

Luzern, 6. Februar 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 602**

Nummer: A 602
Protokoll-Nr.: 183
Eröffnet: 01.12.2025 / Gesundheits- und Sozialdepartement i.V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Schnydrig Monika und Mit. über den EU-Rahmenvertrag und dessen Auswirkungen auf den Kanton Luzern in Bezug auf die Sozialwerke

Vorbemerkung:

Die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hat der Regierungsrat sorgfältig geprüft. Die verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekte wurden gegeneinander abgewogen. Dabei galt es insbesondere, Chancen und Risiken für den Wirtschaftsstandort Luzern sowie Fragen der Rechtssicherheit und der demokratischen Mitwirkung zu berücksichtigen. Nach eingehender Prüfung überwiegen aus Sicht des Regierungsrats die Vorteile des Pakets Schweiz–EU. Dieses stärkt die bestehende verlässliche Partnerschaft mit dem wichtigsten Handelspartner, sichert Arbeitsplätze und schafft stabile Rahmenbedingungen für die Zukunft.

Zu Frage 1: Welche zusätzlichen Ansprüche auf Sozialwerke, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen hätten migrierende Personen im Kanton Luzern, falls der EU-Rahmenvertrag in Kraft treten würde?

Die Regeln in Bezug auf die Zuwanderung bleiben grundsätzlich die gleichen. Das heisst, die Zuwanderung bleibt arbeitsmarktorientiert. Das in der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG (UBRL) vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, welches EU-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht in der Schweiz nur Erwerbstätigen und ihren Familienangehörigen offen. Perioden von vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr zählen für die Berechnung der Fünfjahresfrist nicht. Die Schweiz kann den Aufenthalt als Erwerbstätige von unfreiwillig arbeitslosen Personen und ihren Familienangehörigen 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. EU-Staatsangehörige, die sich nur zur Stellensuche in der Schweiz aufhalten sowie Nichterwerbstätige (inklusive Studierende) und deren Familienangehörige sind grundsätzlich von der Sozialhilfe ausgeschlossen.

Durch die Teilübernahme der UBRL wird der Personenkreis im Rahmen des Familiennachzugs neu zusätzlich um eingetragene Partnerinnen und Partnern erweitert, vorausgesetzt, diesen Personen wird der Unterhalt gewährt, was seitens der Vollzugsbehörden mittels Nachweisen

kontrolliert wird. Der Bund geht davon aus, dass die punktuelle Erweiterung des Familiennachzugs (vgl. [Faktenblatt SEM](#)) als vernachlässigbar für die Zuwanderung einzuschätzen ist (vgl. [Erläuternder Bericht zum Paket Schweiz-EU](#), S. 389).

Zu Frage 2: Mit welchen Mehrkosten im Bereich Sozialhilfe rechnet der Regierungsrat für den Kanton Luzern, wenn migrierende Personen rascher und umfassender Zugang erhalten?

Gemäss der Regulierungsfolgenabschätzungsstudie (RFA) des Bundes dürften jährlich schweizweit zwischen 3'000 und 4'000 Personen zusätzlich Sozialhilfeleistungen beziehen. Dadurch könnten schweizweit jährliche Mehrkosten von 56 bis 74 Millionen Franken verursacht werden, was rund 2 bis 2.7 Prozent der totalen Sozialhilfekosten ausmachen würden. Da Studien auf Annahmen beruhen, fordern die Kantone, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe anhand eines nationalen Sozialhilfe-Monitoring-Systems überwacht, um die Arbeitsmarktintegration zu fördern und eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit möglichst zu vermeiden.

Im Kanton Luzern sind die Gemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig. Gestützt auf einem Bevölkerungsanteil von 5 Prozent dürften Mehrkosten von schätzungsweise 2.8 bis 3.7 Millionen Franken durch die Gemeinden zu tragen sein.

Zu Frage 3: Wie hoch wären die erwarteten Mehrbelastungen für die Ergänzungsleistungen im Kanton Luzern unter dem Rahmenvertrag?

Es liegen keine entsprechenden Zahlen oder Analysen vor. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die grosse Mehrheit der zugewanderten EU-Bürger in die Schweiz ziehen, um zu arbeiten. Davon zeugt auch die Erwerbsbeteiligung von EU-Bürgern, die heute höher ist als diejenige von Schweizer Bürgern. Die erwarteten Mehrbelastungen für die Ergänzungsleistungen im Kanton Luzern dürften deshalb minimal sein.

Zu Frage 4: Welche Auswirkungen hätte die dynamische Rechtsübernahme auf die kantonalen Kosten für die AHV/IV?

Es liegen keine entsprechenden Zahlen oder Analysen vor. Der Bund ist für die Rentenleistungen zuständig und für die Folgekosten betreffend Ergänzungsleistungen verweisen wir auf die Antwort in Frage 3.

Zu Frage 5: Gibt es Berechnungen oder Szenarien des Regierungsrates zu den Gesamtkosten für den Kanton Luzern, falls der Rahmenvertrag umgesetzt wird?

Es liegen keine entsprechenden Zahlen oder Analysen vor.

Zu Frage 6: Welche Risiken sieht der Regierungsrat im Hinblick auf «Sozialtourismus», das heisst Personen, die ohne stabile Erwerbstätigkeit nach Luzern ziehen könnten?

Wie unter Frage 1 erwähnt, bleiben die Regeln in Bezug auf die Zuwanderung grundsätzlich die gleichen bzw. die Zuwanderung bleibt arbeitsmarktorientiert. EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Arbeitsvertrag können zwecks Arbeitssuche max. drei Monate in die Schweiz reisen, erhalten in dieser Periode jedoch kein Aufenthaltsrecht noch haben sie Anrecht auf Sozialhilfe. Bei unfreiwilligem Verlust von Erwerbstätigkeit im ersten Jahr haben EU-Bürgerinnen und -Bürger während maximal sechs Monaten Anrecht auf Sozialhilfe, verlieren aber im Anschluss ihr Aufenthaltsrecht, wenn sie keine neue Stelle finden. Grundsätzlich kann von einer stabilen Erwerbstätigkeit ausgegangen werden. Davon zeugt die im Vergleich zur schweizerischen Bevölkerung höhere Erwerbsbeteiligung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern.

Zu Frage 7: Welche Kontrollmechanismen wären nach einer Übernahme des EU-Rechts noch möglich, um missbräuchliche Sozialhilfebezüge zu verhindern?

Die Schweiz hat ein dreistufiges Schutzkonzept mit Ausnahmen und Absicherungen ausgehandelt, die die Schweizer Besonderheiten berücksichtigen. Die konkretisierte Schutzklausel komplettiert als drittes Element das Schutzkonzept. Dieses erlaubt es die Zuwanderung weiterhin konsequent auf den Arbeitsmarkt auszurichten und zugleich das Schweizer Sozialsystem und die Bestimmungen der Bundesverfassung durch spezifische Regelungen zu schützen.

Der missbräuchliche Bezug von staatlichen Leistungen wie Sozialhilfe- oder Arbeitslosengelder kann auch künftig zum Entzug des Aufenthaltsrechts führen. Aufgrund der neuen Bestimmungen in Bezug auf den Daueraufenthalt (z.B. keine Anrechnung von Perioden mit vollständigem Sozialhilfebezug während mehr als sechs Monaten für den Erwerb des Daueraufenthalts) muss die Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten, öffentlicher Arbeitsvermittlung und Migrationsämtern intensiviert werden. Dies wird zu vermehrtem Vollzugsaufwand in den Kantonen führen, ist aber notwendig, um die nötigen Kontrollen effizient durchführen zu können.

Zu Frage 8: Welche Konsequenzen hätte es für den Kanton Luzern, wenn Streitigkeiten über Sozialleistungen künftig durch ein EU-Gericht entschieden würden?

Die Schweiz bestimmt ihre Gesetzgebung selbst. Sollten sich aber die Schweiz und die EU im Binnenmarktbereich in einem Konfliktfall nicht einigen, kann ein paritätisches Schiedsgericht angerufen werden. Die Parteien behalten die Autonomie ihrer Gerichte betreffend die Auslegung ihres eigenen Rechts. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) entscheidet nie über einen Streitfall. Erachtet das paritätische Schiedsgericht – bestehend aus je einer Richterin oder einem Richter der Schweiz und der EU sowie einer oder einem gemeinsam ernannten Vorsitzenden – eine Auslegung des EU-Rechts für seine Entscheidungsfindung für notwendig und relevant, ruft es den EuGH an, und zwar ausschliesslich zu diesem Zweck. Der EuGH kann nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren.

Zu Frage 9: Wie beurteilt der Regierungsrat die Gefahr, dass mit dem Rahmenvertrag die kantonale Autonomie im Sozialwesen weiter eingeschränkt wird

Wie unter Frage 7 ausgeführt, erlaubt es das verhandelte Schutzkonzept die Zuwanderung weiterhin auf den Arbeitsmarkt auszurichten und zugleich das Schweizer Sozialsystem durch spezifische Regelungen zu schützen. Darüber hinaus hat die Schweiz die Möglichkeit, bei der Entwicklung des für sie relevanten EU-Rechts mitzuarbeiten (decision shaping). Die Expertinnen und Experten aus der Schweiz können ihre Standpunkte und Interessen einbringen, bevor die EU neues, für die Binnenmarktabkommen relevantes Recht verabschiedet. Die Kantone werden eng einbezogen, wenn ihr Interessen und Kompetenzen betroffen sind. Die verstärkte Mitwirkung der Kantone ist von Bedeutung, um kantonale Interessen und Ansichten einzubringen.

Zu Frage 10: Welche konkreten Bereiche des Schweizer Sozialrechts müsste der Kanton Luzern nach Inkrafttreten des EU-Rahmenvertrags übernehmen, und in welchem Zeitrahmen wäre dies zu erwarten

Wir gehen von keinem Revisionsbedarf der kantonalen Rechtsgrundlagen aus.

Zu Frage 11: Wie viele zusätzliche Stellen (FTE) müssten in diesen Bereichen für die Umsetzung des EU-Rahmenvertrags bzw. des Gesundheitsabkommens bewilligt werden?

Es liegen keine entsprechenden Zahlen oder Analysen vor. Gemäss den vorliegenden Studien und Annahmen wird mit folgenden schweizweiten Kosten gerechnet:

Öffentliche Arbeitsvermittlung

- 3'700 – 8'300 zusätzliche Personen bei RAV
- 9-22 Mio. Vollzugskosten; 31-70 zusätzliche RAV-Berater/innen

Sozialhilfe

- Jährlich 3'000 – 4'000 zusätzliche Personen in der Sozialhilfe, was rund 2.0% bis 2.7% der totalen Sozialhilfekosten ausmachen würde
- 56-74 Mio. Zusatzkosten; 13.5-18 zusätzliche Stellen

Daueraufenthalt

- Jährlich 50'000-70'000 Gesuche; Mehraufwand nicht bezifferbar

Aufgrund der neuen Bestimmungen in Bezug auf den Daueraufenthalt (z.B. keine Anrechnung von Perioden mit vollständigem Sozialhilfebezug während mehr als sechs Monaten für den Erwerb des Daueraufenthalts) muss die Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten, öffentlicher Arbeitsvermittlung und Migrationsämtern intensiviert werden. Dies wird zu vermehrtem Vollzugaufwand in den Kantonen führen.

Gestützt auf einem Bevölkerungsanteil von 5 Prozent dürften die Mehrkosten im Bereich Sozialhilfe für die Gemeinden des Kantons Luzern schätzungsweise 2.8 bis 3.7 Millionen Franken, plus 0.7 bis 0.9 zusätzliche Vollzeitstellen betragen. Dabei steigt die Bedeutung einer systematischen interinstitutionellen Zusammenarbeit, um insbesondere die Kosten für Kanton und Gemeinden zu dämpfen. Beim Kanton würden schätzungsweise zwischen 2'500 und 3'500 zusätzliche Gesuche um Daueraufenthalt sowie zwischen 200 und 400 zusätzliche Gesuche um Arbeitslosenentschädigung gestellt. Dieser personelle Mehraufwand ist nicht bezifferbar.