



# Parlamentarischer Vorstoss

## Antwort des Regierungsrates

|                         |                                                 |
|-------------------------|-------------------------------------------------|
| Vorstoss-Nr.:           | 288-2025                                        |
| Vorstossart:            | Interpellation                                  |
| Richtlinienmotion:      | <input type="checkbox"/>                        |
| Geschäftsnummer:        | 2025.GRPARL.1447                                |
| Eingereicht am:         | 20.11.2025                                      |
| Fraktionsvorstoss:      | Ja                                              |
| Vorstoss Ratsorgan:     | Nein                                            |
| Eingereicht von:        | SVP (Josi, Wimmis) (Sprecher/in)                |
| Weitere Unterschriften: | 0                                               |
| Dringlichkeit verlangt: | Ja                                              |
| Dringlichkeit gewährt:  | Ja 27.11.2025                                   |
| RRB-Nr.:                | 129/2026 vom 11. Februar 2026                   |
| Direktion:              | Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion |
| Klassifizierung:        | Nicht klassifiziert                             |

## Hebeln die neuen EU-Verträge bernische Regelungen wie das neue Sozialhilfegesetz aus?

Mit den neuen EU-Verträgen würde sich die Schweiz unter anderem dazu verpflichten, die Personenfreizügigkeit auszubauen und die Unionsbürgerrichtlinie in grossen Teilen zu übernehmen. Dies hiesse, dass für EU-Bürger ein neues Daueraufenthaltsrecht gelten würde, das leichter erhältlich ist als die bisherige Niederlassungsbewilligung. Die Kantone werden wohl massiv mehr Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen an Zuziehende aus der EU zahlen müssen.

Gemäss Experten des Bundes wären damit 690 000 Personen fünf Jahre nach Übernahme der neuen Personenfreizügigkeitsregeln berechtigt, in der Schweiz ein Daueraufenthaltsrecht zu beantragen. In den Folgejahren kämen jeweils jährlich bis zu 70 000 weitere Personen dazu. Das Aufenthaltsrecht gälte zudem weiter, auch wenn die Personen Sozialhilfe beziehen, zudem müssten die Ehepartner nicht erwerbstätig sein, um ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten. Der Bund rechnet entsprechend mit 3000 bis 4000 zusätzlichen Sozialhilfefällen pro Jahr und damit verbundenen Mehrkosten von bis zu 74 Millionen Franken in der Sozialhilfe und jährlichen Zusatzkosten von 7 Millionen pro Jahr für Ergänzungsleistungen sowie ca. 22 Millionen für die Arbeitslosenkasse.

Diese Zahlen alarmieren, und es stellen sich auch Fragen zur Wirksamkeit des in diesem Jahr vom Grossen Rat behandelten Sozialhilfegesetzes und weiterer Regelungen. Es stellen sich zudem Fragen zu den Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf das Zusammenleben im Kanton Bern.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Das neue bernische Sozialhilfegesetz (SHG) soll Sozialhilfebeziehende dazu anhalten, ihre Sprachkenntnisse für den Arbeitsmarkt fit zu machen. Inwieweit würde diese Bestimmung durch die neuen EU-Verträge untergraben und damit faktisch ausser Kraft gesetzt?
2. Seit dem 1. Januar 2015 wird im Kanton Bern das Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntG) umgesetzt. Zu dessen zentralen Elementen gehört das dreistufige Integrationsfördermodell für neu aus dem Ausland zuziehende Personen (Berner Modell). Das Modell hat zum Ziel, diese Personen bei der Ankunft in der Schweiz möglichst zielgerichtet zu unterstützen. Die erste Stufe des Prozesses bildet das für die meisten neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer obligatorische Erstgespräch bei den Gemeinden, unter anderem mit dem Ziel, allfälligen Spracherwerbsbedarf zu ermitteln. Wie beurteilt der Regierungsrat die Gefahr, dass dieses Berner Modell durch die neuen EU-Verträge faktisch ausser Kraft gesetzt wird?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Konsequenzen aus den EU-Verträgen für die Durchsetzung von Integrations- und Sozialhilfegrundsätzen gegenüber Personen aus Drittstaaten?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Kostenfolgen für den Kanton aus der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und der damit verbundenen Zuwanderung ins Sozialsystem? Wie hoch beziffert er die daraus erwachsenden zusätzlichen Kosten im sozialen Bereich für die bernischen Steuerzahlenden?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat das durch die neuen Regelungen entstehende Konfliktpotential? Schon heute führt die Ungleichbehandlung im Familiennachzug zu Unmut, denn EU-Bürgerinnen und -Bürger können Grosseltern und Enkelkinder aus Drittstaaten, z. B. Syrien oder der Türkei nachziehen, während diese Möglichkeit Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländern aus Drittstaaten auch mit C-Ausweis verwehrt ist. Wenn dazu noch die Voraussetzungen für den Daueraufenthalt gelockert würden, ginge die Schere der Rechte zwischen EU-Staatsangehörigen und allen anderen noch weiter auf, und der Unmut würde zusätzlich ansteigen.

Begründung der Dringlichkeit: Die zuständigen Organe sollten rasch Kenntnis über die genauen Folgen der neuen EU-Verträge haben.

### **Antwort des Regierungsrates**

Am 13. Juni 2025 hat der Bundesrat die mit der EU ausgehandelten Abkommenstexte gutgeheissen und die Vernehmlassung zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)» eröffnet. Das Paket umfasst neben den Abkommen auch die Gesetze, welche die innerstaatliche Umsetzung ermöglichen, darunter die flankierenden Massnahmen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 31. Oktober 2025. Der Bundesrat analysiert nun die Resultate der Vernehmlassung und wird auf dieser Grundlage allfällige Anpassungen am Botschaftsentwurf beschliessen. Der Entwurf wird voraussichtlich in der Frühlingssession 2026 im Bundesparlament behandelt. Die konkreten Auswirkungen und welche Anpassungen dies auf Gesetzesebene zur Folge hat, ist deshalb noch nicht abschliessend bekannt.

Betreffend die möglichen Auswirkungen einer zukünftigen Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) durch die Schweiz stützt sich der Regierungsrat auf die Schätzungen des Bundes und geht allein für den Bereich der Sozialhilfe von gesamtschweizerischen jährlichen Mehrausgaben zwischen CHF 56 und 74 Millionen aus. Diese Zunahme entspräche etwa 2 bis 2,7% der bisherigen Sozialhilfekosten.

Eine im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) durchgeführte externe Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)<sup>1</sup> kommt zum Schluss, dass die geplante Übernahme erhebliche Mehrkosten nicht nur in der Sozialhilfe, sondern auch bei den Ergänzungsleistungen und in der Arbeitslosenversicherung verursachen dürfte. Allerdings würde der Hauptanteil der Mehrkosten bei der Arbeitslosenversicherung und im Bereich der Ergänzungsleistungen durch den Bund getragen. Steigt jedoch die Zahl der Arbeitslosen, müssen auch die Kantone mehr Mittel für die Arbeitsmarktintegration und Unterstützung bereitstellen, was durchaus höhere Ausgaben auf kantonaler Ebene zur Folge hätte.

Die für die gesamte Schweiz geschätzten Auswirkungen lassen sich näherungsweise auf den Kanton Bern umlegen, indem aufgrund der Bevölkerungsproportionen ein Anteil von 11,8 % zugrunde gelegt wird:<sup>2</sup>

| Auswirkung (geschätzt)                                                                                     | Quantifizierung für Kanton BE |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Anzahl Personen, die 5 Jahre nach Übernahme die Kriterien für die Daueraufenthaltsbewilligung erfüllen     | ca. 67'300                    |
| Anzahl Personen, die anschliessend jährlich neu die Kriterien für die Daueraufenthaltsbewilligung erfüllen | 5'900 – 8'300                 |
| Geschätzte Anzahl von jährlichen Anträgen auf Erlangung der Daueraufenthaltsbewilligung <sup>3</sup>       | 470 – 2'400                   |
| Anzahl neue Fälle pro Jahr in der Sozialhilfe                                                              | 350 – 470                     |
| Mehrkosten Sozialhilfe pro Jahr                                                                            | CHF 6.6 – 8.7 Mio.            |
| Mehrkosten Ergänzungsleistungen pro Jahr                                                                   | CHF 0.8 Mio.                  |
| Mehrkosten Arbeitslosenversicherung pro Jahr                                                               | CHF 1.1 – 2.6 Mio.            |
| <b>Total Mehrkosten Sozialhilfe, EL, ALV</b>                                                               | <b>CHF 8.5 – 12.1 Mio.</b>    |

Für den Kanton Bern ist aufgrund der Schätzungen des Bundes in den Bereichen Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Arbeitslosenversicherung demnach mit jährlichen Mehrkosten im Umfang von CHF 8.5 – 12.1 Mio. zu rechnen. Wie einleitend erwähnt, würden in den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Ergänzungsleistungen die Mehrkosten zwar weitgehend durch den Bund getragen. Dennoch besteht ein gewisses Risiko für weitere Mehrkosten, die in der RFA nicht abgebildet sind.

Der Bericht des SEM hält zwar zusammenfassend fest, dass die empirische Evidenz gegen die Wohlfahrtsmagnethypothese deutlich überwiegt<sup>4</sup>. An dieser Einschätzung bestehen jedoch Zweifel: Die Zuwanderung ist seit Einführung der Personenfreizügigkeit wesentlich höher als ursprünglich vom Bundesrat prognostiziert. Der jährliche Wanderungssaldo beträgt seit 2002 gesamtschweizerisch durchschnittlich knapp 70'000 Personen, gegenüber lediglich 26'400 Personen in den 20 Jahren davor (1981 – 2001)<sup>5</sup>. Dies deutet auf einen ursächlichen Zusammenhang hin.

In den Schätzungen der RFA ebenfalls nicht enthalten sind die zu erwartenden Mehrkosten für Beschäftigungs- und Integrationsangebote in der Sozialhilfe (BIAS) sowie in den Regelstrukturen, etwa im Bildungsbereich.

<sup>1</sup> Ecoplan (2025): Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen. Schlussbericht. S. 8  
<sup>2</sup> Ständige Wohnbevölkerung Ende 2024: CH 9.05 Mio. (100%), Kanton BE: 1.07 Mio. (11.8%). Quelle: <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/OeffentlicheStatistik/bevoelkerungsstatistik/bevoelkerung---die-wichtigsten-zahlen.html>  
<sup>3</sup> Es wird angenommen, dass die Mehrheit der EU- und EFTA-Personen - insbesondere für Personen mit Niederlassungsbewilligung C oder mit einer laufenden Erwerbstätigkeit - keinen Daueraufenthalt beantragen wird, da er ihnen keinen praktischen Mehrwert bieten würde.  
<sup>4</sup> Ecoplan (2025), S. 75  
<sup>5</sup> BFS-Statistik «Wanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 1950-2023».

In den Schlussfolgerungen der RFA wird festgehalten, dass bei Ratifizierung des neuen Vertragswerks auch ein positiver volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen zu erwarten sei. Die Teilübernahme der UBRL könne die bilateralen Beziehungen zur EU vertiefen, was zu positiven Auswirkungen auf die Altersstruktur, den Arbeitsmarkt und das Gesundheitswesen führen könne.<sup>6</sup> Der Regierungsrat unterstützt zudem die Forderungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) nach einem nationalen Sozialhilfe-Monitoring-System und auf Unterstützungsleistungen seitens des Bundes für die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwecks Förderung der Arbeitsmarktintegration und Bekämpfung von langfristiger Sozialhilfeabhängigkeit.<sup>7</sup> Er stimmt deshalb dem Gesamtpaket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)» zu, trotz Vorbehalten u. a. gegenüber der UBRL und den zu erwartenden Mehrkosten im Sozialbereich.<sup>8</sup>

1. *Das neue bernische Sozialhilfegesetz SHG soll Sozialhilfebeziehende dazu anhalten, ihre Sprachkenntnisse für den Arbeitsmarkt fit zu machen. Inwieweit würde diese Bestimmung durch die neuen EU-Verträge untergraben und damit faktisch ausser Kraft gesetzt?*

Die Bestimmungen des totalrevidierten Sozialhilfegesetzes würden durch die neuen EU-Verträge nicht ausser Kraft gesetzt.

Die Verpflichtung zum Erlernen alltagsrelevanter Grundkenntnisse einer der Amtssprachen wird bundesgesetzlich normiert und gilt gleichermassen für alle Personen, die Sozialhilfe oder Asylsozialhilfe beziehen. Im revidierten Sozialhilfegesetz wird die Bestimmung präzisiert. Damit soll eine Harmonisierung zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) erreicht werden. Da die Pflicht und die daraus resultierenden möglichen Sanktionen (mögliche Kürzungen) für alle Personen, welche diese nicht erfüllen, gleichermassen gelten, verstossen die erwähnten Bestimmungen nicht gegen das in Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens (FZA) verankerte Diskriminierungsverbot.

Die nun zur Diskussion stehenden Anpassungen im FZA könnten dazu führen, dass sich die Zahl der Sozialhilfebeziehenden erhöht und damit eine grössere Anzahl Personen in den Anwendungsbereich des SHG fällt. Es hat jedoch keinen Einfluss auf die Pflichten, die ein Kanton im Rahmen seines Sozialhilferechts zur Reintegration aufstellt. Der Kanton Bern darf von allen Sozialhilfebeziehenden verlangen, die notwendigen Schritte zum Erlernen der Sprache und zur Arbeitsmarktintegration zu unternehmen. Zentral ist, dass die EU- und EFTA-Bürger dabei gegenüber Schweizer Bürgern nicht benachteiligt werden und umgekehrt.

2. *Seit dem 1. Januar 2015 wird im Kanton Bern das Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntG) umgesetzt. Zu dessen zentralen Elementen gehört das dreistufige Integrationsfördermodell für neu aus dem Ausland zuziehende Personen (Berner Modell). Das Modell hat zum Ziel, diese Personen bei der Ankunft in der Schweiz möglichst zielgerichtet zu unterstützen. Die erste Stufe des Prozesses bildet das für die meisten neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer obligatorische Erstgespräch bei den Gemeinden, unter anderem mit dem Ziel, allfälligen Spracherwerbsbedarf zu ermitteln. Wie beurteilt der Regierungsrat die Gefahr, dass dieses Berner Modell durch die neuen EU-Verträge faktisch ausser Kraft gesetzt wird?*

<sup>6</sup> Ecoplan (2025): Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen. Schlussbericht. S. 7/8

<sup>7</sup> Konferenz der Kantonsregierungen (KdK): Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU: Verhandlungsergebnisse und innerstaatliche Umsetzung. Stellungnahme vom 24.10.2025

<sup>8</sup> RRB 1008/2025 vom 7.10.2025: Zustimmung zum Stellungnahme-Entwurf der KdK

Auch das Berner Modell würde durch die EU-Verträge nicht ausser Kraft gesetzt. Allerdings dürften sich bestehende Schwierigkeiten der Umsetzung des Integrationsgesetzes akzentuieren. Bereits nach geltendem Recht können verpflichtende Integrationsmassnahmen ausschliesslich gegenüber Personen ohne Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz angeordnet werden. Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten verfügen jedoch aufgrund des Freizügigkeitsabkommens über einen solchen Anspruch auf Aufenthalt, sofern sie die Vorbehalte gemäss Abkommen erfüllen. Für sie haben die Massnahmen daher lediglich Empfehlungscharakter (vgl. Art. 8 Abs. 3 IntG). Zwar kann das Nichteinhalten der Pflichten u.a. die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen negativ beeinflussen, aber EU- und EFTA-Bürger können nicht zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen verpflichtet werden. Durch die Übernahme der neuen Bestimmungen würde die Gruppe der von verpflichtenden Massnahmen ausgenommenen Personen somit grösser.

*3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Konsequenzen aus den EU-Verträgen für die Durchsetzung von Integrations- und Sozialhilfegrundsätzen gegenüber Personen aus Drittstaaten?*

Für Personen aus Drittstaaten hätten die neuen Bestimmungen zur Personenfreizügigkeit keine Auswirkungen. Sie wären von der teilweisen Übernahme der UBRL als nicht EU- oder EFTA-Bürger nicht direkt tangiert.

*4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Kostenfolgen für den Kanton aus der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und der damit verbundenen Zuwanderung ins Sozialsystem? Wie hoch beziffert er die daraus erwachsenden zusätzlichen Kosten im sozialen Bereich für die bernischen Steuerzahlenden?*

Die geschätzten Mehrkosten für den sozialen Bereich liegen wie einleitend dargelegt vermutlich zwischen CHF 8.5 – 12.1 Mio. pro Jahr für Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Arbeitslosenunterstützung.

Relativierend ist anzumerken, dass das Daueraufenthaltsrecht bei einer Übernahme der UBRL nur Personen erhalten, die zuvor mindestens fünf Jahre in der Schweiz gelebt und gearbeitet haben und in dieser Zeit weniger als sechs Monate von Sozialhilfe abhängig waren. Als vollwertige Erwerbstätigkeit gilt allerdings bereits ein Arbeitspensum von 30 – 40 %.<sup>9</sup>

Im neuen Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)» ist – wie bereits im geltenden Recht – zwar vorgesehen, dass bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» eine Schutzklausel angerufen werden kann, die zur Aussetzung der Bestimmungen gemäss UBRL führt. Diese Klausel wurde jedoch bis heute nur mit äusserster Zurückhaltung und einzig bezogen auf einzelne EU-Staaten angerufen. Einerseits, da die Hürden hoch sind und ein Schiedsgericht das Begehren abweisen kann. Andererseits, da mit reaktiven Massnahmen der EU zu rechnen wäre. Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass diese Schutzklausel auch in Zukunft keine massgebliche Rolle spielen wird.

*5. Wie beurteilt der Regierungsrat das durch die neuen Regelungen entstehende Konfliktpotential? Schon heute führt die Ungleichbehandlung im Familiennachzug zu Unmut, denn EU-Bürgerinnen und -Bürger können Grosseltern und Enkelkinder aus Drittstaaten, z.B. Syrien oder der Türkei, nachziehen, während diese Möglichkeit Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländern aus Drittstaaten auch mit C-Ausweis verwehrt ist. Wenn dazu noch die Vo-*

<sup>9</sup> Ecoplan (2025), S. 42

*raussetzungen für den Daueraufenthalt gelockert würden, ginge die Schere der Rechte zwischen EU-Staatsangehörigen und allen anderen noch weiter auf und der Unmut würde zusätzlich ansteigen.*

Der Regierungsrat schätzt die vom Interpellanten beschriebenen Befürchtungen als realistisch ein.

Verteiler

– Grosser Rat