

Luzern, 3. Februar 2026

**ANTWORT AUF ANFRAGE****A 570**

Nummer: A 570  
Protokoll-Nr.: 148  
Eröffnet: 20.10.2025 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

**Anfrage Ursprung Jasmin und Mit. über die Gefahr einer unkontrollierten Massenzuwanderung als Folge des EU-Rahmenvertrags und einer drohenden Überlastung für den Kanton Luzern**

## Vorbemerkung:

Der politische Prozess zum Paket Schweiz–EU respektive den Bilateralen III ist noch nicht abgeschlossen. Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat steht erst bevor. Es ist davon auszugehen, dass es in der parlamentarischen Beratung noch Änderungen, insbesondere an der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung, geben wird. Aussagen zu konkreten Auswirkungen auf den Kanton Luzern sind zum jetzigen Zeitpunkt daher verfrüht (s. insbesondere Fragen 12 und 13).

Zu den Fragen nimmt unser Rat wie folgt Stellung:

Zu Frage 1: Wann und unter welchen Bedingungen würde eine migrierende Person ein Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz bekommen?

Das Daueraufenthaltsrecht erhält, wer auf Gesuch hin und nach erfolgter Prüfung die Anforderungen erfüllt. Das in der Richtlinie 2004/38/EG (UBRL) vorgesehene Daueraufenthaltsrecht steht erwerbstätigen EU-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zu. Perioden von vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr zählen für die Berechnung der Fünfjahresfrist nicht. Die Schweiz kann den Aufenthalt von unfreiwillig arbeitslosen Personen und ihren Familienangehörigen vor Erhalt des Daueraufenthaltsrechts beenden, wenn diese sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen und nicht mit Behörden wie z.B. den öffentlichen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) kooperieren, um eine Stelle zu finden.

Zu Frage 2: Könnte jemand, der Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld bezieht, aber einmal in einem kleinen Pensum in der Schweiz gearbeitet hat, ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht bekommen und somit von unseren Sozialwerken leben?

In der Schweiz können nur erwerbstätige EU-Staatsangehörige das Daueraufenthaltsrecht erhalten. Bei einem vollständigen Sozialhilfebezug von mehr als sechs Monaten innerhalb von fünf Jahren besteht kein Anspruch auf Daueraufenthaltsrecht. Ein vollständiger Sozialhilfebezug unterbricht den Lauf der Fünfjahresfrist (s. Frage 1).

Ist eine Person beim RAV gemeldet, wird die Zeit der Arbeitslosigkeit an die fünfjährige Aufenthaltsdauer angerechnet. Sie wirkt sich somit nicht negativ auf die Fünfjahresfrist für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts aus. Dies jedoch unter der Voraussetzung, dass sich die besagte Person während ihrer Arbeitslosigkeit um eine Stelle bemüht und mit dem RAV kooperiert hat.

Zu Frage 3: Wie würde sich durch den EU-Rahmenvertrag der Familiennachzug verändern?

Mit der geplanten Teilübernahme der EU-Richtlinie 2004/38/EG wird das Nachzugsrecht für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten leicht erweitert. Die Änderungen sind aber begrenzt. Dabei muss unterschieden werden zwischen einem neuen Rechtsanspruch und erweiterten, aber im Ermessen der Behörden liegenden Möglichkeiten.

So wird der Anspruch auf Familiennachzug auf eingetragene Partnerinnen und Partner sowie deren unterhaltsberechtigten Verwandten ausgeweitet, vorausgesetzt, diesen Personen wird der Unterhalt gewährt, was seitens der Vollzugsbehörden kontrolliert wird. In der Praxis wird die eingetragene Partnerschaft bereits heute aufgrund des Nichtdiskriminierungsgebots der Ehe gleichgestellt.

Für andere Angehörige kann die Einreise und der Aufenthalt erleichtert werden, sofern eine eingehende Prüfung der persönlichen Umstände erfolgt ist (Ermessensentscheid). Dies betrifft insbesondere pflegebedürftige Angehörige, weitere abhängige Familienangehörige (im Herkunftsland im Haushalt Aufgenommene sowie solche, die unterhalten werden) und (nicht eingetragene) Lebenspartnerinnen und Lebenspartner. Zudem entfällt generell das Erfordernis einer «angemessenen Wohnung» beim Familiennachzug.

Zu Frage 4: Welche Folgen hätte ein erleichterter Familiennachzug für die Bevölkerung und die Sozialwerke im Kanton Luzern?

Aktuell ist nicht davon auszugehen, dass der erleichterte Familiennachzug nennenswerte Auswirkungen auf die Bevölkerung oder die Sozialwerke im Kanton Luzern haben wird.

Was der Zugang zur Sozialhilfe betrifft, führt die geplante Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG nur zu geringfügigen Änderungen (s. [Faktenblatt SEM](#)). Insbesondere soll neu für Familienangehörige von Nichterwerbstätigen Sozialhilfebezug grundsätzlich ausgeschlossen werden, wobei Kantone Ausnahmen vorsehen können. Bisher war dies gemäss innerstaatlichem Recht nicht ausgeschlossen, die Kantone konnten jedoch anderweitige Regelungen erlassen.

Anzufügen bleibt, dass gemäss der [Studie von Ecoplan](#) (S. 72ff.) ein sogenannter «Wohlfahrtsmagneteffekt» – d.h. Zuwanderung aufgrund des Sozialleistungsniveaus – keine systematisch relevante Rolle spielt und in den EU-Ländern kaum statistisch nachgewiesen werden konnte. Dasselbe ist deshalb auch für die Schweiz zu erwarten: Die Wahrscheinlichkeit einer Mehrzuwanderung aufgrund der Sozialhilfe gilt als eher gering. Auch der Bund geht davon

aus, dass die punktuelle Erweiterung des Familiennachzugs als vernachlässigbar für die Zuwanderung einzuschätzen ist (s. [Erläuternder Bericht](#), S. 389).

Zu Frage 5: Geht der Regierungsrat davon aus, dass der EU-Rahmenvertrag nicht nur zu mehr EU-Zuwanderung führt, sondern auch zu mehr Migranten aus Drittstaaten, die über die EU leichter nach Luzern gelangen können?

Unser Rat geht nicht davon aus, dass die Bilateralen III Auswirkungen auf die Migration aus Drittstaaten haben werden, da die Personenfreizügigkeit nur für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und ihre Familienangehörigen gilt.

Zu Frage 6: Rechnet der Regierungsrat damit, dass Asylsuchende nach einem negativen Entscheid in einem EU-Staat leichter nach Luzern weiterziehen könnten?

Nein. Unser Rat geht nicht davon aus, dass Asylsuchende nach einem negativen Entscheid in einem EU-Staat leichter in den Kanton Luzern weiterziehen und hier ein neues Asylverfahren eröffnen könnten. Das Paket Schweiz-EU betrifft ausschliesslich Binnenmarkt- und Kooperationsabkommen und schafft keine neuen asyl- oder migrationsrechtlichen Zuständigkeiten. Der Asylbereich ist davon also nicht erfasst.

Die Zuständigkeit für Asylverfahren richtet sich weiterhin nach dem Schengen-/Dublin-System, das verbindlich festlegt, welcher Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Ziel des Schengen-/Dublin Abkommens ist es, Mehrfachgesuche und sogenannte Sekundärmigration zu verhindern. Ein negativer Asylentscheid in einem EU-Staat begründet daher keinen Anspruch auf Durchführung eines neuen Asylverfahrens in der Schweiz. Unser Rat erwartet deshalb keine erleichterte Weiterwanderung in den Kanton Luzern nach einem negativen Entscheid in einem EU-Staat.

Zu Frage 7: Droht mit dem EU-Rahmenvertrag eine Aushöhlung des Schweizer Asylrechts, weil sich Luzern den Regeln der EU unterwerfen müsste?

Nein. Mit dem Paket Schweiz-EU droht keine Aushöhlung des Schweizer Asylrechts. Der Asylbereich ist nicht Teil des Pakets Schweiz-EU. Das materielle Schweizer Asylrecht, also die Kriterien für Schutzgewährung, Verfahren und Rechtsmittel, bleibt vollumfänglich nationales Recht. Die Zusammenarbeit mit der EU im Asylbereich erfolgt ausschliesslich über das Schengen-/Dublin-Abkommen, das seit 2008 in Kraft ist.

Das Dublin-System regelt einzig, welcher Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Für die Schweiz und den Kanton Luzern ist diese Regelung von zentraler Bedeutung: Sie ermöglicht es, zu prüfen, ob eine asylsuchende Person bereits in einem anderen europäischen Staat ein Asylgesuch gestellt hat, und gegebenenfalls eine Rücküberstellung in den zuständigen Staat vorzunehmen.

Das Paket Schweiz-EU ändert an diesen wichtigen bestehenden Regelungen nichts.

Zu Frage 8: Welche Auswirkungen hätte der Rahmenvertrag auf die Aufnahmeverfahren, die Entscheide und die Rückführungen im Asylbereich in Bezug auf den Kanton Luzern?

Die Bilateralen III wirken sich nicht auf den Asylbereich aus. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) bleibt zuständig für die Prüfung der Asylgesuche, die Durchführung der Asylverfahren und die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Im Auftrag des Bundes vollzieht das AMIGRA die Asylgesetzgebung. Dazu gehört auch der Vollzug der Wegweisung.

Zu Frage 9: Würde es schwieriger werden, sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge abzuweisen?

Da sich die Zulassungsvoraussetzungen für EU/EFTA-Staatsangehörige kaum verändern werden, sind für die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung nach wie vor entweder das Vorliegen eines Arbeitsvertrages bzw. das Erfüllen der Arbeitnehmereigenschaft oder (bei erwerbsloser Wohnsitznahme) genügend finanzielle Mittel erforderlich.

Zu Frage 10: Wie will der Regierungsrat verhindern, dass Luzern beim Wohnungsmarkt, bei den Schulen und den Spitälern durch zusätzliche Migration noch stärker unter Druck gerät?

Unser Rat ist sich bewusst, dass das prognostizierte Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern auch mit einer weiterhin bestehenden arbeitsmarktorientierten Zuwanderung aus dem EU-/EFTA-Raum verbunden ist. Dieses Wachstum ist Ausdruck der wirtschaftlichen Attraktivität des Kantons und stellt erhöhte Anforderungen an Wohnraum, Schulen und die Gesundheitsversorgung. Zusätzlich stellt die demografische Entwicklung eine zentrale Herausforderung dar: Die Alterung der Bevölkerung führt zu einem steigenden Bedarf an Leistungen im Gesundheits- und Sozialwesen, während gleichzeitig der Fachkräftemangel zunimmt, auch in der übrigen Wirtschaft. Unser Rat begegnet diesen Herausforderungen mit einer vorausschauenden Gesamtplanung in den Bereichen Wohnen, Bildung und Gesundheit. Eine kontrollierte, arbeitsmarktorientierte Zuwanderung leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der personellen Versorgung. Die Bilateralen III schaffen keine neuen Zuwanderungsrechte und verändern diese bestehende Steuerungslogik nicht.

Zu Frage 11: Wieso soll Luzern eine Zuwanderung akzeptieren, die nicht nur aus Fachkräften besteht, sondern auch aus Personen, die kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und vor allem Kosten verursachen?

Die Erfahrung mit den Bilateralen II hat gezeigt, dass die aus der EU zugewanderten Personen im Arbeitsmarkt sehr gut integriert sind. Darüber hinaus ist die Erwerbsbeteiligung von EU-Staatsangehörigen heute höher als diejenige von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Nach den neuen Bestimmungen ändern sich die Voraussetzungen für die Wohnsitznahme zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht. Auch die Voraussetzungen für eine erwerbslose Wohnsitznahme bleiben grösstenteils unverändert. Die Zuwanderung aus der EU bleibt also arbeitsmarktorientiert. Damit darf der Kanton Luzern davon ausgehen, dass aus der EU auch in Zukunft hauptsächlich Fachkräfte zuwandern werden.

Zu Frage 12: Wie viele Stellen (FTE) müssten zusätzlich für die Umsetzung des EU-Rahmenvertrags bewilligt werden?

Im Moment sind die Grundlagen zur Umsetzung der Bilateralen III noch nicht genügend bekannt bzw. ausgearbeitet, um bereits eine Aussage darüber machen zu können, wie viele Stellen zusätzlich bewilligt werden müssen. Aussagen dazu sind erst dann möglich, wenn die Grundlagen für die Umsetzung des Pakets Schweiz-EU vorliegen bzw. allfällige zusätzliche Aufgaben für den Kanton Luzern bekannt sind.

Zu Frage 13: Welche Kosten resultieren durch die Umsetzung des EU-Rahmenvertrags für den Kanton und die Gemeinden?

Zu den Auswirkungen der Bilateralen III hat der Bund fünf externe Studien in Auftrag gegeben (u.a. [Ecoplan](#), [BSS](#)). Diese kommen zum Schluss, dass sich das Paket insgesamt positiv auf die Volkswirtschaft der Schweiz auswirken würde.

Zu den Auswirkungen des Pakets auf den Kanton Luzern und die Gemeinden liegen keine Studien vor. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt ist für den Kanton Luzern jedoch essenziell: Wie [LUSTAT](#) schreibt, machten im Jahr 2022 die Exporte im Kanton Luzern 16,4 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus. Die Europäische Union (EU-27) ist dabei für die Luzerner Exportwirtschaft von zentraler Bedeutung. Im Jahr 2024 gingen 61,9 Prozent des Luzerner Exportvolumens in ein EU-Mitgliedsland.

Konkretere Aussagen zu den Kosten, welche für den Kanton Luzern und die Gemeinden mit der Umsetzung der Bilateralen III resultieren könnten, sind im Moment aufgrund der zur Verfügung stehenden Grundlagen (noch) nicht möglich.