



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS  
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

www.snf.ch  
Wildhainweg 3, Postfach 8232, CH-3001 Bern

**Präsident des Stiftungsrates**  
**Präsident des Forschungsrates**  
Telefon +41 (0)31 308 22 22  
E-Mail gs@snf.ch

Staatssekretariat für Migration  
Stabsbereich Recht  
Frau Carola Haller  
[carola.haller@sem.admin.ch](mailto:carola.haller@sem.admin.ch)  
Herr Bernhard Fürer  
[bernhard.fuerer@sem.admin.ch](mailto:bernhard.fuerer@sem.admin.ch)

Bern, 28. Mai 2015

## **Stellungnahme des Schweizerischen Nationalfonds zur Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Umsetzung von Artikel 121a BV)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga

Der SNF lässt Ihnen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassungsvorlage gerne seine Stellungnahme zukommen.

### **Der Forschungsstandort Schweiz ist sehr stark betroffen**

Die Auswirkungen des Abstimmungsergebnisses vom 9. Februar 2014 (Masseneinwanderungsinitiative) für den Forschungs- und Wissenschaftsplatz Schweiz waren unmittelbar zu spüren. Namentlich der Ausschluss vom Forschungsprogramm der EU „Horizon 2020“ und die Unmöglichkeit, an den Ausschreibungen des renommierten European Research Council (ERC) teilzunehmen, bedeuteten einen harten Schlag für die Forschung in der Schweiz. Negative Auswirkungen sind für Forschende in ganz Europa zu verzeichnen, denn die für eine erfolgreiche wissenschaftliche Tätigkeit unabdingbaren Kooperations- und Mobilitätsmöglichkeiten wurden eingeschränkt oder abgeschnitten. Der Forschungsplatz Schweiz, der weltweit eine Spitzenposition hält (vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 27 und 31 des erläuternden Berichts), war und ist von diesen negativen Konsequenzen besonders stark betroffen.

### **Übergangsmassnahmen „Temporary Backup Schemes“**

Der SNF hat umgehend Ersatzmassnahmen für die beiden Wettbewerbe um „Starting Grants“ und „Consolidator Grants“ des ERC ergriffen, von welchen Forschende aus der Schweiz vollständig ausgeschlossen waren: die „SNSF **Temporary Backup Schemes**“ TBS. Obwohl die TBS sehr begrüsst und als wichtig erachtet wurden und in der Evaluation mit international besetzten Evaluationsgremien gearbeitet wurde, ist klar, dass diese – wie der Name sagt – „temporären“ Massnahmen kein nachhaltiger Ersatz für den internationalen Spitzenwettbewerb um ERC-Grants sein können. Eine Neuauflage dieses **Not-Szenarios** wird es in diesem Sinne nicht geben können.

### **Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die Schweiz**

Vor diesem Hintergrund und im Interesse des Erhalts von exzellenten Bedingungen für den Wissenschafts- und Forschungsplatz Schweiz erachtet es der SNF als wichtig, dem Bundesrat die essentiellen Aspekte mit Bezug zur wissenschaftlichen Forschung im Hinblick auf die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative darzulegen. Der SNF begrüsst es sehr und er dankt dem Bundesrat für seine Absicht, insbesondere die Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung zu berücksichtigen (Erläuternder Bericht, S. 20).

### **Bundesauftrag an den SNF; Legislaturziele des Bundesrats**

Der auf Artikel 10 FIFG (SR 420.1) und Artikel 1 Statuten SNF abgestützte Bundesauftrag an den SNF lautet „die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Vernetzung“ der wissenschaftlichen Forschung in der Schweiz zu fördern und „der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses besondere Aufmerksamkeit“ zu schenken. Dies erfordert, dass sowohl mit Bezug auf das **FZA** die Grundlage für die **Assoziierung der Schweiz** an Horizon 2020 erreicht wird, aber auch bei den vorliegend zur Diskussion stehenden Massnahmen des Ausländerrechts die **besonderen Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung hinsichtlich der Regelungen für Höchstgrenzen und Kontingente voll berücksichtigt werden**. Letzteres erfordert nach Auffassung des SNF eine weitestgehende Ausnahme des Hochschulbereichs von den Massnahmen, namentlich um die unabdingbare Mobilität von Forschenden in die und aus der Schweiz zu ermöglichen. Bereits sind negative Folgen spürbar, indem Spitzenforschende die Schweiz angesichts ungewisser internationaler Teilnahmemöglichkeiten zu meiden beginnen. Damit wird der für das Fortkommen von Wirtschaft und Gesellschaft sehr wichtige Beitrag der Forschung in der Schweiz mittel- und langfristig entscheidend geschwächt. Mit Blick auf die am 8.5.2015 publizierten **Legislaturziele 2015-2019** des Bundesrats erscheinen das Ziel 5 (**führende Position der Schweiz bei Bildung, Forschung und Innovation**), aber auch die Ziele 2 (Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Wettbewerbsfähigkeit) und 4 (Erneuerung der Beziehungen zur EU) gefährdet, wenn die Rahmenbedingungen für die Wissenschaft und Forschung nicht durch eine Lösung beim FZA (vgl. nachstehend A) bzw. durch Ausnahmen von den Kontingenten und Höchstzahlen (vgl. nachstehend B) geschützt und gestärkt werden.

#### **A) Zum FZA**

Wie der Bundesrat selbst schreibt, kommt den Verhandlungsergebnissen zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) eine entscheidende Bedeutung zu. Deshalb kann der heute vorliegende Umsetzungsvorschlag auf Ebene Ausländerrecht nicht abschliessend beurteilt werden. Nach Einschätzung des SNF ist gerade mit Bezug zur internationalen Vernetzung der Forschung der Schweiz dieser Aspekt der Umsetzung der Initiative vorrangig, hängen doch davon namentlich die Teilnahme an Horizon 2020 sowie wesentlich der Erhalt der Spitzenqualität und Internationalität der Forschung der Schweiz ab. Beste Rahmenbedingungen für Forschung und Wissenschaft bilden wesentliche Voraussetzungen für die Qualität der Volkswirtschaft eines Landes.

Im Hinblick auf das Verhältnis der Schweiz zu Europa schlägt der Bundesrat gemäss **Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs** vor, dass das Gesetz für Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten nur soweit anwendbar ist, als das FZA keine abweichende Bestimmungen oder das Gesetz günstigere Bestimmungen enthält. **Der SNF ersucht den Bundesrat, sich aktiv dafür einzusetzen, dass**

**diese Bestimmung zum Tragen kommt** und die entsprechenden Verhandlungen zum FZA im Ergebnis u.a. die Vollasoziiierung der Schweiz an Horizon 2020 ermöglichen. Der SNF geht von einem breiten Verständnis für dieses Ziel aus.

Der SNF betont mit Blick auf optimale und unerlässliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Wissenschaft und Forschung, dass die **Zusammenarbeit zwischen Forschenden mit verschiedenem kulturellem Hintergrund die Qualität der Forschung** und vor allem **die Lösung von wissenschaftlichen Problemen positiv zu beeinflussen** scheint. Der Erfolg des Forschungsplatzes Schweiz kann u.a. mit dieser bisher hervorragend praktizierten internationalen Zusammenarbeit erklärt werden. Dieser Erfolg würde mit dem erneuten Ausschluss der Schweiz vom europäischen Forschungsraum entscheidend gefährdet. Nicht nur 'excellent incoming researchers' könnten in Zukunft die Schweiz meiden. Es besteht mittel- und langfristig die **Gefahr eines „brain drain“** nach aussen, wenn das stimulierende, hochkompetitive, internationale Umfeld in der Schweiz fehlt. Nach Auffassung des SNF ist es äusserst wichtig, diese Wirkung zu vermeiden. Weiter ist zu beachten, wie die **internationale Vernetzung der Wissenschaft** funktioniert: die besten internationalen Forschungszusammenarbeiten entstehen spontan, themen- bzw. problembezogen und individuell. Das geht nur in einem **offenen internationalen Forschungsraum**, und deshalb sind die Kooperationsmöglichkeiten im EU-Raum von sehr hoher Bedeutung für die Schweiz. Dazu kommt, dass bei sehr grossen und teuren **Infrastrukturen** die Koordination von Knowhow und Finanzierung der **Schweiz enorme Vorteile** verschafft.

#### **B) zu den Höchstzahlen und Kontingenten; Stellungnahme von swissuniversities**

Der SNF verweist im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrats auf die detaillierte Stellungnahme von swissuniversities und die darin enthaltenen Anträge bezüglich Kontingenten, Höchstzahlen und Aufenthaltsdauern im Forschungs- und Hochschulbereich. Der SNF unterstützt die Position von swissuniversities und ersucht den Bundesrat, diese vollständig zu berücksichtigen.

Wie swissuniversities ist der SNF der Auffassung, dass es eine **spezielle Regelung für den Bereich Wissenschaft und Forschung** braucht. Der SNF betont, dass sich die **Rekrutierung von Fachkräften im Wissenschaftsbereich** nach speziellen, mit den anderen Branchen nicht vergleichbaren Kriterien richtet. Namentlich ist darauf zu verweisen, dass der **internationale wissenschaftliche Wettbewerb um exzellente Forschende** essentiell ist für die Stärke und Qualität eines Forschungsstandorts und keinesfalls ausgehebelt werden darf. Beschränkungen wie Höchstzahlen und Kontingente können diesbezüglich nicht sinnvoll definiert werden. Die Mobilität im Wissenschaftsbereich ist geprägt von Zu- und Abwanderung, d.h. der Gewinnung von Forschenden für die Schweiz steht die Abwanderung von Forschenden aus der Schweiz gegenüber. Gleichzeitig haben die Hochschulen und Forschungsstätten auch ohne formellen Inländervorrang ein Interesse daran, herausragende einheimische Forschende zu halten oder in die Schweiz zurückzuholen. **Der Wissenschaftsbereich lebt von der Priorität hochqualifizierter Arbeitskräfte mit hoher Produktivität und der internationalen Mobilität.** Es rechtfertigt sich somit, diesen Bereich spezifisch und zweckmässig zu regeln und zum Nutzen von Gesellschaft und Wirtschaft der Schweiz von Beschränkungen auszunehmen.

## Zusammenfassung

Der SNF ersucht den Bundesrat dringend darum, sein Bekenntnis zur **Berücksichtigung der Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung** (erläuternder Bericht, S. 20) in den anstehenden Umsetzungsarbeiten zur Masseneinwanderungsinitiative zu konkretisieren und wirkungsvolle Regelungen bzw. Massnahmen zu realisieren. Er bedauert, dass der Gesetzesentwurf keine besonderen Bestimmungen für diesen Bereich enthält. Der SNF hält dafür, dass zum einen in der Vorlage zur Anpassung der Ausländergesetzgebung **konkrete Spezial-Bestimmungen für den Wissenschafts- und Hochschulbereich** im Sinne der vorstehenden Überlegungen formuliert werden sollten. Zum andern ist – wie oben ausgeführt und aus vielfältigen Gründen – den Bedürfnissen des Wissenschafts- und Hochschulbereichs beim weiteren Schicksal des FZA Rechnung zu tragen, damit die Vollassoziierung der Schweiz am europäischen Forschungsprogramm erzielt werden kann (zur Bedeutung des Forschungsabkommens vgl. insbesondere S. 31 des erläuternden Berichts). Im Hinblick auf den letzterwähnten Punkt dankt der SNF dem Bundesrat dafür, dass er sich im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten für die in **Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs** skizzierte Möglichkeit stark macht.

Der SNF dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Stellungnahme und die Aufnahme seiner Vorschläge. Er ist bei Bedarf auch gerne zu ergänzenden Auskünften bereit. Im Hinblick auf die weiteren Umsetzungsarbeiten zur Steuerung der Zuwanderung dankt Ihnen der SNF für eine Berücksichtigung in den Adressatenlisten der Vernehmlassungen.

Freundliche Grüsse



Gabriele Gendotti  
Präsident des Stiftungsrats des SNF



Prof. Martin Vetterli  
Präsident des Forschungsrats des SNF