entwickelt. Über 40% der ausländischen Studierenden sind dabei in einem Doktoratsstudium eingeschrieben. Viele Doktorierende haben eine Anstellung an der Universität und sind damit auch Steuerzahlende im Kanton. Eine zusätzliche Studiengebühr in der Höhe der Beiträge der IUUV würde faktisch zu einem Ausschluss dieser Studierenden führen. Dies gilt auch für die ausländischen Studierenden an den Fachhochschulen, wenn die Studiengebühren in der Höhe der Beiträge gemäss der FHV festgelegt würden. Das zeigen die Beitragsklassen der beiden Vereinbarungen:

Jährliche Beiträge für die Beitragsklassen gemäss IUUV

	Fr.
Fakultätsgruppe I (Geistes- und Sozialwissenschaften)	10 090
Fakultätsgruppe II (Naturwissenschaften, Medizin, vorklinische Ausbildung)	24 430
Fakultätsgruppe III (Medizin, klinische Ausbildung)	48 860

Jährliche Beiträge für Studiengänge gemäss FHV

	Fr.
Architektur, Bau- und Planungswesen	20 300
Technik und IT	21 700
Chemie und Life Sciences Land- und Forstwirtschaft	26 000
Wirtschaft und Dienstleistungen	9 700
Wirtschaft und Dienstleistungen 2	19 400
Design	21 000
Gesundheit	16 600
Soziale Arbeit	11 000
Musik	21 100
Theater	28 900
Kunst	18 900
Angewandte Psychologie	8 900
Angewandte Linguistik	11 100
Pädagogik	25 500

Die Doktoratsstufe ist für den Wissenschaftsbetrieb der Universität von grundlegender Bedeutung. Doktorierende sind, sofern auf Qualifikationsstellen angestellt, Angehörige des akademischen Mittelbaus und damit eine der tragenden Säulen universitärer Forschung und Lehre. Will die Universität Zürich auch künftig kompetitive universitäre Forschung betreiben, ist sie deshalb darauf angewiesen, für die Doktorats- wie PhD-Stufe die qualifiziertesten Studierenden gewinnen zu können, ungeachtet ihrer Herkunft. Bei hohen Gebühren bestünde die Gefahr, dass erfolgreiche Bildungsausländerinnen und -ausländer künftig auf ein Doktoratsstudium an der Universität Zürich verzichten, was diese in ihrer Forschungs- und Lehrkompetenz empfindlich treffen würde. Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die Masterstufe, auf der sich die Studierenden für die Doktoratsstufe qualifizieren können.

Sehr hohe oder prohibitive Gebühren für ausländische Studierende sind zudem vor dem Hintergrund der Beteiligung der Schweiz am Europäischen Bildungs- und Forschungsraum zu beurteilen. Ein Grossteil der ausländischen Studierenden in der Schweiz stammt aus EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig bewirkt die Teilnahme an den Europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen zum Teil erhebliche Mittelzuflüsse. So hat die Universität im Rahmen des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms (2007–2013) bis Ende 2009 insgesamt rund 31 Mio. Franken Drittmittel eingeworben. Vom Europäischen Forschungsrat (ERC) wurden ihr bisher zwölf ERC-Grants im Umfang von rund 20 Mio. Euro zugesprochen.

Die Anwesenheit von ausländischen Studierenden bietet im Weiteren Vorteile für den Hochschulstandort Zürich. Der Hochschulzugang für ausländische Studierende sichert – vor allem im europäischen Raum – ein «Gegenrecht» für schweizerische Studierende. Sie können, zu teils geringen Gebühren, an einer Hochschule im Ausland studieren und ihre dort erworbenen Kompetenzen nach dem Abschluss auch in der Schweiz beruflich einsetzen. In der Bundesrepublik Deutschland etwa sind z. B. ausländische Studierende betreffend Studiengebühren den inländischen gleichgestellt, d. h. in Bundesländern, die keine Studiengebühren kennen, studieren Schweizer Studierende unentgeltlich (zurzeit ist dies in Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinlandpfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen der Fall), in den übrigen Bundesländern sind die Studiengebühren mit den schweizerischen vergleichbar. Gemäss Angaben der OECD waren 2007 über 6500 Studierende mit Herkunftsland Schweiz an ausländischen Hochschulen eingeschrieben. Die meisten davon, d. h. über 2000 Personen, studierten in Deutschland.

Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch die günstigen Auswirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons, wenn in der Schweiz ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer nach dem Studium eine Berufstätigkeit im Kanton ausüben oder, im Falle ihrer Rückkehr in die Heimat, als «Botschafterin» oder «Botschafter» der Schweiz wirken.

Aus diesen Gründen sind zusätzliche Studiengebühren für besonders qualifizierende Ausbildungen wie das Masterstudium und das Doktorat als falsches Signal.

2.2 Massvolle Erhöhung bzw. Erweiterung der geltenden Studiengebührenordnungen

Gestützt auf § 42 Abs. 2 UniG legt die Ausländergebührenverordnung fest, dass ausländische Studierende an der Universität Zürich zu den Immatrikulationsgebühren und Semesterbeiträgen eine Benützungsg Gebühr von Fr. 100 pro Semester bezahlen, wenn im Zeitpunkt der Erlangung des Hochschulzulassungsausweises ihre Eltern Wohnsitz im Ausland (ohne Fürstentum Liechtenstein) hatten.

Diese Gebühr soll für die Studierenden der Bachelorstudiengänge – analog zur Regelung an der Zürcher Fachhochschule – auf Fr. 500 erhöht werden. Zugleich soll die bisherige Regelung an der Zürcher Fachhochschule – über die Grenzgängerinnen und Grenzgänger hinaus – auf die übrigen Bildungsausländerinnen und -ausländer erweitert werden. Die Hochschulen sollen jedoch die Möglichkeit haben, die Studiengebühren aus sozialen Gründen oder im Interesse der Qualitätssicherung oder -steigerung im Einzelfall ganz oder teilweise zu erlassen.

3. Stipendien

Die Vergabe von Stipendien an ausländische Studierende ist bereits heute einschränkend geregelt. Gemäss § 17 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (LS 410.1) können Ausländerinnen und Ausländer erst nach einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz Stipendien beziehen. Zudem kann eine Person in Ausbildung nur unter gewissen Voraussetzungen einen stipendienrechtlichen Wohnsitz begründen. Sie muss unter anderem eine abgeschlossene Erstausbildung sowie einen zweijährigen ununterbrochenen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz nachweisen und während dieser Dauer aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig gewesen sein. Vor diesem Hintergrund besteht im Stipendienbereich kein Handlungsbedarf.

Für EU- bzw. EFTA-Bürgerinnen und -Bürger gewährleistet das Freizügigkeitsabkommen bzw. das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA; SR 0.632.31) in einem gewissen Rahmen eine stipendienrechtliche Gleichbehandlung mit Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Diese Abkommen sind nur in seltenen Fällen anwendbar. Wer allein zu Studienzwecken in die Schweiz einreist und kein Kind ausländischer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer mit Wohnsitz in der Schweiz ist oder hier selber als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer tätig ist, kann keine Rechte aus den genannten Abkommen ableiten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die dringlichen Postulate KR-Nrn. 42/2010 und 43/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi