

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. März 2010

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

475. Dringliche Postulate (Erhöhung der Studiengebühren für Studentinnen und Studenten mit ausländischem Reifezeugnis und Doktorandinnen und Doktoranden mit einem ausländischen Abschluss; Erhöhung der Studiengebühren und restriktive Gewährung von Stipendien für Studierende aus dem Ausland)

A. Die Kantonsräte Matthias Hauser, Hüntwangen, Hans Frei, Watt-Regensdorf, und Walter Isliker, Zürich, haben am 15. Februar 2010 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat soll die Studiengebühren für ausländische Studierende an der Universität Zürich oder der 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 zudem – je nach Fakultät – an den effektiven Kosten eines Studienplatzes zu orientieren.

Begründung:

In den vergangenen 10 Jahren hat sich die Anzahl ausländischer Studierender und Doktoranden an Zürcher (Fach-)Hochschulen sowie der Universität Zürich verdoppelt. Diese Steigerung ist zum einen mit dem freien Zugang und zum anderen mit dem hohen Qualitätsniveau der Schweizer Bildungsinstitutionen zu begründen. Rund drei Viertel der ausländischen Studierenden – inkl. Doktoranden – stammen aus europäischen Nachbarländern.

Ein Studium oder Doktorat kostet die Zürcher Steuerzahler je nach Fakultät mehrere zehntausend und bis zu hunderttausend Franken jährlich. Diese Investition in die Zürcher und Schweizer Volkswirtschaft lohnt sich, falls die Studierenden langfristigen Eingang in den örtlichen Arbeitsmarkt finden. Typischerweise ist dies jedoch nicht der Fall. Ausländische Studierende und Doktorierende verlassen die Schweiz nach Abschluss ihrer Studien in aller Regel wieder, womit dem Kanton Zürich ein erhebliches Investitionsdefizit verbleibt.

Die Studiengebühren für ausländische und ausserkantonale Studierende sind heute nur unwesentlich höher als für Studierende aus dem Kanton Zürich. Immerhin erhält der Kanton Zürich für Studierende

aus anderen Kantonen Ausgleichszahlungen gemäss der Interkantonalen Universitätsvereinbarung. Für ausländische Studierende ist dies nicht der Fall, die Kosten für deren Studienplatz werden zum grossen Teil vom Kanton Zürich getragen.

Der Regierungsrat hat gemäss Universitätsgesetz §42 die Kompetenz, die Studiengebühren für ausländische Studierende anzupassen. Dieses Postulat verlangt von der Regierung betreffend dem Kostendeckungsgrad ausserkantonalen Studierender Gleichbehandlung.

B. Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie Kantonsrätin Silvia Steiner, Zürich, haben am 15. Februar 2010 folgendes Postulat eingereicht.

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 substantiell 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.

Begründung:

Die Zahl ausländischer Studierender an den schweizerischen Hochschulen ist zwischen 1997 und 2009 von 12400 auf 30500 angestiegen. Das Bundesamt für Statistik spricht von einer «massiven kontinuierlichen Zunahme». Gemäss einer Hochrechnung der NZZ am Sonntag vom 31. Januar 2010 (basierend auf umfangreiche Daten des Bundesamts für Statistik) verursachen die ausländischen Studierenden Bildungskosten von 560 Mio. Franken. Im Kanton Zürich belaufen sich die Kosten für die 3000 ausländischen Studierenden an Universität und Fachhochschule (ohne ETH) auf 80 Mio. Franken. Insbesondere fallen hierbei die teuren Studiengänge im Bereich Musik und Theater ins Gewicht.

Die ausländischen Studierenden bezahlen in Zürich praktisch die normalen Studiengebühren von rund Fr. 700 Franken pro Semester, obwohl die Ausbildungen je nach Fakultät 13000 Franken bis gegen 100000 Franken pro Jahr betragen.

Während aber zwischen den Kantonen ein Kostenausgleich besteht, trifft dies auf ausländische Studierende nicht zu. Der Bund zahlt an die Ausbildungskosten der ausländischen Studierenden nur einen Zehntel der tatsächlichen Kosten, den grossen Rest hat der Kanton Zürich selber zu bezahlen, d. h. also durch Steuergelder.

In den nächsten Jahren wird vor allem der Druck aus Deutschland stark zunehmen, angesichts der überfüllten deutschen Hochschulen und der deutlich höheren Abiturientenquote als in der Schweiz. Der Kanton Zürich sollte nicht für die Grundausbildung ausländischer Studierenden interessant sein. Verschiedene Universitäten in der Schweiz (z. B. Freiburg, Neuenburg, St. Gallen und vor allem Tessin [USI]) verlangen von den ausländischen Studierenden höhere Studiengebühren als für Inländer. Diesbezüglich ist vor allem die USI zu erwähnen, die für inländische Studierende 4000 Franken und für ausländische Studierende zusätzliche Gebühren von 4000 Franken pro Jahr verlangt (gemäss Aufstellung CRUS).

Angesichts des hohen Renommées der Zürcher Hochschullandschaft sind die derzeitigen Studiengebühren ein Spottpreis. Auch in der EU gelten zum Teil unterschiedliche Tarife für in- und ausländische Studierende, wobei EU-Staatsangehörige nicht diskriminiert werden dürfen. Schweizerinnen und Schweizer werden dagegen häufig nicht gleich wie EU-Staatsangehörige behandelt.

Zusätzlich soll die Gewährung von Stipendien an Studierende aus dem Ausland restriktiver gehandhabt werden. Dadurch sollen keine Anreize geschaffen werden, dass es für Studierende aus dem Ausland finanziell interessanter ist, in Zürich zu studieren als in ihrem Heimatland.

Der Kantonsrat hat die Postulate KR-Nrn. 42/2010 und 43/2010 am 8. März 2010 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Matthias Hauser, Hüntwangen, Hans Frei, Watt-Regensdorf, und Walter Isliker, Zürich, und zum dringlichen Postulat Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Silvia Steiner, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Internationalisierung ist ein strategisches Ziel der Zürcher Hochschulen. Die Universität ist nicht nur Mitglied der «League of European Research Universities (LERU)», der Vereinigung der führenden Forschungsuniversitäten Europas. Sie pflegt auch viele bilaterale Kooperationen und nimmt an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Entwicklung teil. Diese enge Vernetzung mit der internationalen Hochschullandschaft spiegelt sich in der hohen Zahl qualifizierter ausländischer Professorinnen und Professoren. Im Zuge der Umsetzung der Bologna-Reform hat sich die Universität Zürich auch für ausländische Studierende zu einem beliebten Studienort entwickelt.

Gemäss §41 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniG; LS 415.11) sind die Studiengebühren an der Universität Zürich 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. 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). Schliesslich kann bei der Festlegung der zusätzlichen Gebühr für Studierende mit massgebendem Wohnsitz im Ausland berücksichtigt werden, wie der Zugang von schweizerischen Studierenden an Universitäten des betreffenden Staates geregelt ist (§ 42 Abs. 4 UniG). Mit dem Anknüpfungspunkt des gesetzlichen Wohnsitzes im Zeitpunkt der Erlangung des Hochschulzulassungsausweises werden die meisten ausländischen Studierenden vom Geltungsbereich dieser Bestimmung erfasst.

Tabelle 1, ausländische Studierende an der Universität Zürich*

Jahr	Grundstudium	Master	Doktorat	MAS	Total
2000	1089	0	690	0	1779
2005	1667	19	1082	0	2768
2009	1789	272	1406	425	3892
Anteil 2009	46,0%	7,0%	36,1%	10,9%	100%
Anteil 2000	61,2%	0,0%	38,8%	0,0%	100%

*Eingeschriebene Personen im Grundstudium (Lizentiat, Lehramtsstudiengänge, Bachelor), Master sowie Doktorat und in Weiterbildungsgängen mit Abschluss Master of Advanced Studies (MAS)

Fast die Hälfte der ausländischen Studierenden ist im Doktorat und in MAS-Studiengängen eingeschrieben. Für Letztere werden kostendeckende Studiengebühren erhoben. Viele Doktorierende haben eine Anstellung an der Universität (Assistenz) und sind damit auch Steuerzahlende im Kanton.

Gemäss § 1 der Ausländergebührenverordnung vom 29. April 1998 (LS 415.322) zahlen ausländische Studierende eine zusätzliche Studiengebühr von Fr. 100 pro Semester.

Eine zusätzliche Studiengebühr für die ausländischen Studierenden in der Höhe der Beiträge der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV; LS 415.17) würde faktisch zu einem Ausschluss der ausländischen Studierenden führen. Dies gilt auch für die ausländischen Studierenden an den Fachhochschulen, wenn die Stu-

diengebühren in der Höhe der Beiträge gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV; LS 414.12) festgelegt wurden.

Tabelle 2, Beiträge für die Beitragsklassen gemäss IUUV

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

Tabelle 3, Beiträge für Studiengänge gemäss FHV

	in Franken
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

Weil Studierende mit massgebendem Wohnsitz im Ausland keine Beiträge der IUUV auslösen, zahlt der Bund für diese Studierenden 10% seines Grundbeitrages an die Universitäten entsprechend der Anzahl ausländischer Studierender. 2009 betrug der Beitrag des Bundes für die ausländischen Studierenden an der Universität Zürich rund 8,8 Mio. Franken. Dies bedeutet einen Beitrag des Bundes von über Fr. 4500 pro Studierende oder Studierenden im Grundstudium.

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 – etwa aus den EU-Forschungsprogrammen.

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 gegebenenfalls in der Schweiz beruflich einsetzen. In der Bundesrepublik Deutschland etwa sind z. B. ausländische Studierende betreffend Studiengebühren in der Regel den inländischen gleichgestellt, d. h., in Bundesländern, die keine Studiengebühren kennen, studieren Schweizer Studierende unentgeltlich (zurzeit ist dies in Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, 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.

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 einer Vereinbarung (FHV) 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 Art. 5 FHV, der dem kantonalen Recht übergeordnet ist, sind höhere Studiengebühren für ausländische Studierenden nur möglich, wenn diese entweder keinen zivilrechtlichen Wohnsitz oder keine zweijährige Erwerbstätigkeit in einem Vereinbarungskanton aufweisen. Höhere Studiengebühren für ausländische Studierende betreffen deshalb vor allem Grenzgängerinnen und Grenzgänger. 2008 waren an der ZFH insgesamt 630 ausländische Studierende immatrikuliert (vgl. dazu die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 249/2008 betreffend Studierende mit ausländischer Zulassungsberechtigung an Zürcher Fachhochschulen sowie Studierende mit ausländischen Fachhochschulabschlüssen an Zürcher Fachhochschulen oder an der Universität Zürich).

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.

Die Vergabe von Stipendien an ausländische Studierende ist bereits heute sehr 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.

Für EU- bzw. EFTA-Bürgerinnen und -Bürger gewährleistet das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) 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. 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.

Der Regierungsrat ist bereit, die dringlichen Postulate KR-Nrn. 42/2010 und 43/2010 im Sinne der Erwägungen entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi