



SCHLUSSBERICHT – 09.05.2025

Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)

Auswirkungen auf die staatlichen
Institutionen

Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)
Untertitel: Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen
Auftraggeber: Staatssekretariat für Migration SEM
Ort: Bern
Datum: 09.05.2025

In der Begleitgruppe vertretene Institutionen

Bundesamt für Statistik BFS
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Staatssekretariat für Migration SEM
Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbahörden VSSA

Projektteam SEM

Cornelia Lüthy
Peter von Wartburg

Projektteam Ecoplan

Michael Marti (Projektleiter)
Urezza Caviezel
Elvira Hänni
Fabienne Liechti
Aline Senn

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams von Ecoplan wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Management Summary	2
	Résumé	9
	Riassunto	17
	Inhaltsverzeichnis	25
	Abkürzungsverzeichnis	27
1	Einleitung	28
2	Methodik und Vorgehen	32
3	Aufenthaltstitel und Bescheinigungen	37
4	Sozialstaatliche Auswirkungen	54
5	Hochschulbereich: Studiengebühren	83
6	Schlussfolgerungen	93
	Anhang A: Sozialhilfekosten: Detaillierte Erläuterung des Vorgehens bei den Schätzungen	101
	Literaturverzeichnis	121

Management Summary

Auftrag, Ziel und Vorgehen

Die Schweiz und die Europäische Union (EU) haben ein Paket zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer bilateralen Beziehungen ausgehandelt. Dieses Verhandlungspaket, das mehrere neue Abkommen und institutionelle Elemente umfasst, enthält als wichtigen Bestandteil die (teilweise) Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie, UBRL). Diese Richtlinie regelt in den EU/EFTA-Mitgliedstaaten grundlegend das Recht auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zu Sozialleistungen für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger – und gilt dabei umgekehrt auch für Schweizerinnen und Schweizer in einem EU/EFTA-Land.

Die vorliegende Analyse untersucht die finanziellen, administrativen und institutionellen Auswirkungen der **Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)** durch die Schweiz. Die UBRL ist ein zentraler Bestandteil des EU-Freizügigkeitsrechts und regelt unter anderem das **Aufenthaltsrecht** für EU/EFTA-Staatsangehörige, den Zugang zu Sozialleistungen sowie die **Gleichbehandlung** in Bezug auf Studiengebühren. Während das bestehende Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU bereits eine weitgehende Gleichstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen mit Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorsieht, führt die UBRL zu spezifischen Anpassungen in einzelnen Bereichen.

Mit der vorliegenden Studie soll für die Teilübernahme der UBRL eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt werden. Sie fokussiert gemäss Auftrag schwerpunktmässig auf die Folgen für die Behörden, Sozialversicherungen und Hochschulen. Konkret werden die finanziellen, administrativen und personellen Folgen nachfolgender Neuerungen untersucht:

- Einführung eines **Daueraufenthaltsrechts** für erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige
- Anpassung der Gültigkeitsdauer bei der **Grenzgängerbescheinigung**
- Auswirkungen auf die **öffentliche Arbeitsvermittlung**
- Für einzelne Personengruppen erweiterter Zugang und Wegfall migrationsrechtlicher Konsequenzen bei Bezug von **Sozialhilfeleistungen** und **Ergänzungsleistungen**
- Abschaffung differenzierter Studiengebühren an **Hochschulen**
- Mögliche Auswirkungen auf die **Verwaltung** und die interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Die Methodik basiert auf einer **quantitativen und qualitativen Analyse**. Die Berechnungen stützen sich auf bestehende Datenbestände aus verknüpften Paneldaten des Bundes sowie aus den Statistiken zu Sozialhilfe, Arbeitslosen, Ergänzungsleistungen und Hochschulen. Ergänzt werden diese durch Szenariorechnungen und Modellannahmen. Die Auswirkungen wurden sowohl aus einer **leistungsbezogenen** Perspektive (Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) als auch aus einer **verwaltungsbezogenen** Perspektive (Prüf- oder Betreuungsprozesse der Behörden, Studiengebühren) untersucht.

Dabei wurde die bestehende gesetzliche Regelung unter dem FZA mit den Neuerungen unter der UBRL verglichen, um zu ermitteln, welche Veränderungen sich aus der Teilübernahme

ergeben. Die Analyse berücksichtigt zudem verschiedene **Umsetzungs- und Verhaltensszenarien**, insbesondere in Bezug auf die Anzahl erwarteter Anträge auf Daueraufenthalt und potenziell wegfallende Anreize zum Nichtbezug von Sozialleistungen.

Die RFA basiert auf einer Zusammenführung verschiedener statistischer Quellen. Da sich die Berechnungen je nach Bereich auf unterschiedliche Jahre beziehen, sind die finanziellen Effekte nicht direkt einem bestimmten Stichtag zuzuordnen. Zusätzlich wurden nicht-finanzielle Effekte – wie der **Einfluss auf die institutionelle Zusammenarbeit** zwischen Sozialämtern, Migrationsbehörden und der öffentlichen Arbeitsvermittlung – **qualitativ** bewertet.

Daueraufenthaltsrecht

Mit der Teilübernahme der UBRL wird für EU/EFTA-Staatsangehörige ein Daueraufenthaltsrecht eingeführt, das nach fünf Jahren ununterbrochenem, rechtmässigem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz erworben werden kann. Dieses Recht ist explizit an die Erwerbstätigeneigenschaft gemäss UBRL gekoppelt und wird zusätzlich zur Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C ausgestellt. Wer die Voraussetzungen erfüllt, kann den Status freiwillig beantragen und erhält damit ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, das nicht mehr an die Bedingung einer fortlaufenden Erwerbstätigkeit geknüpft ist.

Nach der Teilübernahme der UBRL erfüllen gemäss Berechnungen fünf Jahre nach Einführung bis zu **570'000** EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz die Kriterien für das Daueraufenthaltsrecht, da viele bereits eine fünfjährige Aufenthalts- und Erwerbstätigendauer unter der UBRL aufweisen. Danach kommen jährlich weitere **50'000 bis 70'000 Personen** hinzu, die die Voraussetzungen zusätzlich erfüllen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass alle betroffenen Personen das Daueraufenthaltsrecht tatsächlich beantragen.

Die praktische Inanspruchnahme hängt davon ab, welchen Nutzen die Antragstellenden in diesem Status sehen. Es wird angenommen, dass die Mehrheit der EU/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. Szenarien mit zwischen **4'000 und 20'000 Anträgen** pro Jahr scheinen darum mittelfristig plausibel. In der Einführungsphase ist vorübergehend mit höheren Zahlen zu rechnen. Verwaltungstechnisch führt die Einführung des Daueraufenthaltsrechts zunächst zu einem erhöhten Prüfaufwand in den Migrationsbehörden, da die Berechtigung anhand der bisherigen Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden muss. Dieser Mehraufwand kann jedoch langfristig durch eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren (weniger Wechsel zwischen B- und C-Bewilligungen) kompensiert werden.

Grenzgängerbescheinigung

Die inländische Umsetzung im Bereich der Grenzgängerbescheinigung bringt nur geringfügige Änderungen mit sich. Die zentrale Neuerung betrifft die Gültigkeitsdauer der Grenzgängerbescheinigung: Künftig wird sie für befristete Arbeitsverträge unter einem Jahr auf mit einer

Gültigkeit von einem Jahr ausgestellt. Bei überjährigen und unbefristeten Arbeitsverträgen bleibt die Gültigkeitsdauer von fünf Jahren unverändert. Diese Anpassung vereinfacht das Verfahren für Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit aufeinanderfolgenden, unterjährigen Arbeitsverträgen, da sie nicht mehr mehrfach pro Jahr eine neue Bewilligung beantragen müssen.

Die Anzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger selbst bleibt weitgehend konstant, da die Voraussetzungen für den Erhalt der Grenzgängerbescheinigung unverändert bleiben. Gleichzeitig reduziert sich der Verwaltungsaufwand, weil weniger Verlängerungen erforderlich sind. Die Behörden profitieren so von einer geringfügigen administrativen Entlastung, da sich der Prüfaufwand pro Person über die Jahre verringert. Allerdings ändert sich an den Verfahren zur Identitäts- und Arbeitsvertragsprüfung nichts, sodass der grundsätzliche Bearbeitungsaufwand pro Antrag gleichbleibt. Auch die bestehenden Finanzierungsmechanismen für den Vollzug der Grenzgängerregelung werden nicht verändert.

Öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV)

EU/EFTA-Staatsangehörige, die kein Daueraufenthaltsrecht erworben haben und unfreiwillig ihre Arbeitsstelle oder selbständige Tätigkeit verlieren, müssen sich nach der Teilübernahme der UBRL künftig bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) anmelden und die sogenannte Wiedereingliederungsstrategie einhalten. Nur so bleibt ihre Erwerbstätigeneigenschaft gewahrt, was wiederum Voraussetzung für den weiteren Aufenthalt ist. Zwar können sich bereits heute alle Personen bei der öAV melden, tatsächlich tun dies jedoch überwiegend Bezügerinnen und Bezüger von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung (ALV). Es ist anzunehmen, dass sich unter der UBRL nun auch ehemals Selbständige und andere Personengruppen ohne ALV-Leistungsanspruch (insbesondere Personen, die Sozialhilfe beziehen oder befürchten, künftig darauf angewiesen zu sein – z.B. bei tiefen Pensen oder prekären Arbeitsverhältnissen) häufiger bei der öAV anmelden werden, um ihre Erwerbstätigeneigenschaft aufrecht zu erhalten und ihr Recht auf Daueraufenthalt zu sichern.

Die geschätzte Steigerung der Fallzahlen liegt je nach getroffenen Annahmen bei jährlich durchschnittlich **3'700 bis 8'800** zusätzlichen Stellensuchenden in der öAV (+1.9 bis +4.4% gegenüber dem bisherigen Bestand an registrierten Stellensuchenden). Dieser Wert wurde durch Gespräche mit Expertinnen und Experten der Arbeitsmarktbehörden, Sozialämter und Migrationsämter validiert. Daraus resultieren für die öAV Mehrkosten im Bereich Beratung, Vermittlung und Kontrolle (Personalaufwand) von rund **9 bis 22 Mio. CHF** pro Jahr (+1.9 bis +4.4% der bisherigen Vollzugskosten), die nach aktueller Rechtslage den Kantonen über das bestehende Finanzierungsmodell aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz vergütet werden. Für den ALV-Fonds entsteht ein entsprechender Mehraufwand in Form von zusätzlichen Vollzugskostenentschädigungsbeiträgen. Dies entspricht 31-70 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bei den RAV-Personalberatenden. Bei der Arbeitslosenentschädigung sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten.

Insgesamt rückt die öAV stärker in den Mittelpunkt einer engen Zusammenarbeit zwischen Migrationsbehörden und Sozialhilfe. Einerseits erfordert dies höheren Koordinations- und Abstimmungsaufwand, etwa bei der Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten sowie beim Datenaustausch (z.B. digitalisierte Meldungen zwischen öAV, Sozialdienst und Migrationsamt). Andererseits entstehen so Chancen für eine ganzheitliche Betreuung und Unterstützung bei der nachhaltigen Erwerbsintegration.

Sozialhilfe (SH)

Die Analyse der Auswirkungen der Teilübernahme der UBRL im Bereich Sozialhilfe zeigt, dass die migrationsrechtlichen Anpassungen zu Veränderungen in Prozessen, Fallzahlen und Kostenstrukturen führen. Unter der UBRL erhalten zusätzliche Personengruppen – insbesondere Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter sowie ehemals Selbständige – Zugang zu Sozialhilfeleistungen. Konkret bedeutet dies:

- Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit können für maximal 6 Monate Sozialhilfe beziehen, anstatt unter dem bisherigen FZA grundsätzlich keinen Anspruch zu haben.
- Selbständig Erwerbstätige erhalten neu unter UBRL einen gleichwertigen Zugang zu Sozialhilfe wie unselbständig Erwerbstätige, was die Sozialhilfequote dieser Gruppe erhöhen kann.

Zusätzlich können EU/EFTA-Staatsangehörige mit mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit, die unfreiwillig arbeitslos werden, unter der UBRL ihre Erwerbstätigeneigenschaft bewahren, sofern sie sich bei der öAV anmelden. Während 6 Monaten ist der Bezug von Sozialhilfeleistungen ohne aufenthaltsrechtliche Konsequenzen möglich. Sobald das Daueraufenthaltsrecht erworben wurde, kann unbefristet Sozialhilfe bezogen werden, was vermutlich zu einem Rückgang der Nichtbezugsquote führen wird.

Die erweiterten Anspruchsregelungen bedingen einen erhöhten Aufwand der Sozialhilfebehörden in der Bedürftigkeitsprüfung. Parallel steigt der Koordinationsbedarf mit Migrationsämtern und der öffentlichen Arbeitsvermittlung, insbesondere im Rahmen von Doppelbetreuungen und Schnittstellenabstimmungen.

Die Berechnungen schätzen, dass mit der Teilübernahme der UBRL schweizweit jährlich zwischen **3'000 und 4'000** zusätzliche Personen Sozialhilfe beziehen könnten – ein Anstieg von 1.1% bis 1.5% der aktuellen Sozialhilfebeziehenden. Die daraus resultierenden Mehrkosten werden auf jährlich **56 bis 74 Mio. CHF** geschätzt, was rund 2.0% bis 2.7% der Gesamtausgaben im Bereich der Sozialhilfe entspricht. Der Kostenanteil steigt dabei überproportional, weil unter UBRL vor allem Personen mit vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit (keinerlei anrechenbares Einkommen) neu Leistungen beziehen können. Sie verursachen deshalb «Vollkosten» anstelle einer blossen Teilunterstützung, wie sie häufig bei Erwerbstätigen mit tiefem Leistungsbezug (Working Poor) vorkommt.

Der erhöhte Verwaltungsaufwand durch die steigenden Fallzahlen führt seitens Behörden zu einem zusätzlichen Bedarf von schätzungsweise **13.5 bis 18 Vollzeitäquivalenten** (VZÄ) bei der Sozialhilfe schweizweit. Die neue Rechtslage verlangt zudem eine verstärkte interinstitutionelle Kooperation zwischen Sozialdiensten, Migrationsbehörden und der öAV. Eine optimierte Abstimmung sowie digitale Schnittstellen könnten dabei helfen, den Mehraufwand langfristig zu bewältigen und zu einer noch wirkungsvolleren Arbeitsintegration beizutragen.

Obwohl Befürchtungen bestehen, dass der erweiterte Sozialhilfeanspruch eine Sogwirkung auslösen und zusätzliche Zuwanderung begünstigen könnte, zeigen internationale Vergleiche – auch in anderen Sozialstaaten – weitgehend, dass solche Effekte vernachlässigbar sind. Insbesondere empirische Studien sowie erste schweizerische Befunde deuten darauf hin, dass die Migrationsbevölkerung insgesamt weiterhin netto zum Wohlfahrtssystem beiträgt, anstatt dieses zusätzlich zu belasten. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass viele Zuwandernde jünger und häufiger erwerbstätig sind und somit überdurchschnittlich in Sozialversicherungen und Steuersysteme einzahlen. Insgesamt findet sich jedoch kaum empirische Evidenz dafür, dass finanzielle Leistungen zu einer verstärkten Einwanderung in Sozialsysteme führen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Einführung der UBRL im Sozialhilfebereich keine grundlegende Neuausrichtung des Sozialsystems darstellt, aber signifikante operative und finanzielle Anpassungen notwendig macht. Aus Sicht von Fachexpertinnen und Fachexperten gelten die damit verbundenen Kosten als tragbar.

Ergänzungsleistungen (EL)

Die Teilübernahme der UBRL hat im Bereich der Ergänzungsleistungen nur geringe Änderungen zur Folge. Grundsätzlich bleiben die Anspruchsvoraussetzungen, Berechnungsformeln und Rentenhöhen für EU/EFTA-Staatsangehörige unverändert – sie werden wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger behandelt. Entscheidend ist vor allem, dass bisherige Anreize zum Nichtbezug von Ergänzungsleistungen beim vorgezogenen Rentenbezug wegfallen. Unter dem geltenden FZA kann ein EL-Bezug im Rahmen eines Rentenvorbezugs vor dem 65. Lebensjahr zu migrationsrechtlichen Konsequenzen führen. Mit der UBRL wird das Verbleiberecht jedoch ausdrücklich auf Personen im Vorruhestand (ab 63 Jahren) ausgedehnt, sodass dieses Risiko wegfällt. Hinzu kommt, dass ältere Personen, die häufig schon länger in der Schweiz leben, mit höherer Wahrscheinlichkeit das Daueraufenthaltsrecht erlangen können. Damit verlieren migrationsrechtliche Überlegungen ihren bisherigen Einfluss auf den Bezug von Ergänzungsleistungen.

Die bestehenden Verfahren zur Anspruchsprüfung und Informationsaustausch mit den Migrationsbehörden bleiben weitgehend unberührt. Eine detaillierte Bewertung der Vermögens- und Einkommensverhältnisse erfolgt weiterhin nach bewährten Kriterien, sodass keine umfassenden Anpassungen der Verwaltungsprozesse notwendig sind. Der entfallende Risikoaspekt führt jedoch dazu, dass möglicherweise mehr vorzeitig in den Vorruhestand tretende EU/EFTA-Personen EL in Anspruch nehmen – aktuell wird mit rund **500** zusätzlichen Fällen gerechnet,

was jährliche Mehrkosten von etwa **7 Mio. CHF** zur Folge hat. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben für EL zur AHV entspricht dies lediglich einem Anstieg von rund 0.22 %.

Insgesamt ergeben sich durch die UBRL-Änderungen im EL-Bereich vor allem eine erhöhte Rechtssicherheit für EU/EFTA-Staatsangehörige, ohne dass sich ein systemischer Wandel oder erhebliche Mehrbelastungen für Bund und Kantone abzeichnen.

Hochschulbereich: Studiengebühren

Die Teilübernahme der UBRL wirkt sich auch auf den Hochschulbereich aus, indem EU/EFTA-Studierende künftig an überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen hinsichtlich der Studiengebühren gleich behandelt werden wie Schweizer Studierende. Einige Hochschulen verzichten heute bereits auf eine Gebührendifferenzierung. Andere praktizieren bisher unterschiedliche Gebührenmodelle, sodass etwa die Universität St. Gallen (HSG) oder die Università della Svizzera italiana (USI) dank Zuschlägen für ausländische Studierende deutlich höhere Einnahmen erzielen konnten. Im UBRL-Szenario entfallen für diese Hochschulen die bislang bestehenden Gebührendifferenzen, sodass etwaige Zuschläge für EU/EFTA-Studierende wegfallen und entsprechende Mindereinnahmen entstehen. Nicht betroffen sind private oder nicht mehrheitlich öffentlich finanzierte Einrichtungen wie die École hôtelière de Lausanne (EHL) sowie pädagogische Hochschulen. Auch die bisherigen Regelungen für Stipendien oder Zulassungsbedingungen (z. B. Aufnahmequoten, Maturitätsanforderungen) bleiben unverändert.

An universitären Hochschulen belaufen sich die durchschnittlichen Mindereinnahmen auf etwa 8% der bisherigen Gebühreneinnahmen – dies entspricht in der Berechnung rund 17 Mio. CHF pro Jahr, wobei bereits beschlossene Gebührenanpassungen in Einzelfällen zu noch höheren Einbussen führen können. Fachhochschulen sind weniger stark betroffen, mit durchschnittlichen Mindereinnahmen von rund 4% bzw. rund 4 Mio. CHF jährlich. Zusammen ergibt sich für alle öffentlichen Hochschulen ein Gesamtausfall von etwa **22 Mio. CHF** pro Jahr.

Zwar machen Studiengebühren bei den meisten Universitäten und Fachhochschulen nur einen kleinen Teil der Gesamtfinanzierung aus, dennoch können einzelne Institutionen – insbesondere mit einem hohen Anteil EU/EFTA-Studierender – von diesen Einnahmeverlusten spürbar betroffen sein. Zudem könnte die Attraktivität für EU/EFTA-Studierende durch den Wegfall höherer Gebühren steigen. Jedoch begrenzen Faktoren wie Zulassungsbeschränkungen, Aufnahmebedingungen und die verhältnismässig hohen Lebenshaltungskosten in der Schweiz eine allfällige starke Nachfragesteigerung. Begleitmassnahmen unter angemessener Beteiligung des Bundes zur Kompensation der Mindereinnahmen werden diskutiert.

Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, dass die Teilübernahme der UBRL in mehreren Bereichen zusätzliche Kosten und administrativen Mehraufwand mit sich bringt. Diese Mehrbelastungen müssen

jedoch im Gesamtkontext und unter Einbezug des möglichen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzens betrachtet werden.

Die RFA macht deutlich, dass sich der staatliche Handlungsbedarf aus dem öffentlichen Interesse herleitet, die finanziellen und administrativen Auswirkungen der UBRL gezielt zu steuern und die sozialen Sicherungssysteme zu wahren. Die Wirkungsmechanismen betreffen vor allem staatliche Institutionen – während Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten kaum signifikant betroffen sind. Im Zentrum steht die Optimierung der Schnittstellen zwischen Migrationsämtern, öffentlicher Arbeitsvermittlung, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen, um einen reibungslosen Ablauf und eine effiziente Bearbeitung sicherzustellen.

Zentrale Ergebnisse im Überblick

- **Daueraufenthaltsrecht:** Fünf Jahre nach Einführung der UBRL wird ein grosser Teil der in der Schweiz anwesenden EU/EFTA-Personen die Voraussetzungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllen. Je nach Szenario dürften sich die neuen Anträge pro Jahr - nach einem anfänglichen Nachholeffekt mit höheren Zahlen - mittelfristig irgendwo **zwischen 4'000 und 20'000 Anträgen** einpendeln
- **Grenzgängerbescheinigung:** Durch die Anpassung der Gültigkeitsdauer bei unterjährigen Arbeitsverträgen sinkt der **Verwaltungsaufwand** tendenziell.
- **Öffentliche Arbeitsvermittlung:** Erwartet werden **3'700 bis 8'800** zusätzliche Anmeldungen registrierte Stellensuchende pro Jahr (+1,9% bis +4,4% gegenüber bisher), was zu jährlichen **Mehrkosten** von rund **9 bis 22 Mio. CHF** führt (+1.9% bis +4.4% der Vollzugskosten).
- **Sozialhilfe:** Durch den Wegfall migrationsrechtlicher Konsequenzen für bestimmte Personengruppen rechnen die Schätzungen mit **3'000 bis 4'000** zusätzlichen Fällen jährlich. Das verursacht jährliche Mehrausgaben zwischen **56 und 74 Mio. CHF**, was 2.0% bis 2.7% der bisherigen Sozialhilfekosten entspricht. Zusätzlich sind schweizweit **13.5 bis 18 Vollzeitstellen** nötig. Ein grundsätzlicher Systemwechsel ist jedoch nicht erforderlich.
- **Ergänzungsleistungen:** Durch den Wegfall migrationsrechtlicher Konsequenzen im Vorruhestand ergeben sich etwa **500 zusätzliche** EL-Beziehende, was **7 Mio. CHF** jährliche Mehrkosten (0.22 % der EL-Ausgaben) ausmacht.
- **Studiengebühren:** Die Angleichung der Gebühren führt zu jährlichen **Mindereinnahmen** von insgesamt rund **22 Mio. CHF**, wobei je nach Institution, Finanzierungsmodell und Studierendenstruktur deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind.

Nicht quantifiziert wurden die Aufwände für die Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts in den Migrationsämtern sowie mögliche **dynamische Effekte**.

Neben den direkten Auswirkungen auf staatliche Institutionen bietet die Teilübernahme der UBRL auch **volkswirtschaftliche Vorteile**. Sie sichert und vertieft die bilateralen Beziehungen zur EU und wirkt sich positiv auf Altersstruktur, Arbeitsmarkt und Gesundheitswesen aus. Gleichzeitig profitieren Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland leben, arbeiten oder studieren, von entsprechenden Gegenrechten.

Résumé

Mandat, but et procédure

La Suisse et l'Union européenne (UE) ont négocié un paquet d'accords visant à stabiliser et à développer leurs relations bilatérales. Ce paquet, qui comprend plusieurs nouveaux accords et dispositions institutionnelles, contient un élément important : la transposition (partielle) de la directive 2004/38/CE (directive relative au droit des citoyens de l'Union). Cette directive réglemente le droit d'entrée, de séjour et d'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE/AELE dans les États membres et s'applique également aux citoyens suisses qui séjournent dans ces pays.

La présente analyse porte sur les conséquences financières, administratives et institutionnelles de la **transposition partielle**, par la Suisse, de la **directive relative au droit des citoyens de l'Union**. Ce texte, qui constitue un élément central de la législation européenne sur la libre circulation, réglemente notamment le **droit de séjour** des citoyens de l'UE/AELE, l'accès aux prestations sociales et l'**égalité de traitement** en matière de taxes d'études. Alors que l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'UE prévoit déjà dans une large mesure l'égalité de traitement entre les citoyens de l'UE/AELE et les citoyens suisses, la directive relative au droit des citoyens de l'Union entraîne des ajustements spécifiques dans certains domaines.

Dans le cadre de la présente étude, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) sera réalisée en vue de la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union. Conformément au mandat confié, l'étude se concentre principalement sur les conséquences pour les autorités, les assurances sociales et les hautes écoles. Concrètement, l'étude porte sur les conséquences financières et administratives ainsi qu'en matière de droit du travail, qu'auront les nouveautés suivantes :

- introduction d'un **droit de séjour permanent** pour les ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative ;
- adaptation de la durée de validité de l'**attestation frontalière** ;
- conséquences sur le **service public de l'emploi** ;
- élargissement de l'accès pour certains groupes de population et suppression des conséquences liées au droit des migrations en cas de perception de **prestations d'aide sociale** et de **prestations complémentaires** ;
- suppression de la différenciation des taxes d'études dans les **hautes écoles** ;
- conséquences possibles sur l'**administration** et la coopération interinstitutionnelle.

La méthodologie repose sur une **analyse quantitative et qualitative**. Les calculs se basent sur des données existantes provenant de données de panel de la Confédération ainsi que de statistiques sur l'aide sociale, le chômage, les prestations complémentaires et les hautes écoles. Ces données sont complétées par des scénarios et des hypothèses basées sur des modèles. Les effets ont été examinés tant **du point de vue des prestations** (aide sociale et

prestations complémentaires) que de celui de l'**administration** (procédures de contrôle ou d'accompagnement par les autorités, taxes d'études).

Afin de déterminer les changements résultant de la transposition partielle, la réglementation en vigueur dans le cadre de l'ALCP a été comparée aux innovations de la directive relative au droit des citoyens de l'Union. L'analyse prend également en compte différents scénarios **de mise en œuvre et de comportement**, notamment en ce qui concerne le nombre attendu de demandes d'autorisation de séjour permanent et la suppression potentielle d'incitations à ne pas percevoir de prestations sociales.

L'AIR se base sur une compilation de différentes sources statistiques. Les calculs se référant à des années différentes selon le domaine, les conséquences financières ne peuvent pas être directement mises en relation avec une date précise. De plus, les conséquences non financières, telles que l'**influence sur la collaboration** entre les institutions (services sociaux, services de migration et service public de l'emploi) ont été évaluées **sur le plan qualitatif**.

Droit de séjour permanent

Avec la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, un droit de séjour permanent est introduit pour les ressortissants UE/AELE. Ce droit peut être acquis après cinq ans de séjour légal ininterrompu en Suisse avec exercice d'une activité lucrative. Ce droit est explicitement lié au statut de travailleur conformément à la directive relative au droit des citoyens de l'Union et est accordé en plus du permis de séjour B ou du permis d'établissement C. Toute personne qui remplit les conditions peut demander volontairement le statut et obtient ainsi un droit de séjour permanent qui n'est plus lié à la condition d'une activité lucrative continue.

Selon les estimations, cinq ans après l'introduction de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, jusqu'à **570 000** ressortissants de l'UE/AELE en Suisse remplissent les critères pour obtenir le droit de séjour permanent, car beaucoup d'entre eux ont déjà vécu et travaillé pendant cinq ans conformément à la directive. À cela s'ajoutent chaque année **50 000 à 70 000 personnes** supplémentaires qui remplissent les conditions. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les personnes concernées demanderont effectivement le droit de séjour permanent.

L'obtention de ce statut dépend de l'intérêt que les demandeurs y voient. On part du principe que la majorité des ressortissants UE/AELE, en particulier ceux qui sont titulaires d'un permis d'établissement C ou qui exercent une activité professionnelle, ne demanderont pas le statut de séjour permanent, car ils n'en tireraient aucun avantage pratique. À moyen terme, il faut donc s'attendre à un nombre de **4 000 à 20 000 par** demandes par an. Il est possible que le nombre de demandes soit temporairement plus élevé pendant la phase d'introduction. Au niveau administratif, l'introduction du droit de séjour permanent entraîne dans un premier temps une augmentation de la charge de travail des autorités de migration, car le droit de séjour doit être justifié par l'activité lucrative exercée jusque-là. Cependant, cette charge de travail supplémentaire peut être compensée à long terme par la simplification des procédures d'autorisation (moins de changements entre les permis B et C).

Attestation frontalière

La mise en œuvre des dispositions relatives à l'attestation frontalière au niveau national n'entraîne que des changements mineurs. La principale nouveauté concerne la durée de validité de l'attestation frontalière : désormais, elle sera délivrée pour une durée d'un an dans le cas de contrats de travail d'une durée déterminée inférieure à un an. Pour les contrats de travail d'une durée supérieure à un an ou de durée indéterminée, la durée de validité de cinq ans reste inchangée. Cette adaptation simplifie la procédure pour les frontaliers ayant des contrats de travail successifs de moins d'un an, car ils ne doivent plus demander de nouvelles autorisations plusieurs fois par an.

Le nombre de frontaliers reste quasiment constant, car les conditions d'obtention du permis G (attestation frontalière) ne changent pas. Parallèlement, les charges d'administration diminuent, étant donné qu'il y a moins de demandes de prolongation. Les autorités bénéficient ainsi d'un léger allègement administratif, car le temps de traitement par personne diminue au fil des ans. La procédure de vérification de l'identité et du contrat de travail reste cependant inchangée, si bien que le temps de traitement par demande reste le même. Les mécanismes de financement existants pour l'application des dispositions relatives aux travailleurs frontaliers ne sont pas non plus modifiés.

Service public de l'emploi

Les ressortissants UE/AELE qui n'ont pas acquis le droit de séjour permanent et qui perdent involontairement leur emploi ou leur activité indépendante doivent, après la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, s'inscrire auprès du service public de l'emploi et respecter la stratégie dite de réinsertion. C'est la seule façon de conserver leur statut de travailleur, condition préalable à la prolongation de leur séjour. Certes, toute personne peut s'inscrire auprès du service public de l'emploi, mais la plupart de celles qui le font sont des bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance chômage (AC). On peut supposer que, dans le cadre de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, les anciens travailleurs indépendants ainsi que d'autres groupes de population qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance chômage (en particulier les personnes qui perçoivent l'aide sociale ou qui craignent d'en dépendre à l'avenir, par exemple en raison d'un faible taux d'activité ou de conditions de travail précaires) s'inscriront plus fréquemment auprès du service public de l'emploi afin de conserver le statut de travailleur et de garantir ainsi leur droit de séjour permanent.

Selon les hypothèses, l'augmentation estimée du nombre de cas se situera, en moyenne, entre **3 700 et 8 800** demandeurs d'emploi supplémentaires par an dans le service public de l'emploi (+1,9 à +4,4 % par rapport au nombre actuel de demandeurs d'emploi inscrits). Cette valeur a été validée par des entretiens avec des experts des autorités du marché du travail, des services sociaux et des services de migration. Il en résulte, pour le service public de l'emploi, des coûts supplémentaires dans le domaine du conseil, du placement et du contrôle (coûts de personnel) de l'ordre de **9 à 22 mio de francs** par an (+1,9 à +4,4 % des coûts d'exécution actuels), qui seront remboursés aux cantons conformément à la législation en vigueur, via le modèle de financement existant de la loi sur l'assurance-chômage. Pour le fonds d'assurance

chômage, cela signifie une augmentation des dépenses sous la forme de contributions supplémentaires pour l'indemnisation des frais d'exécution. Cela représente 31 à 70 équivalents plein temps (EPT) pour les conseillers en personnel des ORP. Aucun coût supplémentaire n'est à prévoir en matière d'indemnité de chômage.

Dans l'ensemble, le service public de l'emploi sera impliqué dans une collaboration plus étroite avec les autorités de migration et l'aide sociale. D'une part, cela nécessite un effort accru de coordination et de concertation, notamment quant à la définition des rôles et des responsabilités ainsi qu'à l'échange de données (p. ex. déclarations numérisées entre le service public de l'emploi, le service social et le service de migration). D'autre part, cela ouvre la voie à un accompagnement et à un soutien global pour une intégration durable sur le marché du travail.

Aide sociale

L'analyse des répercussions, sur l'aide sociale, de la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union montre que les adaptations du droit des migrations entraînent des changements dans les processus, le nombre de cas et les structures de coûts. En vertu de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, l'accès aux prestations d'aide sociale est étendu à de nouveaux groupes de population, en particulier aux titulaires d'un permis de séjour de courte durée et aux anciens travailleurs indépendants. Concrètement, cela signifie que :

- les personnes ayant travaillé moins d'un an peuvent bénéficier de l'aide sociale pendant 6 mois au maximum, alors qu'elles n'y avaient pas droit en vertu de l'ALCP,
- conformément à la directive relative au droit des citoyens de l'Union, les travailleurs indépendants ont désormais le même accès à l'aide sociale que les salariés, ce qui pourrait augmenter le taux d'aide sociale de ce groupe.

En outre, les ressortissants UE/AELE qui ont travaillé plus d'un an et se retrouvent au chômage involontairement peuvent conserver leur statut de travailleur conformément à la directive relative au droit des citoyens de l'Union, à condition de s'inscrire auprès du service public de l'emploi. Pendant six mois, il est possible de percevoir des prestations d'aide sociale sans que cela n'ait d'impact sur le droit de séjour. Dès que le droit de séjour permanent est acquis, il est possible de percevoir des prestations d'aide sociale pour une durée illimitée, ce qui devrait entraîner une réduction du taux de non-perception.

Les nouvelles réglementations en matière de droits sociaux impliquent, pour les autorités d'aide sociale, un surcroît de travail pour la mise sous condition de ressources. Parallèlement, le besoin de coordination avec les services de migration et les services publics de l'emploi augmente, notamment en raison des doubles prises en charge et du fait de devoir coordonner les interfaces entre les différents services.

Selon les estimations, la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union pourrait entraîner, en Suisse, une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de l'ordre de **3 000 et 4 000** personnes, soit une hausse de 1,1 % à 1,5 % par rapport

au nombre actuel de bénéficiaires de l'aide sociale. Les coûts supplémentaires qui en résulteraient pourraient atteindre **56 à 74 mio de francs** par an, soit environ 2,0 à 2,7 % des dépenses totales dans le domaine de l'aide sociale. La part des coûts augmente de manière disproportionnée parce que la directive relative au droit des citoyens de l'Union permet aux personnes totalement dépendantes de l'aide sociale (sans revenu imputable) de bénéficier de nouvelles prestations. Elles occasionnent donc des « coûts intégraux » au lieu d'une simple aide financière partielle, ce qui est souvent le cas pour les personnes actives percevant de faibles prestations (travailleurs à faible revenu).

L'augmentation des charges d'administration due à la hausse du nombre de cas entraîne un besoin supplémentaire estimé entre **13,5 et 18 équivalents plein temps (EPT)** dans le domaine de l'aide sociale en Suisse. La nouvelle situation juridique exige également coopération interinstitutionnelle renforcée entre les services sociaux, les services de migration et le service public de l'emploi. Une meilleure coordination et des interfaces numériques pourraient aider à maîtriser à long terme la charge de travail supplémentaire et contribuer à une intégration professionnelle encore plus efficace.

Bien que l'on craigne que l'extension du droit à l'aide sociale puisse avoir un effet d'attraction et favoriser une immigration accrue, les comparaisons internationales, y compris dans d'autres États providence, montrent généralement que ces effets sont négligeables. Des études empiriques, notamment, ainsi que les premières conclusions tirées en Suisse indiquent que la population immigrée continue globalement de contribuer au système de protection sociale plutôt qu'elle ne le surcharge. Ces résultats s'expliquent en grande partie par le fait qu'une forte proportion de la population immigrée est jeune et active, si bien que les cotisations aux assurances sociales et les impôts qu'elle paie sont supérieurs à la moyenne. Dans l'ensemble, il n'existe d'ailleurs guère de preuves empiriques quant à une corrélation entre les prestations financières et l'augmentation de l'immigration en lien avec les systèmes sociaux.

Ces résultats indiquent que l'introduction de la directive relative au droit des citoyens de l'Union dans le domaine de l'aide sociale ne constitue pas une réorientation fondamentale du système social, mais nécessite des ajustements opérationnels et financiers considérables. Les experts estiment que les coûts associés sont supportables.

Prestations complémentaires (PC)

La transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union n'entraîne que peu de changements dans le domaine des prestations complémentaires. Les conditions d'octroi, les formules de calcul et les montants des rentes restent en principe inchangés pour les ressortissants UE/AELE, qui sont traités de la même manière que les citoyens suisses. Il est important de noter que les incitations à ne pas percevoir de prestations complémentaires en cas de retraite anticipée disparaissent. Selon l'ALCP en vigueur, le fait de percevoir des prestations complémentaires dans le cadre d'une retraite anticipée avant l'âge de 65 ans peut avoir des conséquences en matière de droit des migrations. La directive relative au droit des citoyens de l'Union étend toutefois expressément le droit de séjour aux personnes en préretraite (à

partir de 63 ans), ce qui élimine ce risque. De plus, les personnes âgées, qui vivent souvent depuis longtemps en Suisse, ont de meilleures chances d'obtenir le droit de séjour permanent. Ainsi, les considérations relatives au droit des migrations n'ont plus d'influence sur l'octroi de prestations complémentaires.

Les procédures existantes pour la vérification des droits et l'échange d'informations avec les autorités de migration restent largement inchangées. Une évaluation détaillée de la situation patrimoniale et des revenus continuera d'être effectuée selon des critères éprouvés, de sorte qu'aucune adaptation globale des processus administratifs n'est nécessaire. La suppression de l'aspect du risque pourrait toutefois entraîner une augmentation du nombre de ressortissants de l'UE/AELE qui prennent une retraite anticipée et perçoivent des PC. On s'attend actuellement à environ **500** nouveaux cas, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires d'environ **7 mio de francs** par an. Par rapport aux dépenses totales de l'AVS pour les PC, cela ne représente qu'une augmentation d'environ 0,22 %.

Dans l'ensemble, les modifications apportées par la directive relative au droit des citoyens de l'Union dans le domaine de l'aide sociale ont surtout pour effet d'accroître la sécurité juridique pour les ressortissants UE/AELE, sans entraîner de changement systémique ni de charges supplémentaires considérables pour la Confédération et les cantons.

Domaine des hautes écoles : taxes d'études

La transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union a également des répercussions sur le domaine des hautes écoles, dans la mesure où les étudiants de l'UE/AELE seront désormais traités de la même manière que les étudiants suisses en ce qui concerne les taxes d'études dans les universités et les hautes écoles spécialisées, qui sont principalement financées par des fonds publics. Certaines hautes écoles ont déjà renoncé à la différenciation des taxes. D'autres appliquent encore des modèles de taxes différents, comme l'Université de Saint-Gall (HSG) ou l'Université de la Suisse italienne (USI), qui ont pu générer des revenus nettement plus élevés grâce à des suppléments pour les étudiants étrangers. Dans le scénario de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, ces universités n'appliqueraient plus les différences de taxes existantes, ce qui supprimerait également les éventuels suppléments pour les étudiants de l'UE/AELE et réduirait ainsi les recettes correspondantes. Les établissements privés ou ceux qui ne sont plus majoritairement financés par des fonds publics, comme l'École hôtelière de Lausanne (EHL), ainsi que les hautes écoles pédagogiques ne sont pas concernés. Les réglementations existantes en matière de bourses ou de conditions d'admission (p. ex. quotas d'admission, exigences de la maturité) restent également inchangées.

Dans les hautes écoles universitaires, la baisse moyenne des recettes s'élève à environ 8 % des taxes et émoluments perçus jusqu'à présent, ce qui correspond à environ 17 mio de francs par an, les ajustements de taxes déjà appliqués pouvant, dans certains cas, entraîner des pertes encore plus importantes. Les hautes écoles spécialisées sont moins touchées, avec une perte moyenne de recettes d'environ 4 %, soit environ 4 mio de francs par an. Au total, les

pertes pour l'ensemble des hautes écoles publiques s'élèvent à environ **22 mio de francs** par an.

Si les taxes d'études ne représentent qu'une petite partie du financement global de la plupart des universités et des hautes écoles spécialisées, certaines institutions, en particulier celles qui accueillent un grand nombre d'étudiants de l'UE/AELE, pourraient être considérablement affectées par cette perte de recettes. En outre, la suppression des suppléments de taxe pourrait accroître l'intérêt des étudiants de l'UE/AELE. Cependant, des facteurs tels que les restrictions et les conditions d'admission, ainsi que le coût de la vie, relativement élevé en Suisse, constituent des obstacles à une éventuelle forte augmentation de la demande. Des mesures d'accompagnement, avec une participation appropriée de la Confédération, sont actuellement à l'étude afin de compenser la baisse des recettes.

Conclusions

L'étude montre que la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union entraîne une augmentation des coûts et des charges administratives dans plusieurs domaines. Ces charges supplémentaires doivent toutefois être considérées dans leur contexte global et en tenant compte des bénéfices économiques et sociaux potentiels.

L'AIR montre clairement que le besoin d'action de l'État découle de l'intérêt public, de la nécessité de gérer de manière ciblée les conséquences financières et administratives de la directive relative au droit des citoyens de l'Union et de préserver les systèmes de sécurité sociale. Les mécanismes d'action concernent principalement les institutions publiques, tandis que les entreprises et les consommateurs ne sont guère affectés. L'accent est mis sur l'optimisation des interfaces entre les autorités cantonales des migrations, le service public de l'emploi, l'aide sociale et les prestations complémentaires, afin de garantir un déroulement sans heurts et un traitement efficace.

Aperçu des principaux résultats

- **Droit de séjour permanent** : Cinq ans après l'introduction de la directive relative au droit des citoyens de l'Union, une grande partie des ressortissants de l'UE/AELE vivant en Suisse remplira les conditions d'obtention du droit de séjour permanent. Selon les scénarios, le nombre de nouvelles demandes devrait se stabiliser à moyen terme **entre 4 000 et 20 000 par an**, une fois passé l'effet de rattrapage initial avec des chiffres plus élevés.
- **Attestation frontalière** : L'ajustement de la durée de validité de l'attestation pour les contrats de travail de moins d'un an tend à réduire les **charges administratives**.
- **Service public de l'emploi** : On attend **une augmentation de 3 700 à 8 800** demandeurs d'emploi inscrits par an (+1,9 % à +4,4 % par rapport aux chiffres actuels), ce qui entraîne des **coûts supplémentaires** d'environ **9 à 22 mio de francs** par an (+1,9 % à +4,4 % des frais d'exécution).
- **Aide sociale** : En raison de la suppression des effets du droit des migrations pour certains groupes de population, on estime que le nombre de cas supplémentaires par an se situera

entre **3 000 et 4 000**. Cela entraîne des dépenses annuelles supplémentaires comprises entre **56 et 74 mio de francs**, soit 2,0 % à 2,7 % des coûts actuels de l'aide sociale. De plus, **13,5 à 18 équivalents plein temps** sont nécessaires en Suisse. Il n'y a pas lieu de modifier fondamentalement le système.

- **Prestations complémentaires** : La suppression des effets du droit des migrations sur la préretraite se traduit par environ **500 nouveaux** bénéficiaires de prestations complémentaires, ce qui représente des coûts supplémentaires de **7 mio de francs** par an (0,22 % des dépenses en matière de prestations complémentaires).
- **Taxes d'études** : L'harmonisation des taxes entraîne une **baisse des recettes** d'environ **22 mio de francs** par an, avec des différences considérables selon les institutions, les modèles de financement et la structure des flux d'étudiants.

Les dépenses liées à la délivrance d'un certificat du **séjour permanent** par les autorités cantonales des migrations ainsi que les éventuels **effets dynamiques** n'ont pas été quantifiés.

Outre les effets directs sur les institutions publiques, la transposition partielle de la directive relative au droit des citoyens de l'Union présente également **des avantages économiques**. Elle renforce les relations bilatérales avec l'UE et a un impact positif sur la pyramide des âges, le marché du travail et le système de santé. Parallèlement, les Suisses qui vivent, travaillent ou étudient à l'étranger bénéficient de droits équivalents.

Riassunto

Mandato, obiettivo e procedimento

La Svizzera e l'Unione europea (UE) hanno negoziato un pacchetto per stabilizzare e sviluppare ulteriormente le relazioni bilaterali. Questo pacchetto negoziale, che comprende diversi nuovi accordi ed elementi istituzionali, include come componente importante il recepimento (parziale) della direttiva 2004/38/CE (direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE). Questa direttiva disciplina fondamentalmente il diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a prestazioni sociali per i cittadini dell'UE/AELS negli Stati membri dell'UE/AELS e viceversa si applica anche ai cittadini svizzeri residenti in un Paese dell'UE/AELS.

La presente analisi esamina le ripercussioni finanziarie, amministrative e istituzionali del **recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE** da parte della Svizzera. Tale direttiva è un elemento centrale del diritto dell'UE sulla libera circolazione e disciplina, tra l'altro, il **diritto di soggiorno** dei cittadini dell'UE/AELS, l'accesso a prestazioni sociali e la **parità di trattamento** per quanto riguarda le tasse di iscrizione universitarie. Mentre l'esistente Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e l'UE prevede già un'ampia parità di trattamento tra i cittadini dell'UE/AELS e i cittadini svizzeri, la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE comporterà adeguamenti specifici in taluni ambiti.

Lo scopo del presente studio è quello di effettuare un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) per il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE. In conformità al mandato, si concentra sull'impatto per le autorità, le assicurazioni sociali e le università. In particolare, verranno analizzate le conseguenze finanziarie, amministrative e sul personale delle seguenti novità:

- introduzione di un **diritto di soggiorno permanente** per i cittadini UE/AELS che esercitano un'attività lucrativa;
- adeguamento del periodo di validità del **permesso per frontalieri**;
- ripercussioni sul **servizio pubblico di collocamento**;
- ampliamento dell'accesso a singoli gruppi di persone ed eliminazione delle conseguenze del diritto migratorio per i **beneficiari di prestazioni sociali e complementari**;
- abolizione di tasse d'iscrizione differenziate nelle **università**;
- possibili ripercussioni sull'**amministrazione** e sulla cooperazione interistituzionale.

La metodologia adottata si basa su un'**analisi quantitativa e qualitativa**. I calcoli poggiano su dati esistenti provenienti da panel federali collegati e da statistiche relative all'aiuto sociale, alla disoccupazione, alle prestazioni complementari e alle università. A questi dati si aggiungono calcoli di scenario e ipotesi di modello. Le ripercussioni sono state analizzate sia dal punto di vista delle **prestazioni** (aiuto sociale e prestazioni complementari) sia dal punto di vista **amministrativo** (processi di esame o di assistenza delle autorità, tasse universitarie).

Le disposizioni di legge esistenti ai sensi dell'ALC sono state confrontate con le novità previste dalla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE per determinare i cambiamenti derivanti dal recepimento parziale. L'analisi tiene conto anche di diversi **scenari di attuazione e di comportamento**, in particolare per quanto riguarda il numero di domande di soggiorno permanente previste e il potenziale venir meno di incentivi a non beneficiare di prestazioni sociali.

L'AIR si basa su un'aggregazione di varie fonti statistiche. Poiché i calcoli si riferiscono ad anni diversi a seconda dell'ambito, gli effetti finanziari non possono essere attribuiti direttamente a una data di riferimento specifica. Inoltre sono stati valutati qualitativamente gli effetti non finanziari – come l'**influenza sulla cooperazione istituzionale** tra gli uffici sociali, le autorità di migrazione e il servizio pubblico di collocamento.

Diritto di soggiorno permanente

Con il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE verrà introdotto per i cittadini dell'UE/AELS un diritto di soggiorno permanente che potrà essere acquisito dopo cinque anni di soggiorno legale ininterrotto con un'attività lucrativa in Svizzera. Tale diritto è esplicitamente legato allo status di lavoratore ai sensi della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e verrà rilasciato in aggiunta al permesso di dimora B o al permesso di domicilio C. Chiunque soddisferà i requisiti richiesti potrà richiedere volontariamente questo status e ottenere così un diritto di soggiorno a tempo illimitato che non sarà più legato alla condizione di un'attività lucrativa continuativa.

Secondo i calcoli, cinque anni dopo il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, fino a **570 000** cittadini dell'UE/AELS in Svizzera soddisfaranno i criteri per il diritto di soggiorno permanente, dato che molti di loro avranno già soggiornato e svolto un'attività lucrativa per cinque anni nell'ambito della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE. Successivamente, ogni anno si aggiungeranno altre **50 000–70 000 persone** che soddisfaranno i requisiti. Tuttavia, ciò non significa che tutte le persone interessate richiederanno effettivamente il diritto di soggiorno permanente.

Il ricorso pratico a tale diritto dipende dai vantaggi che i richiedenti vedono in questo status. Si presume che la maggior parte dei cittadini dell'UE/AELS – in particolare coloro che possiedono un permesso di soggiorno C o che attualmente svolgono un'attività lucrativa – non richiederanno il diritto di soggiorno permanente perché non offrirebbe loro alcun valore aggiunto pratico. A medio termine sembrano quindi plausibili scenari con un numero di domande compreso tra **4000 e 20 000** all'anno. Durante la fase introduttiva sarà lecito aspettarsi cifre più alte. Dal punto di vista amministrativo, l'introduzione del diritto di soggiorno permanente comporterà inizialmente un aumento del lavoro di esame delle domande presso le autorità di migrazione, in quanto la titolarità del diritto dovrà essere provata in base all'attività lucrativa svolta in precedenza. Tuttavia, questo onere supplementare potrà essere compensato nel lungo periodo dalla semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi (meno cambi tra permessi B e C).

Permesso per frontalieri

L'attuazione nazionale nell'ambito dei permessi per frontalieri comporterà solo lievi cambiamenti. La novità principale riguarda il periodo di validità del permesso G: in futuro sarà rilasciato con una validità di un anno per i contratti di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a un anno. Il periodo di validità di cinque anni rimarrà invariato per i contratti di lavoro di durata superiore a un anno e per i contratti a tempo indeterminato. Questo adeguamento semplificherà la procedura per i frontalieri con contratti di lavoro susseguenti di durata inferiore a un anno, in quanto non dovranno più richiedere un nuovo permesso più volte all'anno.

Il numero dei frontalieri rimarrà sostanzialmente costante, poiché i requisiti per ottenere il permesso G rimarranno invariati. Allo stesso tempo si ridurrà l'onere amministrativo perché saranno necessarie meno proroghe. Le autorità beneficeranno quindi di una leggera riduzione dell'onere amministrativo, in quanto il tempo necessario per esaminare le domande per ciascuna persona è destinato a diminuire nel corso degli anni. Tuttavia, le procedure di esame dell'identità e dei contratti di lavoro non cambieranno, il che significa che l'onere di base necessario per esaminare ogni domanda rimarrà lo stesso. Anche i meccanismi di finanziamento esistenti per l'esecuzione delle norme per i frontalieri rimarranno invariati.

Servizio pubblico di collocamento

I cittadini dell'UE/AELS che non hanno acquisito un diritto di soggiorno permanente e perdono involontariamente il loro posto di lavoro o la loro attività lucrativa indipendente dovranno registrarsi presso il Servizio pubblico di collocamento in seguito al recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e rispettare la cosiddetta strategia di reinserimento. Questo sarà l'unico modo per mantenere lo status di lavoratore, che a sua volta è un prerequisito per continuare a soggiornare in Svizzera. Sebbene tutte le persone possano già oggi registrarsi presso il Servizio pubblico di collocamento, sono soprattutto i beneficiari di indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) a farlo. Si può ipotizzare che, con la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, anche ex lavoratori indipendenti e altri gruppi di persone che non hanno diritto alle prestazioni dell'AD (in particolare persone che beneficiano dell'aiuto sociale o che temono di doverne dipendere in futuro, per esempio in caso di bassi gradi di occupazione o di rapporti di lavoro precari) si registreranno più frequentemente presso il Servizio pubblico di collocamento per mantenere il loro status di lavoratori e assicurarsi il diritto al soggiorno permanente.

A seconda delle ipotesi fatte, l'aumento stimato del numero di casi si attesterà in media su **3700–8800** persone in cerca di lavoro in più all'anno nel Servizio pubblico di collocamento (da +1,9 a +4,4 % rispetto al precedente numero di persone registrate in cerca di lavoro). Questa cifra è stata convalidata attraverso colloqui con esperti delle autorità preposte al mercato del lavoro, degli uffici sociali e degli uffici della migrazione. Per il Servizio pubblico di collocamento ne risulteranno pertanto costi aggiuntivi di circa **9–22 milioni di franchi** all'anno (da +1,9 a +4,4 % delle spese d'esecuzione precedenti) negli ambiti della consulenza, del collocamento e del controllo (costi del personale), che, secondo l'attuale situazione legale, verranno rimborsati ai Cantoni attraverso il modello di finanziamento esistente previsto dalla legge

sull'assicurazione contro la disoccupazione. Il fondo dell'AD dovrà sostenere un onere aggiuntivo sotto forma di indennità supplementari per le spese d'esecuzione. Ciò corrisponde a 31–70 equivalenti a tempo pieno (ETP) per i consulenti degli uffici regionali di collocamento (URC). Non sono previsti costi aggiuntivi per le indennità di disoccupazione.

Nel complesso, il Servizio pubblico di collocamento si sposterà sempre più al centro di una stretta collaborazione tra le autorità di migrazione e l'aiuto sociale. Da un lato, ciò richiederà maggiori sforzi di coordinamento, per esempio nella definizione di ruoli e responsabilità e nello scambio di dati (p. es., segnalazioni digitalizzate tra Servizio pubblico di collocamento, servizio sociale e ufficio della migrazione). D'altro canto, questo creerà opportunità per un'assistenza e un supporto olistici finalizzati a un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro.

Aiuto sociale (AS)

L'analisi delle ripercussioni del recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ambito dell'aiuto sociale mostra che gli adeguamenti al diritto della migrazione comporteranno cambiamenti nei processi, nel numero di casi e nelle strutture dei costi. Con la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE otterranno accesso a prestazioni di aiuto sociale ulteriori gruppi di persone – in particolare dimoranti temporanei ed ex lavoratori indipendenti. In concreto, ciò significa:

- le persone che hanno esercitato un'attività lucrativa per un periodo inferiore a un anno potranno beneficiare dell'aiuto sociale per un massimo di sei mesi, invece di non averne diritto secondo il precedente ALC;
- i lavoratori indipendenti otterranno con il recepimento della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE un accesso all'aiuto sociale equivalente a quello dei lavoratori dipendenti, il che può aumentare il tasso di aiuto sociale di tale gruppo di persone.

Inoltre, i cittadini dell'UE/AELS che dopo aver esercitato un'attività lucrativa per un periodo superiore a un anno diventano disoccupati involontariamente, con la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE potranno conservare il loro status di lavoratore a condizione che si registrino presso il Servizio pubblico di collocamento. Per sei mesi potranno beneficiare delle prestazioni dell'aiuto sociale senza conseguenze sullo statuto di soggiorno. Una volta acquisito il diritto di soggiorno permanente, l'aiuto sociale potrà essere percepito a tempo indeterminato, il che porterà presumibilmente a una riduzione del tasso di mancato ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale.

L'estensione dei diritti significa che le autorità di aiuto sociale dovranno dedicare più tempo e sforzi all'esame dell'indigenza. Allo stesso tempo aumenterà la necessità di coordinamento con gli uffici della migrazione e con il Servizio pubblico di collocamento, in particolare nel contesto dell'accompagnamento condiviso e del coordinamento delle interfacce.

I calcoli stimano che con il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, tra le **3000 e le 4000** persone in più potrebbero percepire prestazioni di aiuto sociale in tutta la Svizzera ogni anno, il che equivarrebbe a un aumento dell'1,1–1,5 per cento degli

attuali beneficiari dell'aiuto sociale. I costi aggiuntivi che ne deriverebbero sono stimati in **56–74 milioni di franchi** all'anno, pari a circa il 2,0–2,7 per cento delle spese totali per l'aiuto sociale. La quota dei costi aumenterebbe in misura superiore alla media perché, in seguito al recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, potrebbero aver diritto a percepire prestazioni soprattutto persone completamente dipendenti dall'aiuto sociale (nessun reddito computabile). Tale cerchia di persone causerebbe pertanto «costi pieni» invece di percepire un sostegno solo parziale, come spesso accade per le persone che lavorano percependo prestazioni ridotte (lavoratori poveri).

Si stima che l'aumento degli oneri amministrativi dovuto al crescente numero di casi comporterà un fabbisogno aggiuntivo di **13,5–18 equivalenti a tempo pieno (ETP)** per l'aiuto sociale in tutta la Svizzera. La nuova situazione giuridica richiederà inoltre una più intensa cooperazione interistituzionale tra i servizi sociali, le autorità di migrazione e il Servizio pubblico di collocamento. Un coordinamento ottimizzato e interfacce digitali potrebbero aiutare a gestire nel lungo periodo il carico di lavoro aggiuntivo e contribuire a un'integrazione lavorativa ancora più efficace.

Sebbene si tema che l'estensione del diritto all'aiuto sociale possa innescare un effetto di attrazione e favorire un'ulteriore immigrazione, da confronti internazionali condotti anche in altri Stati sociali emerge in larga misura che tali effetti sono trascurabili. In particolare studi empirici e i primi riscontri svizzeri indicano che la popolazione migrante nel suo complesso continua a dare un contributo netto al sistema di benessere sociale, anziché gravare ulteriormente su di esso. Una delle ragioni principali è che molti immigrati sono piuttosto giovani ed esercitano un'attività lucrativa, e quindi versano in misura superiore alla media contributi alle assicurazioni sociali e al sistema fiscale. Nel complesso, tuttavia, non vi sono evidenze empiriche indicanti che le prestazioni finanziarie portino a un aumento dell'immigrazione nei sistemi sociali.

Questi risultati mostrano che l'introduzione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ambito dell'aiuto sociale non costituirà un riorientamento fondamentale del sistema sociale, ma richiederà significativi adeguamenti operativi e finanziari. Gli esperti ritengono che i costi associati siano accettabili.

Prestazioni complementari (PC)

Il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE comporterà solo lievi cambiamenti nell'ambito delle prestazioni complementari. In linea di principio, i presupposti del diritto, le formule di calcolo e gli importi delle rendite per i cittadini dell'UE/AELS rimarranno invariati – essi sono trattati allo stesso modo dei cittadini svizzeri. Sarà decisivo soprattutto il fatto che verranno meno i precedenti incentivi a non percepire prestazioni complementari in caso di prelievo anticipato della rendita. In base all'attuale ALC, il ricorso alle PC nell'ambito di un prelievo anticipato della rendita prima del 65° anno di età può comportare conseguenze sul piano del diritto della migrazione. Tuttavia, la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE estenderà esplicitamente il diritto di rimanere in Svizzera alle persone prepensionate (a partire dai 63 anni), per cui questo rischio verrà meno. Inoltre, le persone anziane, che

spesso vivono in Svizzera da parecchio tempo, hanno maggiori probabilità di ottenere il diritto di soggiorno permanente. Di conseguenza, le considerazioni relative al diritto della migrazione perderanno la loro precedente influenza sul ricorso alle prestazioni complementari.

Le procedure esistenti per l'esame del diritto e lo scambio di informazioni con le autorità competenti in materia di migrazione rimarranno in larga misura inalterate. Una valutazione dettagliata della situazione patrimoniale e reddituale continuerà a essere effettuata secondo criteri collaudati, il che significa che non saranno necessari vasti adeguamenti delle procedure amministrative. Tuttavia, il venir meno dell'aspetto del rischio potrebbe indurre un maggior numero di cittadini UE/AELS in corso di prepensionamento a richiedere PC: attualmente si prevedono circa **500** casi in più, con costi annuali aggiuntivi di circa **7 milioni di franchi**. Rispetto alla spesa totale per le PC all'AVS, questo corrisponde solamente a un aumento di circa lo 0,22 per cento.

Nel complesso, i cambiamenti indotti dal recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE nell'ambito delle prestazioni complementari comporteranno principalmente una maggiore certezza del diritto per i cittadini dell'UE/AELS, senza che si delineino cambiamenti sistemici o significativi oneri aggiuntivi per la Confederazione e i Cantoni.

Settore universitario: tasse universitarie

Il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE avrà un impatto anche sul settore universitario, in quanto in futuro gli studenti dell'UE/AELS saranno trattati alla stregua degli studenti svizzeri per quanto riguarda le tasse d'iscrizione alle università e alle scuole universitarie professionali a prevalente finanziamento pubblico. Alcune università già oggi rinunciano a una differenziazione delle tasse. Altre hanno finora praticato diversi modelli di tasse, per cui l'Università di San Gallo (HSG) o l'Università della Svizzera italiana (USI), per esempio, sono state in grado di generare entrate significativamente più elevate grazie ai supplementi di tasse per gli studenti stranieri. Nello scenario della direttiva comunitaria verranno meno le differenze delle tasse finora esistenti per tali università, il che significa che non si applicheranno più i supplementi di tasse per gli studenti UE/EFTA, con una conseguente riduzione delle entrate. Non ne saranno interessate le istituzioni private o non maggioritariamente finanziate con fondi pubblici, come l'École hôtelière de Lausanne (EHL) e le alte scuole pedagogiche. Rimarranno invariati anche i regolamenti precedenti vigenti per le borse di studio o i requisiti di ammissione (p. es., quote di ammissione, requisiti di maturità).

Nelle università, la riduzione media delle entrate ammonterà a circa l'8 per cento delle precedenti entrate derivanti dalla riscossione di tasse. Nel calcolo, ciò corrisponde a circa 17 milioni di franchi all'anno, mentre i già decisi adeguamenti delle tasse d'iscrizione possono portare a perdite ancora maggiori in singoli casi. Le scuole universitarie professionali sono meno colpite, con una riduzione media delle entrate di circa il 4 per cento o di circa 4 milioni di franchi all'anno. Complessivamente, ciò si tradurrà in una perdita totale di circa **22 milioni di franchi** all'anno per tutte le università pubbliche.

Sebbene le tasse universitarie rappresentino solo una piccola parte del finanziamento totale della maggior parte delle università e delle scuole universitarie professionali, talune istituzioni – in particolare quelle con un'alta percentuale di studenti UE/EFTA – potrebbero risentire notevolmente di questa perdita di entrate. Inoltre, l'attrattiva per gli studenti UE/EFTA potrebbe aumentare grazie all'eliminazione delle tasse più alte. Tuttavia, fattori quali le restrizioni all'ammissione, le condizioni di ammissione e il costo della vita relativamente alto in Svizzera potrebbero limitare un forte aumento della domanda. Sono in discussione misure di accompagnamento con un contributo adeguato della Confederazione per compensare le minori entrate.

Conclusioni

Dallo studio emerge che il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE comporterà costi aggiuntivi e maggiori oneri amministrativi in diversi ambiti. Tali oneri aggiuntivi vanno tuttavia considerati nel contesto generale e tenendo conto dei potenziali benefici economici e sociali.

L'AIR mette in evidenza che la necessità di agire da parte dello Stato deriva dall'interesse pubblico di gestire in modo mirato gli impatti finanziari e amministrativi della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE e di salvaguardare i sistemi di sicurezza sociale. I meccanismi d'impatto riguarderanno soprattutto le istituzioni statali, mentre le imprese e i consumatori non ne saranno interessati in misura significativa. L'attenzione andrà incentrata sull'ottimizzazione delle interfacce tra gli uffici della migrazione, il servizio pubblico di collocamento, l'aiuto sociale e le prestazioni complementari, al fine di garantire processi fluidi e un trattamento efficiente.

I risultati centrali in sintesi

- **Diritto di soggiorno permanente:** cinque anni dopo l'introduzione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, gran parte dei cittadini dell'UE/AELS presenti in Svizzera soddisfaranno i requisiti per acquisire il diritto al soggiorno permanente. A seconda dello scenario, il numero di nuove domande all'anno – dopo un iniziale effetto di recupero con numeri più elevati – dovrebbe stabilizzarsi nel medio periodo **tra le 4000 e le 20 000 domande**.
- **Permesso per frontalieri:** grazie all'adeguamento del periodo di validità per i contratti di lavoro di durata inferiore a un anno si dovrebbe ridurre tendenzialmente l'onere amministrativo.
- **Servizio pubblico di collocamento:** si prevedono **tra le 3700 e le 8800** registrazioni in più all'anno di persone in cerca di lavoro (da +1,9 a +4,4 % rispetto ai livelli precedenti), che porteranno a **costi annuali aggiuntivi** di circa **9–22 milioni di franchi** (da +1,9 a +4,4 % delle spese di esecuzione).
- **Aiuto sociale:** si stima che il venir meno di conseguenze sul piano del diritto della migrazione per determinati gruppi di persone comporterà da **3000 a 4000** casi in più all'anno. Ciò comporterà una spesa annua aggiuntiva compresa tra **56 e 74 milioni di franchi**, che corrisponde al 2,0–2,7 per cento delle attuali spese dell'aiuto sociale. Inoltre saranno necessari

da **13,5 a 18 posti equivalenti a tempo pieno** in tutta la Svizzera. Non sarà però necessario un cambiamento radicale del sistema.

- **Prestazioni complementari:** il venir meno di conseguenze sul piano del diritto della migrazione in età di prepensionamento comporterà circa **500 ulteriori** beneficiari di PC, equivalenti a **7 milioni di franchi** di spese supplementari all'anno (0,22 % delle spese per le PC).
- **Tasse universitarie:** l'armonizzazione delle tasse comporterà una riduzione delle entrate di circa **22 milioni di franchi** all'anno, con differenze significative a seconda dell'istituzione, del modello di finanziamento e della struttura degli studenti.

Non sono stati quantificati gli oneri per il rilascio dei certificati di soggiorno permanente presso gli uffici della migrazione e i possibili **effetti dinamici**.

Oltre all'impatto diretto sulle istituzioni statali, il recepimento parziale della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE offrirà anche **vantaggi economici**. Garantirà e rafforzerà le relazioni bilaterali con l'UE e avrà un impatto positivo sulla piramide delle età, sul mercato del lavoro e sul settore sanitario. Allo stesso tempo, i cittadini svizzeri che vivono, lavorano o studiano all'estero beneficeranno di corrispondenti diritti di reciprocità.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	2
Résumé	9
Riassunto	17
Inhaltsverzeichnis	25
Abkürzungsverzeichnis	27
1 Einleitung	28
1.1 Hintergrund und Auftrag	28
1.2 Fragestellungen und Zielsetzung	28
1.3 Die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) im schweizerischen Kontext	29
1.3.1 Entstehung der Richtlinie und Ziele des Bundesrats	29
1.3.2 Verhandlungen zur UBRL (Richtlinie 2004/38/EG): Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit	30
2 Methodik und Vorgehen	32
2.1 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) als Rahmen	32
2.2 Wirkungsmodell	33
2.3 Methodenmix und Einschränkungen	34
3 Aufenthaltstitel und Bescheinigungen	37
3.1 Daueraufenthaltsrecht	37
3.1.1 Prozesse, Aufwände und Kosten	38
3.1.2 Mengengerüst: Anzahl Personen, die das Daueraufenthaltsrecht beantragen	42
3.1.3 Fazit	49
3.2 Grenzgängerbescheinigung	50
3.2.1 Prozesse und Verwaltungsaufwand	51
3.2.2 Mengengerüst	52
3.2.3 Fazit	52
4 Sozialstaatliche Auswirkungen	54
4.1 Öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV)	54
4.1.1 Prozesse und Aufwände	56
4.1.2 Berechnung der zusätzlichen öAV-Anmeldungen	57
4.1.3 Kostenschätzung und Finanzierung	60
4.1.4 Fazit	62
4.2 Sozialhilfe (SH)	63
4.2.1 Prozesse und Aufwände	65
4.2.2 Mengengerüst und Kostenschätzung der Leistungen	66

4.2.3	Dynamische Effekte	72
4.2.4	Fazit.....	75
4.3	Ergänzungsleistungen (EL).....	76
4.3.1	Status quo: EL unter dem FZA.....	77
4.3.2	Neue Regelung für Arbeitnehmende im Vorruhestand: EL unter der UBRL	77
4.3.3	Qualitative Auswirkungen auf Prozesse und Aufwände	78
4.3.4	Abschätzungen zum Mengengerüst und den Kostenfolgen	79
4.3.5	Überbrückungsleistungen ÜL.....	81
4.3.6	Einordnung und Fazit	81
5	Hochschulbereich: Studiengebühren	83
5.1	Auswirkungen der Teilübernahme der UBRL auf den Hochschulbereich.....	83
5.2	Berechnung der Finanziellen Auswirkungen auf Hochschulen.....	84
5.3	Mögliche Begleitmassnahmen	91
5.4	Fazit und weitere Effekte.....	92
6	Schlussfolgerungen.....	93
6.1	Brückenschlag zur RFA	93
6.1.1	RFA Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	93
6.1.2	RFA Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	93
6.2	Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse	95
6.3	Einordnung der Ergebnisse.....	96
6.3.1	Daueraufenthaltsrecht.....	96
6.3.2	Grenzgängerbescheinigung	96
6.3.3	Öffentliche Arbeitsvermittlung	96
6.3.4	Sozialhilfe	97
6.3.5	Ergänzungsleistungen.....	97
6.3.6	Studiengebühren.....	98
6.3.7	Studiengebühren	98
6.4	Nutzen und Chancen	98
	Anhang A: Sozialhilfekosten: Detaillierte Erläuterung des Vorgehens bei den Schätzungen	101
6.5	Übergeordnete Erläuterung.....	101
6.6	Berechnungen je Personengruppe	103
6.6.1	Einteilung in Personengruppen	103
6.6.2	Personen mit mehr als 1 Jahr Erwerbstätigkeit	105
6.6.3	Personen mit weniger als 1 Jahr Erwerbstätigkeit	111
6.6.4	Ehemals Selbständigerwerbende	116
6.7	Zusammenzug Ergebnisse Sozialhilfe	119
	Literaturverzeichnis	121

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz (SR 142.20)
AV	Altersversicherung
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz (SR 823.11)
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (SR 837.0)
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EL	Ergänzungsleistung
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zu Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
ET	Erwerbstätigkeit
EU	Europäische Union
FZA	Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681)
HFKG	Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (SR 414.20)
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
öAV	Öffentliche Arbeitsvermittlung
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SH	Sozialhilfe
SHIVALV	Statistik zu sozialen Verlaufsmuster
SHS	Sozialhilfestatistik
SKOS	Schweizer Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und Haushalte
UBRL	Unionsbürgerrichtlinie
ÜL	Überbrückungsleistungen
VKM	Fachverband der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZEMIS	Zentrales Migrationssystem
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Auftrag

Die Schweiz und die Europäische Union (EU) haben ein «Paket zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs» ausgehandelt. Ein zentrales Element dieses Pakets ist die teilweise Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG (im Folgenden: Unionsbürgerrichtlinie, UBRL). Diese Richtlinie regelt in den EU-Mitgliedstaaten grundlegend das Recht von EU-Bürgerinnen und -Bürgern¹ auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zu Sozialleistungen. Da das Schweizer Freizügigkeitsabkommen (FZA) von 1999 die Rechte und Pflichten in einigen Punkten weniger weit fasst, soll durch die (teilweise) Übernahme der UBRL eine Angleichung an das geltende EU-Recht stattfinden.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, um die möglichen Auswirkungen und Kosten einer solchen Teilübernahme der UBRL näher zu untersuchen. Dabei stehen insbesondere jene Aspekte im Vordergrund, die sich jenseits der bereits geregelten Personenfreizügigkeit ergeben könnten. Eine Reihe neuer Fragestellungen stellt sich zum Beispiel bei:

- der **Einführung eines Daueraufenthaltsrechts** für erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige,
- der **Erweiterung des Zugangs** zu Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen und der **erweiterten Nutzung** der öffentlichen Arbeitsvermittlung für bestimmte Personengruppen,
- den möglichen **Auswirkungen** im Hochschulbereich, etwa bei den Studiengebühren für EU/EFTA-Studierende,
- sowie dem **Verwaltungsaufwand** für Bund, Kantone und Gemeinden (Migrationsämter, Sozialdienste, öffentliche Arbeitsvermittlung).

1.2 Fragestellungen und Zielsetzung

Der vorliegende Bericht untersucht das Delta zwischen den aktuellen Bestimmungen des FZA und den ergänzenden bzw. veränderten Bestimmungen, welche die Teilübernahme der UBRL mit sich bringt. Zentral sind dabei folgende Fragestellungen:

- **Welche neuen Verwaltungsabläufe und -aufgaben** entstehen durch die Einführung des Daueraufenthaltsrechts oder durch erweiterte Verpflichtungen?
- **Welche finanziellen Mehrkosten** ergeben sich aufseiten der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe?
- **Welche weiteren administrativen und personellen Aufwände** könnten für Bund, Kantone und Gemeinden entstehen?

¹ Die Teilübernahme der UBRL wird zunächst nur für EU-Staaten gelten, das EFTA-Abkommen wird in einem späteren Zeitpunkt angepasst.

Ziel des Berichts ist eine fokussierte und faktenbasierte Darstellung der wichtigsten Auswirkungen der Teilübernahme der UBRL, soweit dies mit den verfügbaren Daten und innerhalb der gegebenen Zeitspanne möglich ist.

Im folgenden Unterkapitel wird der aktuelle Verhandlungsstand zur Teilübernahme der UBRL zusammengefasst und dargelegt, welche Ausnahmen und Absicherungen dabei für die Schweiz eine Rolle spielen.

1.3 Die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) im schweizerischen Kontext

1.3.1 Entstehung der Richtlinie und Ziele des Bundesrats

Mit dem Ziel, den bilateralen Weg mit der EU zu stabilisieren und weiterzuentwickeln hat der Bundesrat im März 2022 zuerst Sondierungsgespräche mit der EU aufgenommen. Er will damit rechtlich klare und zukunftsgerichtete Beziehungen mit der EU sichern. Diese Sondierungen wurden im Herbst 2023 abgeschlossen und die Ergebnisse in einem gemeinsamen Dokument festgehalten und veröffentlicht. Gestützt auf dieses Dokument verabschiedete der Bundesrat am 8. März 2024 ein Verhandlungsmandat.

Um den bilateralen Weg in seiner bisherigen Form beizubehalten, wurden separate Verhandlungen zur Weiterentwicklung jedes Abkommens geführt, so zum Beispiel auch im Bereich der Personenfreizügigkeit.

Das FZA, welches 1999 zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen wurde, erlaubt es EU/EFTA-Staatsangehörigen, unter gewissen Bedingungen in der Schweiz zu leben und zu arbeiten. Ende 2023 lebten etwas mehr als 1.5 Millionen EU-Staatsangehörige in der Schweiz und rund 460'000 Schweizer Staatsangehörige haben sich in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassen. Für Schweizerinnen und Schweizer gelten die gleichen Bedingungen in Bezug auf die EU/EFTA-Staaten. Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt steht dabei im Vordergrund.

2004 erliess die EU die Unionsbürgerrichtlinie UBRL (Richtlinie 2004/38/EG). Dadurch erweiterte sie die Aufenthaltsrechte für EU/EFTA-Staatsangehörige innerhalb der EU. Die UBRL regelt das Recht von EU/EFTA-Staatsangehörigen, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten. Im Zug der Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs möchte die EU das FZA mit der Schweiz um die Inhalte der UBRL ergänzen.

In den Verhandlungen im Bereich der Personenfreizügigkeit strebte der Bundesrat folgende Ziele an: Die Folgen für das Schweizer Sozialsystem sollten beschränkt, die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung eingehalten und das Schweizer Lohnschutzniveau erhalten werden. Zusätzlich sollten die Mechanismen des FZA zur Bewältigung unerwarteter Probleme konkretisiert werden (namentlich die Schutzklausel in Art. 14 Abs. 2 FZA). Diese Ziele wurden in den Verhandlungen erreicht, was der Bundesrat am 20. Dezember 2024 zur Kenntnis genommen hat.

1.3.2 Verhandlungen zur UBRL (Richtlinie 2004/38/EG): Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit

Die Schweiz und die EU haben sich darauf geeinigt, die UBRL nur teilweise für die Schweiz zu übernehmen. Vereinbart wurden zwei Ausnahmen:

1. Damit die Schweiz die Vorgaben der Bundesverfassung **zur strafrechtlichen Landesverweisung** wahren kann, übernimmt die Schweiz diesbezüglich keine Bestimmung der UBRL, die in diesem Bereich über das bestehende FZA hinausgeht.
2. Das in der UBRL vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, welches EU-Staatsangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht in der Schweiz **nur Erwerbstätigen** offen. Sind EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz länger als sechs Monate vollständig abhängig von der Sozialhilfe, kann diese Zeit nicht für den Erwerb des Daueraufenthaltes angerechnet werden.

Ergänzt werden diese Ausnahmen mit drei Absicherungen:

1. Die Schweiz kann den Aufenthalt von unfreiwillig arbeitslosen EU/EFTA-Staatsangehörigen beenden, wenn diese **nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) kooperieren**, um eine Stelle zu finden.
2. Das bisherige Meldeverfahren in der Schweiz für Stellenanretende im **Kurzaufenthalt** (bis zu drei Monaten) wird beibehalten und auf **selbständig Erwerbstätige** ausgedehnt. Mit diesen Meldungen können Arbeitsmarktkontrollen durchgeführt werden und es wird verhindert, dass die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zwischen der Schweiz und der EU auf 90 Tage pro Jahr umgangen werden kann.
3. Weiter haben sich die Schweiz und die EU auf eine Konkretisierung der im FZA bereits bestehenden **Schutzklausel** geeinigt. Diese neu konzipierte Schutzklausel kann bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen ausgelöst werden.

In den Verhandlungen konnten weitere für die Schweiz wichtige Anliegen gesichert werden:

- **Grenzgängerinnen und Grenzgänger** erhalten weiterhin eine Sonderbescheinigung. Auch die geltende Grenzgängerdefinition bleibt bestehen.
- Betreffend die Teilübernahme der UBRL hat der Bundesrat eine **Übergangsfrist von zwei Jahren** ausgehandelt, innerhalb derer die Kantone und weiteren zuständigen Behörden die Umsetzung planen und die erforderlichen Anpassungen vornehmen können. Zudem konnte erreicht werden, dass Aufenthaltsperioden vor Inkrafttreten der UBRL **nicht rückwirkend** an den Erwerb des Daueraufenthalts angerechnet werden. Somit haben alle beteiligten Stellen einen klaren Zeithorizont, um die Änderungen rechtzeitig einführen zu können.
- Im Übrigen wurde vereinbart, dass neu für alle EU/EFTA-Staatsangehörige eine Mindestdauer von fünf Jahren gelten soll, bis die Erteilung der **Niederlassungsbewilligung C** geprüft wird. Gemäss der heutigen Regelung gelten für einige EU-Mitgliedstaaten fünf und für andere zehn Jahre. Die zusätzlich anwendbaren **Integrationskriterien** (wie z.B. Kenntnisse einer Landessprache, Beachtung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, keine Abhängigkeit von der Sozialhilfe etc.) gelten für die Niederlassungsbewilligung C weiterhin.

- Schweizer Staatsangehörige können selbst entscheiden, ob sie eine biometrische Identitätskarte beantragen. Nicht-biometrische Identitätskarten verlieren nach einer elfjährigen Übergangsfrist ihre Gültigkeit für Reisen in die EU. Die Verwendung nicht-biometrischer Identitätskarten im Inland bleibt möglich.
- Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang von EU/EFTA-Studierenden zu einer Schweizer Hochschule sowie mit dem Zugang zu Stipendien fallen weiterhin nicht unter das FZA. EU/EFTA-Studierende haben weiterhin **keinen Anspruch auf Stipendien**. Die Schweiz verpflichtet sich hingegen, EU/EFTA-Studierende bei den **Studiengebühren** von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Schweizer Studierende. Das bewährte **Zulassungssystem** und damit auch der prüfungsfreie Zugang für schweizerische Maturandinnen und Maturanden bleiben unangetastet.

Insgesamt schafft die Teilübernahme der UBRL für die Schweiz eine Angleichung an das EU-Freizügigkeitsrecht, lässt jedoch für die Schweiz essenzielle Ausnahmen und Absicherungen zu. Der vorliegende Bericht untersucht, welche konkreten Änderungen dies in Verwaltung, Sozialversicherungen, Hochschulen und weiteren Bereichen auslöst, wie aufwendig diese ausfallen und welche Kostenfolgen sie haben könnten.

2 Methodik und Vorgehen

Dieses Kapitel erläutert den methodischen Rahmen sowie die einzelnen Arbeitsschritte, die dieser Untersuchung zugrunde liegen. Die vorliegende Studie ist eine RFA und wurde nach den entsprechenden Vorgaben erstellt. Sie orientiert sich an den RFA-Richtlinien des Bundesrates, dem RFA-Handbuch des SECO und berücksichtigt die Vorgaben und Empfehlungen zu den Prüfpunkten I bis V. Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben, weshalb und in welcher Form sich diese Untersuchung auf zwei RFA-Prüfpunkte konzentriert, welche Daten verwendet werden, wie die Szenarien und Annahmen definiert sind und welche methodischen Schritte durchgeführt wurden.

2.1 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) als Rahmen

Die RFA ist ein Instrument, das den Gesetzgebungsprozess begleiten und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage – einschliesslich gesellschaftlicher und umweltrelevanter Aspekte – systematisch untersuchen soll. Gemäss den Richtlinien des Bundesrates vom 6. Dezember 2019 (BBI 2019 8519; Stand 1. Oktober 2024) werden fünf Prüfpunkte unterschieden:

- Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt II: (Alternative) Handlungsoptionen
- Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug

Gemäss Auftrag befasst sich die vorliegende Studie schwerpunktmässig mit den Konsequenzen der Teilübernahme der UBRL für die Behörden, den Sozialstaat und die Hochschulen. Somit sind die Prüfpunkte I und III für die Analyse besonders relevant:

- Unter **Prüfpunkt I** (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns) wird geklärt, inwiefern die Teilübernahme der UBRL im öffentlichen Interesse liegt, da es sich nicht um Markt- oder Regulierungsversagen handelt.
- Unter **Prüfpunkt III** (Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen) beleuchten wir vor allem die Auswirkungen auf staatliche Institutionen, welche voraussichtlich am stärksten von der Teilübernahme der UBRL betroffen sind. Für andere Gruppen wie Unternehmen oder Konsumenten und Konsumentinnen werden keine signifikanten Auswirkungen erwartet.

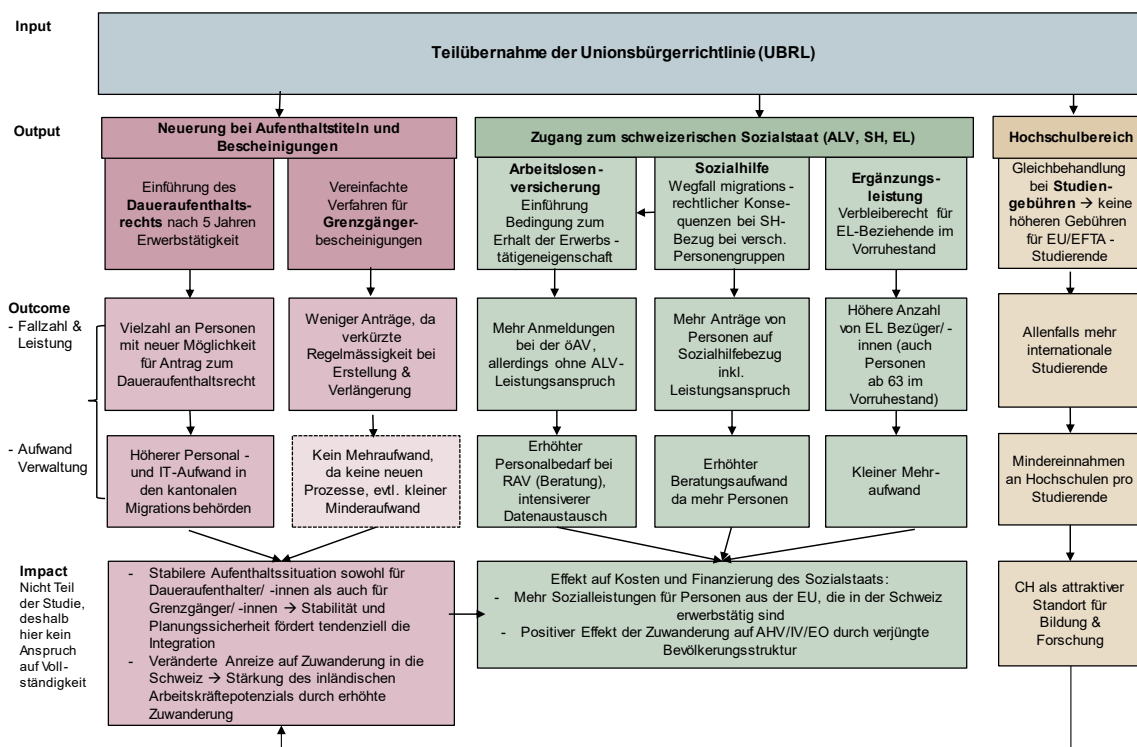
Die übrigen Prüfpunkte (II, IV und V) werden nur am Rande gestreift. Die Prüfung möglicher Alternativen (Prüfpunkt II) entfällt zum grossen Teil, weil der Verhandlungstext mit der EU bereits festgelegt ist und keine alternativen Optionen des Vertragstextes bestehen. Die Prüfung der «Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft» (Prüfpunkt IV) wird in parallel zu dieser RFA laufenden Studien unter der Leitung des SECO untersucht. Die Ergebnisse werden im Rahmen der Gesamtbetrachtung des Verhandlungspaketes (das mehrere thematisch verknüpfte Abkommen und institutionelle Elemente zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen

Wegs umfasst) auch in die Beurteilung der Vor- und Nachteile der Teilübernahme der UBRL einfließen. Die Prüfung der «Zweckmässigkeit im Vollzug» (Prüfpunkt V) ist nicht prioritär, da zwar einen Informations- und Schulungsbedarf in Bezug auf die Anwendung der neuen Bestimmungen benötigt wird, die Zuständigkeiten (Bund als Aufsichtsbehörde und Kantone als Vollzugsbehörde) im Anwendungsbereich des Ausländerrechts jedoch unverändert bleiben. In der vorliegenden Studie werden deshalb der gesamtwirtschaftliche Kontext (Prüfpunkt IV) sowie die Vollzugstauglichkeit (Prüfpunkt V) punktuell angesprochen, aber nicht umfassend vertieft.

2.2 Wirkungsmodell

Ein Kerninstrument dieser Untersuchung ist das Wirkungsmodell, welches von Input (Teilübernahme UBRL) über Output (direkte Ergebnisse) zu Outcome (Auswirkungen) und schliesslich Impact (übergeordnete Wirkungen) führt.

Abbildung 2-1: Wirkungsmodell



Die RFA und die Berichtstruktur folgen der Logik des Wirkungsmodells, wobei für jeden Bereich und jeden Schritt ein eigenes Kapitel vorgesehen ist. Lediglich die Impact-Ebene wurde in dieser Studie nicht vertieft analysiert, da dies den Rahmen der Untersuchung überschreiten würde.

Ein wesentliches Merkmal der bilateralen Verträge ist die Reziprozität: Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im EU/EFTA-Raum geniessen dieselben Rechte wie EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz. Im Wirkungsmodell wurde dieser Aspekt nicht explizit aufgeführt, da grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass die betroffenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von den gleichen Neuerungen profitieren, wie die Personen aus der EU/EFTA in der Schweiz. Eine vertiefte Analyse dieses Sachverhalts wurde nicht durchgeführt, aber in die Gesamtbeurteilung der Auswirkungen mit einbezogen.

2.3 Methodenmix und Einschränkungen

Der methodische Ansatz dieser Regulierungsfolgenabschätzung orientiert sich am RFA-Handbuch und wurde an die tatsächliche Verfügbarkeit von Daten anpasst.

Die Analyse basiert auf einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Quellen:

- **Dokumente** zur UBRL und **Literatur** zu bestehenden Studien im In- und Ausland
- **Qualitative Informationen:** Interviews und Gespräche mit Expertinnen und Experten (SEM, SECO, BSV, SBFI, SODK, SKOS, VSAA, VKM), sowie ergänzende schriftliche Befragungen zur Vertiefung und Validierung.
- **Quantitative Daten:** Verknüpfte Individualdaten aller EU/EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz (2012-2022) zur Struktur der Personengruppen, zum Sozialhilfebezug, zum Einkommen und zu den Verlaufsmustern in der sozialen Sicherung, sowie explizit für die RFA aufbereitete Daten der Bundesämter (BSV, SBFI) und offizielle Statistiken des Bundes (BFS, BSV, SEM, SECO).

Die folgende Methodentabelle gibt einen Überblick darüber, welche Methoden für welche Fragestellungen eingesetzt wurden. Dabei handelt es sich um eine abstrakte Darstellung – in der Praxis erfolgte die Analyse in einem iterativen Prozess:

1. **Vorarbeiten:** Zunächst wurde der Sachverhalt auf Basis von Dokumenten, Literatur und Vorgesprächen mit Expertinnen und Experten präzisiert. Gleichzeitig wurden die behördlichen Auswirkungen grob skizziert.
2. **Quantitative und qualitative Analyse:** Anschliessend erfolgte die Mengengerüst- und Leistungsberechnung, die den Kern der quantitativen Analyse bilden. Zur Plausibilisierung dieser Schätzungen wurden Validierungen mit relevanten Expertinnen und Experten durchgeführt. Auf dieser Basis wurde auch der behördliche Personalaufwand sowie die damit verbundenen Kosten abgeschätzt. Parallel dazu wurde die qualitative Analyse durchgeführt, insbesondere zur detaillierteren Beschreibung der behördlichen und organisatorischen Auswirkungen.
3. **Synthese und Validierung:** Schliesslich wurden alle Ergebnisse zusammengeführt, verdichtet und in einer Gesamtsynthese dargestellt. Diese wurde abschliessend mit der Begleitgruppe diskutiert und validiert.

Abbildung 2-2: Übersicht zu den eingesetzten Methoden für die vorliegende RFA

Bereich	Dokumenten- /Literatur- recherche	Qualitative Analyse		Quantitative Analyse	
		Gespräche	Vertiefende schriftliche Befragung	Individual- daten	Aggregier- ten Daten von Bun- desämtern
Wirkungsmodell	X				
Daueraufenthaltsrecht					
– Prozesse und Aufwände		X	X		
– Mengengerüst				X	
Grenzgängerbescheinigung					
– Prozesse und Aufwände		X	X		
– Mengengerüst					X
Öffentliche Arbeitsvermittlung					
– Prozesse und Aufwände		X			
– Mengengerüst				X	
– Kostenschätzung	X	X		X	
Sozialhilfe					
– Prozesse und Aufwände		X	X		
– Mengengerüst und Kosten- schätzung				X	
– Dynamische Effekte	X				
Ergänzungsleistungen					
– Prozesse und Aufwände		X	X		
– Mengengerüst und Kosten- schätzung					X
– Weitere Themen		X			
Hochschulbereich					
– Systemische Auswirkungen		X			
– Finanzielle Auswirkungen					X
– Begleitmassnahmen		X			
Gesamteinordnung	X				

Statische Betrachtung

Die Analyse konzentriert sich überwiegend auf eine statische Sichtweise: Wir betrachten die Zahl und Struktur der betroffenen Personengruppen im heutigen System und ermitteln darauf basierend die möglichen Mehrkosten bzw. administrativen Mehraufwände, welche durch eine Teilübernahme der UBRL zu erwarten sind. Dynamische Effekte, etwa eine stärkere Zuwanderung aufgrund erweiterter Rechtsansprüche, werden zwar qualitativ diskutiert, sind aber nicht quantitativ modelliert und entsprechend in keiner Schätzung enthalten.

Schätzungen, Annahmen, Szenarien und Unsicherheiten

In den verfügbaren Daten ist nicht eindeutig ersichtlich, welche Personen konkret von der Teilübernahme der UBRL betroffen wären (mit Ausnahme der EU/EFTA-Bildungsausländer und -Bildungsausländerinnen) und in welcher Weise sie ihr Verhalten infolgedessen anpassen würden. Daher basiert die Ermittlung der Mengengerüste und daraus resultierenden Kosten auf Schätzungen, die auf verschiedenen **Annahmen** beruhen. Diese Annahmen werden so weit wie möglich aus den statistischen Grundlagen abgeleitet, bleiben jedoch diskutabel. Zur Transparenz sind alle Annahmen und Berechnungen im Anhang aufgeführt. Zudem wurde mit **Szenarien** gearbeitet, um die Unsicherheit in zentralen Parametern abzubilden. Insbesondere bei der Sozialhilfe, beim Daueraufenthaltsrecht und bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden unterschiedliche Annahmen zum Mengengerüst getroffen, um die jeweiligen Bandbreiten aufzuzeigen. Diese Szenarien orientieren sich an Vergleichen und Annahmen, die mit Expertinnen und Experten sowie der Begleitgruppe gespiegelt wurden. Die Szenarien werden in den Berechnungen jeweils als solche gekennzeichnet. Da die Prozesse und organisatorischen Abläufe in bestimmten Bereichen noch nicht vollständig definiert sind, bestehen auch dort Unsicherheiten bezüglich des erforderlichen Aufwands und der Umsetzung. Diese Unsicherheiten werden in der Analyse entsprechend ausgewiesen.

3 Aufenthaltstitel und Bescheinigungen

3.1 Daueraufenthaltsrecht

Das mit der Teilübernahme der UBRL neu eingeführte Daueraufenthaltsrecht erweitert die Möglichkeiten EU/EFTA-Staatsangehöriger, sich langfristig in der Schweiz aufzuhalten. Zwar handelt es sich um einen neuen Aufenthaltstitel, er ersetzt jedoch nicht die bisherigen Bewilligungen (B oder C), sondern bildet einen parallelen Status, der als Vermerk auf einer bestehenden B- oder C-Bewilligung erscheint. So kann eine Person ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben und dennoch weiterhin entweder eine B- oder eine C-Bewilligung besitzen, da der Daueraufenthaltstitel allein keine eigenständige Bewilligungsform darstellt.

Rechtliche Grundlagen und Voraussetzungen

Die Ausgestaltung des Daueraufenthaltsrechts beruht auf einer für die Schweiz «massgeschneiderten» Teilübernahme der UBRL ins FZA. Nach Verhandlungsabschluss erhalten Personen aus dem EU/EFTA-Raum dieses Recht, wenn sie:

- **Fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz gewohnt haben** und
- während dieser Zeit **durchgehend erwerbstätig waren** (unselbständig oder selbständig) oder ihre **Erwerbstätigeneigenschaft** nachweisen können (z.B. durch Meldung bei der öAV im Fall von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit), wobei Perioden mit vollständigem Sozialhilfebezug von sechs Monaten oder mehr nicht angerechnet werden.

Für das Daueraufenthaltsrecht müssen im Gegensatz zur C-Bewilligung keine Integrationskriterien gemäss Art. 58a Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) (z.B. Sprachkenntnisse), und auch die geltende Voraussetzung einer bedarfsgerechten Wohnung entfällt. Entsprechend berechtigt das Daueraufenthaltsrecht nicht zur Einbürgerung.

Personen, die das Daueraufenthaltsrecht einmal erworben haben, können den Aufenthalt in der Schweiz auch dann aufrechterhalten, wenn sie später arbeitslos werden oder Sozialhilfeleistungen beziehen. Das Daueraufenthaltsrecht wird nicht rückwirkend erteilt, sondern gilt erst ab dem Zeitpunkt der Einführung der UBRL. Dieses Daueraufenthaltsrecht wird jedoch nicht rückwirkend erteilt, sondern kann erst ab dem Zeitpunkt erworben werden, an dem das «Paket zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs» inklusive Teilübernahme der UBRL in Kraft tritt. Auch Personen, die bereits mehr als fünf Jahre in der Schweiz erwerbstätig waren, müssen die fünfjährige Frist daher ab Inkrafttreten des Pakets neu erfüllen und das Daueraufenthaltsrecht anschliessend regulär beantragen.

Familienangehörige – auch solche ohne EU/EFTA-Staatsangehörigkeit – können ebenfalls das Daueraufenthaltsrecht erhalten, sofern sie vom/von der EU/EFTA-Angehörigen abgeleitet ein Aufenthaltsrecht hatten und sich während fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufgehalten haben. Gemäss UBRL zählen hierzu insbesondere Ehegattinnen und Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner (falls nach schweizerischem Recht der Ehe gleichgestellt) sowie bestimmte Verwandte in gerader auf- oder absteigender Linie, sofern Unterhalt gewährt wird oder

sie unter 21 Jahre alt sind. Das Daueraufenthaltsrecht kann für Familienangehörige auch eine zusätzliche Absicherung bieten, insbesondere wenn ihr bisheriges Aufenthaltsrecht von der Ehepartnerin oder vom Ehepartner abgeleitet war. Dadurch können sie ihren Aufenthalt in der Schweiz auch im Falle einer Scheidung eigenständig aufrechterhalten.

Mit dem Daueraufenthaltsrecht knüpft die Schweiz an EU-weite Regelungen an, um einerseits die Arbeitnehmerfreizügigkeit für integrierte Erwerbstätige zu stärken, andererseits aber auch sozialpolitische Interessen der Schweiz zu schützen.

Praktische Auswirkungen

Im Vergleich zur Niederlassungsbewilligung C bietet das neu eingeführte Daueraufenthaltsrecht in gewissen Punkten weitergehenden Schutz vor Wegweisungen. Da keine Integrationsanforderungen (z.B. Sprachkenntnisse) erfüllt werden müssen, könnte es für Personen mit geringen Sprachkenntnissen oder prekär Beschäftigten (befristete Verträge, tiefe oder fluktuierende Erwerbsmodelle) attraktiver sein als ein C-Ausweis. Darüber hinaus könnte das Daueraufenthaltsrecht auch für Personen von Interesse sein, die aus persönlichen oder steuerlichen Gründen keine Niederlassungsbewilligung oder Einbürgerung anstreben. Da der Beantragungsprozess möglicherweise weniger aufwendig ist als derjenige für eine C-Bewilligung, könnte es auch für erwerbstätige Personen insgesamt eine bevorzugte Option sein.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie viele Personen mit bereits bestehender oder in Aussicht stehender C-Bewilligung tatsächlich noch ein Daueraufenthaltsrecht beantragen. Sie hätten nur dann einen direkten Nutzen, wenn sie eine Rückstufung (z.B. wegen erheblichem Sozialhilfebezug) fürchten müssen. Letztlich gibt es aber auch keinen Grund, das Daueraufenthaltsrecht nicht zu beantragen, solange der Aufwand und die Kosten hierfür sich in einem angemessenen Rahmen halten.

Ein zentrales Thema bleibt, wie viele Personen das Daueraufenthaltsrecht tatsächlich beanspruchen werden – und wann. Denkbar ist eine Antragsflut unmittelbar nach Erreichen der Fünfjahresfrist, eine eher kontinuierliche Beantragung oder ein Mischszenario. Eine Anfangsphase mit erhöhter Antragsstellung wäre für die kantonalen Migrationsbehörden mit einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand und entsprechenden Herausforderungen verbunden. Diese werden in Abschnitt 3.1.1 und das Mengengerüst in Abschnitt 3.1.2 näher erläutert.

3.1.1 Prozesse, Aufwände und Kosten

Die Einführung des Daueraufenthaltsrechts erfordert eine Anpassung oder zumindest Erweiterung der bestehenden Prüfroutinen in den kantonalen Migrationsämtern. Die Abläufe zur Prüfung und Ausstellung unterscheiden sich derzeit von Kanton zu Kanton, beruhen jedoch grundlegend auf denselben Rechtsgrundlagen.

Prüfung und Ausstellung des Daueraufenthaltsrechts

Der Kernprozess für die Beantragung des Daueraufenthaltsrechts lässt sich in einer standardisierten Abfolge beschreiben:

- **Antragstellung:** Die antragsstellende Person reicht das Gesuch für das Daueraufenthaltsrecht beim zuständigen kantonalen Migrationsamt ein. Dazu müssen in der Regel Nachweise über die fünfjährige Erwerbstätigkeit (Lohnabrechnungen, Sozialversicherungsbeiträge etc.) eingereicht werden. Eine Variante «von Amtes wegen» – also, dass das Migrationsamt bei Ablauf einer Bewilligung oder bei Nichterscheinen zur Verlängerung proaktiv das Daueraufenthaltsrecht prüft – wurde anfänglich diskutiert, gilt aber als unwahrscheinlich, da sie eine hohe personelle Belastung auslösen würde. (Je nach definitiver Ausgestaltung könnten weitere Varianten oder Anstösse für eine Antragstellung entstehen. Beispielsweise könnte ein Sozialamt im Rahmen eines neuen Sozialhilfegesuchs feststellen, dass eine Person bereits fünf Jahre in der Schweiz erwerbstätig war und noch kein Daueraufenthaltsrecht beantragt hat, und dies entsprechend anregen oder melden).
- **Prüfung durch das kantonale Migrationsamt:** Das Migrationsamt prüft in erster Linie, ob die antragstellende Person mindestens fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz gelebt hat und in dieser Zeit durchgängig erwerbstätig war oder – bei zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit – ihre Erwerbstätigeneigenschaft über die Anmeldung und Kooperationsbereitschaft bei der öAV erhalten hat. Darüber hinaus wird abgeklärt, ob Perioden von Sozialhilfebezug (über sechs Monate am Stück) die Anrechnung der fünf Jahre unterbrechen. Da die benötigten Informationen (Beschäftigungsnachweise, Sozialhilfebezüge etc.) häufig bei anderen Stellen (z.B. Sozialämtern, Steuerbehörden, öAV) vorliegen, werden diese gegebenenfalls in den Abklärungsprozess einbezogen.
- **Erteilung oder Verweigerung des Daueraufenthaltsrechts:** Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, gewährt das Migrationsamt das Daueraufenthaltsrecht und stellt den entsprechenden Aufenthaltstitel aus. Da dieses Recht nicht befristet ist, entfällt eine spätere «Verlängerung». Werden die Voraussetzungen hingegen nicht erfüllt, kann das Daueraufenthaltsrecht verweigert werden, was je nach Komplexität des Einzelfalls (z.B. zusätzliche Abklärungen, Rechtsmittel) einen deutlich höheren Bearbeitungsaufwand nach sich zieht. Betroffene Personen können zudem nach einer Verweigerung erneut ein Gesuch einreichen, sobald sie die erforderlichen Bedingungen erfüllen, oder die Verweigerung anfechten.

Verwaltungsaufwand und Koordination

- **Allgemeine Prozessgestaltung:** Es ist noch offen, ob das Daueraufenthaltsrecht als eigener Prozesspfad eingeführt oder in bestehende Bewilligungsverfahren (z.B. Verlängerung einer B-Bewilligung) eingebettet werden soll. Eine eigenständige Lösung erfordert zwar umfassende Schulungen und IT-Anpassungen, bietet jedoch die Chance, das Verfahren klar von bestehenden Bewilligungen abzugrenzen. Eine parallele Prüfung im Rahmen der B-Verlängerung könnte hingegen den Aufwand pro Einzelfall reduzieren, birgt aber das Risiko einer gleichzeitigen Häufung von Gesuchen. Dokumentationsanforderungen und der Grad der Niederschwelligkeit haben ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf das Antragsvolumen und dessen zeitliche Verteilung. Eine sehr niederschwellige Ausgestaltung könnte zu

einer Antragsflut führen, während umfassendere Nachweispflichten die Gesuche zeitlich strecken oder den Gesamtumfang reduzieren könnten. Ob und in welchem Umfang solche «kontrollierten Umsetzungsmassnahmen» rechtlich und politisch realisierbar sind, wird sich erst im weiteren Verlauf zeigen.

- **Antragstellung und Prüfung:** Bei der Antragstellung müssen umfangreiche Nachweise über die fünfjährige Erwerbstätigkeit (z.B. Lohnabrechnungen, Sozialversicherungsbeiträge) erbracht werden. Im Unterschied zu B- und C-Bewilligungen steht beim Daueraufenthaltsrecht die wirtschaftliche Unabhängigkeit während der letzten fünf Jahre im Fokus. Die Prüfung der Erwerbstätigeneigenschaft kann dabei besonders aufwändig sein, da im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände entschieden werden muss, ob eine echte und tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Dies gilt insbesondere für Grenzfälle, in denen die Erwerbstätigkeit nur knapp über der Schwelle zur Marginalität liegt – beispielsweise bei Teilzeitbeschäftigungen mit geringen Stundenumfängen oder bei Selbstständigkeit mit unregelmässigem Einkommen. Gerade in komplexen Konstellationen, etwa bei mehrfach unterbrochenen Erwerbseinkommen oder bei Teilselbstständigkeit, steigt der Abklärungsaufwand erheblich. Zusätzlich könnte der Prüfaufwand durch die Dossierstruktur beeinflusst werden, da Familienangehörige ihr Daueraufenthaltsrecht häufig gemeinsam mit der «Erstperson» beantragen dürften und somit eine gebündelte Prüfung erfolgen könnte.
- **Folgeverfahren:** Wird das Daueraufenthaltsrecht gewährt, erfolgt die einmalige Erteilung des entsprechenden Aufenthaltstitels, eine erneute Überprüfung im Rahmen von Verlängerungszyklen, wie sie bei B- oder C-Bewilligungen üblich sind, findet nicht statt. Werden die Voraussetzungen hingegen nicht erfüllt, kann das Daueraufenthaltsrecht verweigert werden, was je nach Komplexität des Einzelfalls einen deutlich höheren Bearbeitungsaufwand nach sich zieht. Betroffene Personen können nach einer Verweigerung entweder Rechtsmittel einlegen oder zu einem späteren Zeitpunkt einen erneuten Antrag stellen, sobald die erforderlichen Bedingungen erfüllt sind, was den Verfahrensaufwand weiter erhöhen kann.
- **Rückstufungs- und Wegweisungsverfahren:** Das Daueraufenthaltsrecht sichert ein dauerhaftes Bleiberecht, sodass Verfahren zur Rückstufung oder Wegweisung – wie sie bei B- oder C-Bewilligungen im Rahmen des AIG bei Personen angewendet werden können, die dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen – weitgehend entfallen. Dies kann zu einer Entlastung der Migrationsämter führen. In Kantonen, in denen solche Verfahren ohnehin selten sind, fällt die Entlastung jedoch geringer aus.
- **Behördenübergreifende Kooperation:** Die erfolgreiche Umsetzung des Daueraufenthaltsrechts erfordert eine enge Zusammenarbeit von Migrationsämtern, öAV, Sozialdiensten und ggf. weiteren kantonalen Behörden (z.B. Steuerämtern). Besonders bei prekären Erwerbsverhältnissen oder beim Verdacht auf Scheinarbeitsverträge ist eine intensive Abstimmung unabdingbar, um alle erforderlichen Informationen effizient zu erfassen und auszuwerten. In einigen Kantonen erleichtern bereits bestehende Datenaustauschstrukturen diesen Prozess, während in anderen neuen Vereinbarungen getroffen werden müssen. Unklar bleibt, ob kantonale Unterschiede in den Prüfungs- und Ausstellungsverfahren fortbestehen, oder ob dabei eine stärkere Harmonisierung angestrebt wird.

Ressourcen und administrative Massnahmen

- **IT-Anpassungen:** Zwar sind in vielen Kantonen die Antrags- und Bewilligungsprozesse bereits weitgehend digitalisiert (z.B. über die easyGov-Plattform). Dennoch muss bei der Einführung des Daueraufenthaltsrechts das bestehende IT-System (z.B. ZEMIS, interne Fachanwendungen) erweitert werden – etwa durch zusätzliche Datenfelder und neue Schnittstellen zu den IT-Systemen der öAV und der Sozialämter. Dieser Prozess dürfte organisatorisch anspruchsvoll sein und zeitintensive Tests, Mitarbeiterschulungen sowie mögliche externe IT-Dienstleistungen mit sich bringen. Dabei werden die Effizienzgewinne durch den hohen Anteil an analogen Einzelfallprüfungen limitiert, da gerade bei Missbrauchsverdacht eine sorgfältige individuelle Klärung erforderlich bleibt.
- **Schulung und Sensibilisierung:** Da das Daueraufenthaltsrecht für die Schweiz eine neue Kategorie darstellt, ist ein signifikanter Schulungsaufwand in den Migrationsbehörden zu erwarten. Mitarbeitende in den Migrationsämtern müssen die neue Rechtslage umfassend verstehen und sicher anwenden können. Dies umfasst nicht nur klassische Fach- und IT-Schulungen, sondern auch die Sensibilisierung für mögliche Missbrauchsformen (wie Scheinarbeitsverträge oder marginale Selbständigkeit). Da das Daueraufenthaltsrecht in mancher Hinsicht über die gewohnten Bewilligungsmodelle hinausgeht, ist der Lernaufwand in der Anfangsphase tendenziell höher, insbesondere im Hinblick auf die Prüfung der Erwerbstätigeneigenschaft und der Sozialhilfedaten.
- **Kosten und personelle Ressourcen:** Mit der Einführung des Daueraufenthaltsrechts ist zunächst mit einem Antragspeak zu rechnen, der die Migrationsämter stark belasten könnte – insbesondere, wenn viele komplexe Einzelfälle bearbeitet werden müssen und die Personalsituation bereits angespannt ist. Kurzfristig entstehen zudem hohe Initialkosten durch Schulungen und IT-Anpassungen. Nach dieser anfänglichen Welle dürfte das Antragsvolumen jedoch auf ein normales Niveau sinken, was mittelfristig zu einer gewissen Entlastung führen könnte – insbesondere, da parallele Verfahren, wie die regelmässigen B-Verlängerungen, seltener werden. Allerdings könnten mögliche Effizienzgewinne durch bestehende Digitalisierungspotenziale durch den hohen Anteil an analogen Einzelfallprüfungen begrenzt bleiben. Da das Daueraufenthaltsrecht nicht rückwirkend erteilt wird, haben die Ämter ab Inkrafttreten der UBRL – frühestens in zwei Jahren – noch eine weitere Vorbereitungszeit von fünf Jahren für die Umsetzung.

3.1.2 Mengengerüst: Anzahl Personen, die das Daueraufenthaltsrecht beantragen

Methodisches Vorgehen

Hinweis: Die verwendeten Datengrundlagen sind detailliert im Anhang A beschrieben.

Um zu identifizieren, welche Personen die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen, ist angenommen worden, dass es am 1.1.2012 eingeführt worden ist, was einen möglichst langen Betrachtungshorizont ermöglicht. Im Jahr 2017 – nach fünf Jahren – können in unseren Simulationen somit die ersten Personen die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen. Die Erwerbstätigkeit ist dabei in den individuellen Konti der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) anhand der Monate mit eingetragenem Einkommen bestimmt worden. Alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die unter UBRL mindestens 5 Jahre (60 Monate) erwerbstätig waren, haben Anrecht auf das Daueraufenthaltsrecht. Sozialhilfebezüge von bis zu 6 Monaten sind ebenfalls an die 5 Jahre angerechnet worden, jedoch nicht Bezüge von mehr als 6 Monaten. Für jede Person, die diese Bedingungen erfüllt, ist berücksichtigt worden, ob durch sie weitere Personen, wie Ehepartnerin oder Ehepartner oder Kinder, ein Daueraufenthaltsrecht erhalten können. Personen, deren Partnerin oder Partner die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen, erhalten ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht, auch wenn sie selbst die Bedingungen nicht erfüllen. Diese Tatsache wird in einer zusätzlichen Schätzung beleuchtet.

Bei der Berechnung ergeben sich gewisse Unschärfen:

- Gemäss UBRL ist die Erwerbstätigeneigenschaft nicht erfüllt, wenn die **Tätigkeit** nur **«marginal» oder nicht «echt»** ist, was stets im Einzelfall geprüft werden muss. Die Abgrenzung einer echten und tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit ist nicht eindeutig festgelegt und erfolgt in der Praxis anhand einer Gesamtbeurteilung qualitativer und quantitativer Kriterien. Während als grober Richtwert oft ein Pensum von 30-40% genannt wird, zeigen Urteile des EuGH und des BGer, dass auch niedrigere Schwellen (z.B. 12 Wochenstunden) als ausreichend gelten können. Da in den vorliegenden Daten weder das tatsächliche Erwerbspensum noch die geleisteten Stunden ersichtlich sind, können Personen mit geringem Beschäftigungsgrad nicht eindeutig identifiziert werden. Daher sind in der Berechnung auch Personen enthalten, die möglicherweise nur eine «marginale» oder nicht «echte» Erwerbstätigkeit ausüben.
- Perioden mit **Taggeldbezug der ALV** sind nicht berücksichtigt worden. Werden Perioden mit Taggeldbezug ebenfalls angerechnet, erreichen die Personen früher die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht. In der Gesamtmenge über alle Jahre hinweg sind sie aber enthalten.
- **Unvollständige Einträge in den individuellen Konti der ZAS:** Im Jahr 2022 ist die Zahl der Personen, die laut den individuellen Konti der ZAS kein Einkommen aufweisen, sprunghaft angestiegen. Die Ursache dafür ist unklar, jedoch könnte ein möglicher Faktor sein, dass Nachzahlungen – insbesondere von Selbständigen – noch bis zu drei Jahre später erfolgen können und in den aktuell verfügbaren Daten für die späteren Jahre aktuell noch nicht vollständig ersichtlich sind. Da der genaue Grund nicht bekannt ist, stellen wir nur Resultate bis ins Jahr 2021 dar.
- Die **Identifikation von Haushalten** ist nicht immer möglich. Gerade bei verheirateten Paaren ohne Kinder konnte der oder die Partnerin oder Partner im Datensatz in 66 Prozent der Fälle nicht identifiziert werden, weil die ID der Partnerin oder des Partners nicht eingetragen ist. In diesem Fall ist auch nicht bekannt, ob die Heirat mit einer Person aus dem EU/EFTA-Raum oder einer Person aus einem Drittstaat besteht. Dies hat Konsequenzen für die Abschätzung der Anzahl Dossiers, da nicht immer klar ist, ob die Partnerin oder der Partner dank der Person ein Daueraufenthaltsrecht erhält, also zusätzlich zu berücksichtigen ist oder selbst die Bedingungen erfüllt und bereits im Mengengerüst enthalten ist. Diese Unschärfe wird an den relevanten Stellen diskutiert und es werden entsprechende Annahmen für den Umgang damit getroffen.

a) Personen, die die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen

In Abbildung 3-1 ist dargestellt, wie viele Personen fünf Jahre nach Einführung der UBRL, also in unseren Berechnungen im Jahr 2017, die Bedingungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltsrechts erfüllen. Das sind knapp **570'000 Personen**, oder knapp **60 Prozent** der EU/EFTA-Staatsangehörigen im erwerbsfähigen Alter, die im Jahr 2012 in der Schweiz lebten (Abbildung 3-2). In den Folgejahren sind es grob zwischen jährlich **50'000 bis 70'000 Personen**. Das Mengengerüst fällt fünf Jahre nach der Einführung der UBRL so hoch aus, weil hier alle Personen, die bereits vor Einführung der UBRL in der Schweiz anwesend waren, potenziell die Bedingungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltsrecht erstmals erfüllen können. Es ist davon auszugehen, dass im ersten Jahr nicht alle diese Gesuche bearbeitet werden können, sodass anfangs mit Wartezeiten zu rechnen ist. Besonders aufschlussreich ist daher die Zeile zur «kumulierten Anzahl» der Gesuche: In den ersten fünf Jahren von 2017 bis 2021 erfüllten insgesamt rund 690'000 Personen die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht. Verteilt man die Bearbeitung dieser Gesuche gleichmässig über fünf Jahre, wären es durchschnittlich rund 138'000 pro Jahr.

Die Mehrheit der Personen, die die Bedingungen zum untersuchten Stichtag nicht erfüllen, ist nach fünf Jahren bereits nicht mehr in der Schweiz. Im Durchschnitt halten sich fünf Jahre nach der Einreise noch rund 57 Prozent der eingewanderten Personen in der Schweiz auf. Bei der Kohorte aus dem Jahr 2012 liegt dieser Anteil höher, bei 81 Prozent, da hier auch Personen erfasst werden, die bereits vor der Einführung von UBRL in der Schweiz wohnhaft waren. Je länger eine Person bereits in der Schweiz lebt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch im nächsten Jahr noch im Land bleibt.

Abbildung 3-1: Anzahl Personen, die im jeweiligen Jahr die Bedingungen für Daueraufenthaltsrecht erfüllen, nach Einreisejahr

Einreisejahr	Jahr				
	2017 (Effekt Einführung 2012)	2018	2019	2020	2021
2012*	569'000	31'300	16'200	11'500	9'300
2013		40'500	5'900	2'000	1'200
2014			37'700	5'400	1'900
2015				33'800	4'900
2016					33'000
2017					
Total pro Jahr	569'000	71'800	59'800	52'700	50'300
Total kumuliert**	569'000	623'100	656'200	670'000	691'700

Anmerkungen: * Alle Personen, die vor 2012 eingereist sind, werden unter UBRL so behandelt, als ob sie erst mit Einführung der UBRL in die Schweiz eingereist sind, da sie die Bedingungen 5 Jahre unter UBRL erfüllen müssen.

Grün hinterlegt: Jahr in dem Daueraufenthaltsrecht erreicht werden kann (frühestens 5 Jahre nach Einreise).

** das Total kumuliert ist insgesamt weniger hoch als die Summe aus dem aktuellen und dem vorherigen Jahr, da einige Personen aus dem Vorjahr wieder ausgereist sind.

Abbildung 3-2 zeigt, wie viele Jahre es dauert, bis die erwerbsfähige EU/EFTA-Bevölkerung die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllt. Etwa 40 Prozent erreichen dies genau nach fünf Jahren, also zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Im darauffolgenden Jahr kommen rund 6 Prozent hinzu, danach wächst der Anteil nur noch geringfügig. Die Mehrheit aller Berechtigten erfüllt die Voraussetzungen also eher früh als spät.

Abbildung 3-2: Anteil der Personen, die die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllen, an der erwerbsfähigen Bevölkerung, nach Einreisekohorte

Einreisejahr unter UBRL	Jahr				
	2017	2018	2019	2020	2021
2012*	59%	3%	2%	1%	0%
2013		38%	6%	2%	1%
2014			38%	6%	2%
2015				38%	6%
2016					40%

Anmerkungen * Alle Personen, die vor 2012 eingereist sind, werden unter UBRL so behandelt, als ob sie erst mit Einführung der UBRL in die Schweiz eingereist sind, da sie die Bedingungen 5 Jahre unter UBRL erfüllen müssen.
 Grün hinterlegt: Jahr in dem Daueraufenthaltsrecht erreicht werden kann (frühestens 5 Jahre nach Einreise)

Familienangehörige (von Personen mit Anspruch auf Daueraufenthaltsrecht) müssen für ein Daueraufenthaltsrecht selbst einen fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen, eine Erwerbstätigkeit ist dafür nicht erforderlich. Dies gilt sowohl für Ehepartnerinnen und Ehepartner als auch für Kinder. Da in den Daten kein eindeutiges Matching zwischen Ehepartnerinnen und Ehepartnern möglich ist, gehen wir bei der Schätzung davon aus, dass Familienangehörige das Daueraufenthaltsrecht gleichzeitig mit der «Erstperson» erhalten. Zu den ausgewiesenen Einzelpersonen kommen daher noch deren Familienangehörige hinzu. Gemäss Abbildung 3-3 betrifft dies zusätzlich rund 72'000 Erwachsene und rund 160'000 Kinder. Eine detaillierte Erläuterung der Berechnung findet sich im nachfolgenden Methodenexkurs

Methodisches Vorgehen: Berechnung der Anzahl Familienangehöriger

Die Anzahl berechtigter Familienangehöriger ist schwierig abzuschätzen, da die verwandtschaftlichen Beziehungen in den Daten der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP) nur vorhanden sind, wenn ein Zivilstandesereignis (Geburt oder Heirat) in der Schweiz stattgefunden hat. Daher sind gemäss Angaben des BFS nur 45.5% der Ausländer/-innen im Zivilstandsregister eingetragen. Das zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) liefert zwar Informationen darüber, ob eine Person mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet ist oder mit einer ausländischen Person, unterscheidet dabei jedoch nicht zwischen EU/EFTA- und Drittstaatsangehörigen. Um dennoch eine Schätzung vorzunehmen, wurde die Spannweite der zusätzlichen berechtigten Personen anhand des Zivilstands und der Anzahl Kinder abgeleitet. Für das Jahr 2021 ergibt sich daraus folgende Verteilung der Personen mit Anrecht auf das Daueraufenthaltsrecht nach Familientypen:

Ledige Personen ohne Kinder stellen die grösste Gruppe dar, durch sie erhalten keine weiteren Personen das Daueraufenthaltsrecht (Abbildung 3-3). Bei rund 38% der Personen, die mit einem/einer ausländischen Partner/-in verheiratet sind und Anrecht auf ein Daueraufenthaltsrecht haben, können wir den/die Partner/-in im Datensatz identifizieren. Wir wissen also, dass diese Person auch in der Schweiz anwesend ist und durch ihren/ihre Partner/-in oder weil sie selbst die Bedingungen erfüllt, ein Daueraufenthaltsrecht beantragen können und im berechneten Mengengerüst bereits enthalten ist.

• Anzahl zusätzliche Erwachsene:

- Bei den **verheirateten Paaren**, bei denen die/die Partner/-in im Datensatz nicht identifiziert werden konnte, wissen wir nicht, ob sich der/die Partner/-in unter den Personen befindet, die die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen. Im Minimum befinden sich alle Ehepartner/-innen auch unter diesen Personen und es müssen keine zusätzlichen Personen angerechnet werden. Allerdings kann es auch sein, dass nicht beide Eheleute in der Schweiz wohnen, die Partner/-in die Bedingungen nicht erfüllt oder aus einem Drittstaat stammt. Von den Personen, bei denen wir die Partner/-in im Datensatz identifizieren konnten, haben nur rund 10 Prozent eine/n Partner/-in, der/die die Bedingungen nicht erfüllt. Allerdings kommen bei dieser Gruppe keine Drittstaatenangehörigen als Partner/-in in Frage, da diese nicht im Datensatz vorhanden sind. Wenn wir davon ausgehen, dass 10 Prozent der Personen mit einer Person aus einem Drittstaat verheiratet sind und 10 Prozent Partner/-innen aus dem EU/EFTA-Raum haben, die selbst die Bedingungen für ein Aufenthaltsrecht nicht erfüllen, müssen bei 20 Prozent der Personen noch jeweils den/die Partner/-in dazugezählt werden.
- Bei den **verheirateten Paaren ohne Kinder** handelt es sich grösstenteils um Personen ohne Eintrag im Zivilstandsregister, da ihre Eheschliessung und die Geburt ihrer Kinder vermutlich im Ausland stattfanden. Über die Hälfte dieser Personen ist über 50 Jahre alt, und die Erwerbsquote der Frauen in dieser Gruppe ist vergleichsweise niedrig. Dies lässt sich durch einen Kohorteneffekt erklären: In früheren Generationen waren Frauen seltener erwerbstätig, in den letzten Jahren ist die Erwerbsquote der Frauen stetig angestiegen.² Da sie das Daueraufenthaltsrecht über ihren erwerbstätigen Ehepartner erlangen können, haben wir den Anteil der Personen, die auf diesem Weg anspruchsberechtigt sind, auf 40 Prozent erhöht.

• Anzahl zusätzliche Kinder:

- Bei 106'700 **verheirateten Personen mit Kindern**, wissen wir, dass ihre Partner/-innen ebenfalls im Datensatz enthalten sind. Daher kommen bei diesen Personen keine zusätzlichen erwachsenen Personen hinzu. Hingegen werden pro Paar ($106'700/2=53'350$) durchschnittlich 1.5 Kinder angerechnet.
- Bei **verheirateten Personen mit Kindern**, deren **Partner/-in im Datensatz nicht identifizierbar** ist, ist unklar, ob sich der andere Elternteil in den Berechnungen bereits unter den Personen

mit Anrecht auf ein Daueraufenthaltsrecht befindet. Das bedeutet, dass die Kinder entweder nur der Hälfte der Personen angerechnet werden (wenn beide Elternteile anspruchsberechtigt sind) oder allen Personen (wenn der andere Elternteil kein Anrecht hat oder im Ausland lebt). Um dies abzubilden, sind wir der gleichen Logik wie bei der Berechnung der zusätzlichen Erwachsenen gefolgt: Bei rund 20% der betroffenen Personen wurde die durchschnittliche Anzahl Kinder voll angerechnet. Bei den übrigen 80% wurde die durchschnittliche Anzahl Kinder nur der Hälfte der Personen zugerechnet, da wir davon ausgehen, dass beide Elternteile zu den anspruchsberechtigten Personen gehören.

- Bei den **ledigen Personen mit Kindern** ergibt sich die gleiche Problematik. Es ist nicht ersichtlich, ob sich der andere Elternteil auch im Mengengerüst enthalten ist oder nicht. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass der andere Elternteil Schweizer/-in ist und die Kinder daher bereits die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Um diese Unsicherheit zu berücksichtigen, sind wir von folgender Verteilung ausgegangen: Bei 10% der Fälle besitzt der andere Elternteil die Schweizer Staatsbürgerschaft, weshalb keine Kinder angerechnet werden. Bei 70% wird angenommen, dass der andere Elternteil ebenfalls im Mengengerüst enthalten ist, sodass die Kinder nur der Hälfte der Personen angerechnet werden. Den verbleibenden 20% wird die durchschnittliche Anzahl Kinder vollständig angerechnet.

Auf Basis dieser Annahmen erhalten pro Person, die die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllt, durchschnittlich **0.1 weitere erwachsene Person und 0.23 Kinder** als Familienangehörige ebenfalls Anspruch auf Daueraufenthaltsrecht. Da Familienangehörige wohl gemeinsam Antrag stellen werden, wird davon ausgegangen, dass sie in einem gemeinsamen Dossier erfasst werden. Daraus ergibt sich für das Jahr 2021 eine durchschnittliche Anzahl von **0.83 Dossiers** pro berechnete Person (41'800/50'400), wie in Abbildung 3-4 dargestellt.

Abbildung 3-3: Familientyp von Personen mit Anrecht auf Daueraufenthalt im Jahr 2021 (alle Einreisejahre, Bedingungen können auch schon früher erfüllt sein).

Familientyp	Anzahl Personen	%	Ø Anzahl Kinder	Zusätzliche Erwachsene	Zusätzliche Kinder
Alleinstehende ohne Kinder	250'400	36%		0	0
Alleinstehende mit Kindern	78'200	11%	1.3	0	55'900
Verheiratete ohne Kinder	189'500	27%			
– davon mit Schweizer/-in verheiratet	11'100	2%		0	0
– davon Partner/-in identifiziert	11'500	2%		0	0
– davon Partner/-in nicht identifiziert	167'000	24%		66'800 (bei 40%)	0
Verheiratete mit Kindern	173'600	25%	1.5		
– davon mit Schweizer/-in verheiratet	38'300	6%		0	0
– davon Partner/-in identifiziert	106'700	15%		0	80'100
– davon Partner/-in nicht identifiziert	28'500	4%		5'700 (bei 20%)	25'600
Total	691'700	100%		72'500	161'600

² Bundesamt für Statistik BFS (2024). Erwerbsquote der Frauen - Anteil der 15- bis 64-jährigen Frauen an der gleichaltrigen ständigen Wohnbevölkerung, in Vollzeitäquivalenten - In Prozent. Heruntergeladen am: 17.01.2025.

Die vertiefte Betrachtung zeigt, dass pro Person, die die Bedingungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllt, durchschnittlich **0.1 weitere erwachsene Person** und **0.23 Kinder** ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht erhalten (siehe Methodenexkurs oben). Da Familienangehörige ihr Daueraufenthaltsrecht häufig gemeinsam mit der «Erstperson» beantragen dürften und Kinder automatisch anspruchsberechtigt sind, wird angenommen, dass zusammengehörige Personen als ein gemeinsames Dossier erfasst werden. Dadurch könnte der Prüfaufwand reduziert werden, insbesondere weil für Kinder voraussichtlich kein eigener Antrag erforderlich ist. Auf Basis dieser Annahmen lässt sich die Anzahl der Dossiers pro Jahr ableiten, was in Abbildung 3-4 für das Jahr 2021 dargestellt ist. Pro Person, die die Bedingungen erfüllt, sind durchschnittlich **0.83 Dossiers** zu erwarten (41'800/50'400).

Abbildung 3-4: Anzahl Dossiers pro Jahr, illustriert für das Jahr 2021

Familientyp	Anzahl Personen	%	Anzahl Dossiers	Erläuterungen
Alleinstehende ohne Kinder	18'200	36%	18'200	Jede Person bildet ein Dossier
Alleinstehende mit Kindern	5'600	11%	5'600	Jede Person bildet ein Dossier
Verheiratete ohne Kinder	14'000	28%		
– davon mit Schweizer/-in verheiratet	1'000	2%	1'000	Jede Person bildet ein Dossier
– davon Partner/-in identifiziert	1'000	2%	500	Zwei Personen bilden zusammen ein Dossier
– davon Partner/-in nicht identifiziert	12'000	24%	8'500	60% bilden zusammen ein Dossier
Verheiratete mit Kindern	12'600	25%		
– davon mit Schweizer/-in verheiratet	3'000	6%	3'000	Jede Person bildet ein Dossier
– davon Partner/-in identifiziert	7'600	15%	3'800	Zwei Personen bilden zusammen ein Dossier
– davon Partner/-in nicht identifiziert	2'000	4%	1'200	80% bilden zusammen ein Dossier
Total	50'400	100%	41'800	

b) Abschätzung Personen, die ein Daueraufenthaltsrecht beantragen

Wie viele Personen das Daueraufenthaltsrecht tatsächlich beantragen werden, ist schwer vorherzusagen, da individuelle Absichten und strategische Überlegungen nicht in den Daten ablesbar sind. Grundsätzlich gibt es keinen Nachteil, das Daueraufenthaltsrecht zu beantragen, insbesondere da es einen erweiterten Schutz vor Wegweisungen bietet. Allerdings dürfte es für Personen, die wirtschaftlich unabhängig, aber auch keinen unmittelbaren Vorteil bringen. Ein realistisches Szenario ist daher, dass vor allem Personen mit einem erhöhten Risiko von Sozialhilfeabhängigkeit einen Antrag stellen. Im Minimum betrifft dies Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen, wahrscheinlicher ist jedoch, dass auch arbeitslose Personen ohne Sozialhilfebezug das Daueraufenthaltsrecht beantragen. Darüber hinaus könnte es auch für weitere Gruppen von Interesse sein – etwa für Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, mit geringen Sprachkenntnissen oder aus persönlichen und steuerlichen Gründen. Diese individuellen Motive lassen sich jedoch nicht direkt in den Daten erfassen.

Daher wurden für die Modellierung Annahmen getroffen, die sich auf beobachtbare Kriterien stützen. Die folgenden Berechnungen berücksichtigen zwei Szenarien: **(1) ein konservativer**

Ansatz, der nur Sozialhilfebeziehende einbezieht, und **(2) ein realistisches Szenario**, das auch arbeitslose Personen ohne Sozialhilfebezug umfasst. Weitere potenzielle Antragstellende sind denkbar, lassen sich aber aufgrund fehlender Daten nicht systematisch quantifizieren. EU/EFTA-Staatsangehörige, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, wurden nicht mitgezählt, da diesen das Daueraufenthaltsrecht ebenfalls keinen Vorteil bietet.

Abbildung 3-5 zeigt die Anzahl Personen, die im jeweiligen Jahr die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllen und erstmals Sozialhilfe beziehen. Abbildung 3-6 zeigt die Anzahl Personen, die die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllen und im gleichen Jahr während mindestens zwei Monaten nicht erwerbstätig waren.

Abbildung 3-5: Szenario 1: Personen mit Anrecht auf Daueraufenthaltsrecht und neuem Sozialhilfebezug im entsprechenden Jahr

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einreisejahr						
2012*	5'800	4'100	3'400	2'800	2'100	1'900
2013		300	300	300	200	200
2014			200	200	200	100
2015				200	200	200
2016					200	200
2017						200
Total	5'800**	4'400	3'900	3'500	2'900	2'800
In % der Berechtigten	1%	1%	1%	1%	0%	0%

Anmerkung: * Alle Personen, die vor 2012 eingereist sind, werden unter UBRL so behandelt, als ob sie erst mit Einführung der UBRL in die Schweiz eingereist sind, da sie die Bedingungen 5 Jahre unter UBRL erfüllen müssen.
 ** Diese Zahl fällt im ersten Jahr höher aus, da im Folgejahr nur Personen ausgewiesen werden, die im Jahr davor keine Sozialhilfe bezogen haben. Die, die bereits Sozialhilfe bezogen haben, haben das Daueraufenthaltsrecht bereits im Jahr davor beantragt, können aber weiterhin Sozialhilfe beziehen. Zu den Personen im 5. Jahr nach Einführung UBRL kommen noch die Personen hinzu, die im Jahr 2017 für weniger als 6 Monate Sozialhilfe bezogen haben.

Abbildung 3-6: Szenario 2: Personen mit Anrecht auf Daueraufenthalt und mindestens 2 Monate nicht erwerbstätig im entsprechenden Jahr

	Jahr				
Einreisejahr	2017	2018	2019	2020	2021
2012*	20'400	18'900	16'900	13'400	16'000
2013		1'400	1'900	1'500	1'500
2014			1'300	1'600	1'600
2015				1'100	1'600
2016					1'100
2017					
Total	20'400	20'300	20'100	17'600	21'800

In % der Berechtigten	4%	3%	3%	2%	3%
-----------------------	----	----	----	----	----

Anmerkung: * Alle Personen, die vor 2012 eingereist sind, werden unter UBRL so behandelt, als ob sie erst mit Einführung der UBRL in die Schweiz eingereist sind, da sie die Bedingungen 5 Jahre unter UBRL erfüllen müssen.

Die Anzahl erwarteter Anträge auf das Daueraufenthaltsrecht hängt davon ab, welche theoretisch berechtigten Gruppen tatsächlich auch einen Antrag stellen.

- **Szenario 1: Nur Sozialhilfebeziehende.** Falls ausschliesslich Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen, das Daueraufenthaltsrecht beantragen, ist von durchschnittlich knapp **4'000 Anträgen pro Jahr** auszugehen. Der administrative Aufwand für die Migrationsbehörden bleibt in diesem Fall überschaubar. Diese Berechnung basiert auf historischen Daten und berücksichtigt Personen, die unter den geltenden Bedingungen sozialhilfeberechtigt sind und unter der Annahme einer UBRL-Einführung die Voraussetzungen für das Daueraufenthaltsrecht erfüllen würden. Mit Inkrafttreten der UBRL werden jedoch zusätzliche Personengruppen sozialhilfeberechtigt, die zusätzlich zu den hier ausgewiesenen Personen in das Mengengerüst aufgenommen werden müssen. Dies wird in den Sozialhilfeberechnungen (Kapitel 4.2.2) gesondert analysiert.
- **Szenario 2: Zusätzlich Personen mit mindestens zweimonatiger Erwerbslosigkeit.** Falls zusätzlich alle jene Personen das Daueraufenthaltsrecht beantragen, die innerhalb eines Jahres mindestens zwei Monate nicht erwerbstätig waren, steigt die Anzahl der Anträge erheblich. In diesem Szenario wäre mit durchschnittlich rund **20'000 Anträgen pro Jahr** zu rechnen, was die Migrationsbehörden vor einen deutlich höheren administrativen Aufwand stellen würde.

In diesen beiden Szenarien bleiben grosse Antragspeaks aus, und die Zahl der Anträge pendelt sich nach den ersten Jahren ein. Dies liegt daran, dass in den Berechnungen das Daueraufenthaltsrecht erst dann beantragt wird, wenn das Ereignis «keine Erwerbsarbeit» oder «Bezug von Sozialhilfe» eintritt – ein Ereignis, das über die Jahre verteilt auftritt. Auf welchem Niveau sich die Antragszahlen letztlich einpendeln, ist jedoch eine andere Frage.

Welches der beiden Szenarien der Realität am nächsten kommt, hängt nicht nur von den rechtlichen Berechtigungen ab, sondern auch von individuellen Motiven und den administrativen Hürden für die Beantragung des Daueraufenthaltsrechts. Würden alle berechtigten Personen das Daueraufenthaltsrecht sofort nach Erfüllung der Voraussetzungen beantragen, müsste mit rund 570'000 Anträgen im ersten Jahr oder durchschnittlich 130'000 Anträgen in den ersten fünf Jahren gerechnet werden. Damit ist die Spannweite möglicher Anträge – und damit verbundener Aufwände und Kosten – sehr gross.

3.1.3 Fazit

Die Einführung des Daueraufenthaltsrechts bringt strukturelle und administrative Veränderungen mit sich. Während das Mengengerüst eine grosse Zahl potenziell berechtigter Personen umfasst, bleibt unklar, wie viele tatsächlich einen Antrag stellen werden. Gleichzeitig hängt der Verwaltungsaufwand nicht nur von der Anzahl der Anträge, sondern auch von den spezifischen

Prüfprozessen und deren Umsetzung ab. Die wichtigsten Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Mengengerüst:** Gemäss den Berechnungen könnten bis zu **570'000** EU/EFTA-Staatsangehörige fünf Jahre nach Inkrafttreten der UBRL die Voraussetzungen für ein Daueraufenthaltsrecht erfüllen, in den Folgejahren zwischen **50'000 und 70'000 Personen**. Allerdings werden nicht alle Berechtigten automatisch einen Antrag stellen. Falls nur Personen das Daueraufenthaltsrecht beantragen, die einen direkten Nutzen daraus ziehen – etwa, weil sie bereits sozialhilfeabhängig sind oder aufgrund von Arbeitslosigkeit ein erhöhtes Risiko für Sozialhilfeabhängigkeit haben – wäre mit **4'000 bis 20'000 Anträgen pro Jahr** zu rechnen.
- **Prüfprozesse und Verwaltungsaufwand:** Das Daueraufenthaltsrecht erfordert neue detaillierte Prüfungen, insbesondere zur Erwerbstätigeneigenschaft, die in Einzelfällen komplex und zeitaufwendig sein können. Zusätzlich entsteht ein hoher Koordinationsaufwand zwischen Migrationsämtern, Sozialämtern und der öffentlichen Arbeitsvermittlung, insbesondere bei der Abklärung von Sozialhilfebezug oder Arbeitslosigkeit. Dies erfordert nicht nur mehr Personalressourcen, sondern auch Anpassungen an bestehende IT-Systeme, um den Datenaustausch effizient zu gestalten. In einigen Kantonen erleichtern bereits bestehende Datenaustauschstrukturen diesen Prozess, während in anderen erst neuen Vereinbarungen getroffen werden müssen. Zudem bleibt unklar, ob kantonale Unterschiede in den Prüfungs- und Ausstellungsverfahren fortbestehen oder eine stärkere Harmonisierung angestrebt wird. Darüber hinaus hängt der Verwaltungsaufwand nicht nur von der Anzahl der Anträge ab, sondern auch von der konkreten Verfahrensgestaltung. Noch offen ist, ob das Daueraufenthaltsrecht als eigenständiges Verfahren oder als Teil bestehender Bewilligungsverfahren organisiert wird. Eine Einbettung in bestehende Strukturen könnte Synergien schaffen, während eine separate Durchführung möglicherweise eine bessere zeitliche Staffelung aller Bewilligungsprüfungen ermöglichen könnte. Die siebenjährige Vorbereitungszeit bietet die Möglichkeit, diese Fragen frühzeitig zu klären und eine effiziente Umsetzung sicherzustellen.
- **Langfristige Effekte:** Abhängig von der Entwicklung der B- und C-Bewilligungen könnte das Daueraufenthaltsrecht langfristig sogar zu einer administrativen Entlastung führen. Falls das neue System dazu beiträgt, Verfahren wie regelmässige B-Verlängerungen zu reduzieren, könnte sich der Verwaltungsaufwand mittelfristig stabilisieren oder sogar sinken. Zudem könnten weniger Personen eine C-Bewilligung beantragen, da das Daueraufenthaltsrecht bereits einen vergleichbaren Schutz bietet – wodurch die Zahl der aufwendigen Prüfungen der Integrationskriterien ebenfalls zurückgehen könnte.

3.2 Grenzgängerbescheinigung

Die Teilübernahme der UBRL bringt für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus EU/EFTA-Staaten nur geringfügige Anpassungen mit sich. Ihr Sonderstatus bleibt grundsätzlich erhalten, und sie erhalten weiterhin eine Grenzgängerbescheinigung nach den Vorgaben des FZA. Die bestehenden Regelungen zur regelmässigen Rückkehr an den ausländischen Hauptwohnsitz

sowie zu Rechten und Pflichten (kein Anspruch auf Familiennachzug, kein Zugang zu Sozialhilfe in der Schweiz) bleiben unverändert. Die wesentliche Neuerung betrifft die Gültigkeitsdauer der Grenzgängerbescheinigung:

- Bei **befristeten Arbeitsverträgen** unter einem Jahr wird die Gültigkeit der Bewilligung auf **ein Jahr** erhöht.
- Sie beträgt weiterhin **fünf Jahre**, wenn der Arbeitsvertrag mindestens ein Jahr dauert.

Dies betrifft Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die zukünftig unselbständig oder selbständig in der Schweiz arbeiten und jene, die aktuell eine Grenzgängerbescheinigung haben und eine neue Bescheinigung benötigen.

3.2.1 Prozesse und Verwaltungsaufwand

Die Verfahren zur Beantragung und Ausstellung der Grenzgängerbescheinigung bleiben weitgehend unverändert. Die wichtigsten Punkte sind:

- **Antragstellung:** Die Beantragung einer Grenzgängerbescheinigung liegt weiterhin in der Verantwortung der Grenzgängerin oder des Grenzgängers, auch wenn in der Praxis das Gesuch in den meisten Fällen durch den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin eingereicht wird, entweder über die kantonale Plattform (easyGov) oder in Papierform. Mit der UBRL wird dies nun zur verpflichtenden Praxis, sodass künftig alle Anträge durch die Arbeitgebenden gestellt werden müssen.
- **Verwaltungsaufwand:** Die Kantone berichten, dass die Bearbeitung einer Grenzgängerbescheinigung durchschnittlich rund 10 Minuten dauert. Diese Zeit bleibt konstant, da die grundlegenden Prüfparameter (Arbeitsvertrag, Identitätsprüfung, Wohnsitznachweis) unverändert bleiben. Aufgrund der verlängerten Gültigkeitsdauer sinkt die Gesamtzahl der Verlängerungsanträge, was zu einer leichten administrativen Entlastung führt.
- **Auswirkungen der längeren Gültigkeitsdauer:** Die neue Regelung, wonach alle unterjährigen Arbeitsverträge automatisch eine einjährige Bewilligung erhalten, führt insbesondere bei kurzzeitig Beschäftigten und kontinuierlich befristeten Verträgen zu einer deutlichen Reduktion von Verlängerungsanträgen. Während eine Grenzgängerbescheinigung bisher oft mehrmals pro Jahr für die gleiche Person ausgestellt wurde, reduziert sich dies durch die Mindestlaufzeit von einem Jahr.
- **Digitalisierung und IT-Anpassungen:** Aufgrund der längeren Gültigkeitsdauer sind nur geringfügige Systemanpassungen erforderlich (z.B. ZEMIS-Codierungen). Es werden keine umfassenden Änderungen an den bestehenden Verfahren erwartet. Falls sich die Einreichungsmodalitäten künftig ändern sollten, könnten jedoch minimale IT-Anpassungen oder allfällige Schulungen erforderlich sein.
- **Koordination mit weiteren Behörden:** Die Übermittlung der Daten an die kantonalen Steuerämter für die Quellensteuer erfolgt weiterhin elektronisch, sodass sich diesbezüglich keine grundlegenden Änderungen ergeben. In einigen Kantonen besteht Zusammenarbeit mit Kantonspolizei und Arbeitsinspektorat zur Bekämpfung von Scheinfirmen und unerlaubter Beschäftigung. Diese Kontrollmechanismen bleiben grundsätzlich bestehen. Es ist

jedoch offen, ob durch die Teilübernahme der UBRL zusätzliche Kontrollaufgaben für die kantonalen Behörden entstehen.

- **Finanzierung:** Da sich die Prozesse kaum ändern, bleiben die bestehenden Ressourcen und Abteilungen ausreichend, um den Bedarf zu decken. Neue Finanzierungsmodelle sind derzeit nicht vorgesehen.

3.2.2 Mengengerüst

Gemäss der Grenzgängerstatistik des Bundesamts für Statistik waren im dritten Quartal 2024 insgesamt **403'243 ausländische Grenzgängerinnen und Grenzgänger** in der Schweiz erwerbstätig. Diese Zahl ist jedoch tendenziell tiefer als diejenige, die sich aus dem ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) ergeben würde, da das Ende einer Beschäftigung nicht systematisch an die Behörden gemeldet wird. Entsprechend weist das ZEMIS häufig eine höhere Zahl aktiver Bewilligungen aus als die BFS-Statistik.

Die Verteilung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger nach Kantonen ist zudem sehr heterogen. Die höchsten Anteile verzeichnen:

- Genf: 28% (112'092 Personen)
- Tessin: 20% (79'303 Personen)
- Waadt: 11% (44'654 Personen)

Insgesamt befinden sich 59 Prozent der Grenzgängerinnen und Grenzgänger in den drei Kantonen Genf, Tessin und Waadt. Weitere Kantone mit nennenswerten Anteilen sind Basel-Stadt (9%), Basel-Landschaft (6%), Neuenburg (4%), Aargau (4%) oder Zürich (3%). Die Konzentration in wenigen Kantonen bedeutet, dass sich potenzielle Auswirkungen der UBRL hauptsächlich auf Grenzkantone mit hohem Grenzgängeraufkommen erstrecken. Da sich die Definition und die Rechte des Grenzgängerstatus kaum ändern, wird nicht erwartet, dass die Gesamtzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger durch die UBRL erheblich beeinflusst wird.

3.2.3 Fazit

Die Teilübernahme der UBRL bzw. die Anpassung des FZA wird im Bereich der Grenzgängerbescheinigungen voraussichtlich nur geringe Auswirkungen haben. Die wichtigste Neuerung betrifft die Gültigkeitsdauer der Grenzgängerbescheinigung (auch bei unterjährigen Verträgen neu ein Jahr gültig). Eine weitere Anpassung ist, dass künftig alle Anträge durch die Arbeitgebenden eingereicht werden müssen.

Insgesamt führt dies zu:

- einer deutlichen **Reduktion der Verlängerungsanträge**, da kurzfristig Beschäftigte nicht mehr mehrere Bewilligungen pro Jahr benötigen,
- **geringfügigen IT-Anpassungen** und möglichen minimalen Schulungen,
- **keinen Änderungen am generellen Prüfprozess.**

Insgesamt ist kein Mehraufwand absehbar, da die Prozesse weitgehend unverändert bleiben und keine Zunahme an Grenzgängerinnen und Grenzgängern zu erwarten ist. Vielmehr ist durch die längere Gültigkeitsdauer sogar eine Entlastung zu erwarten, weil dadurch weniger Erneuerungen beziehungsweise Verlängerungen erforderlich sind.

4 Sozialstaatliche Auswirkungen

In diesem Kapitel wird geprüft, welche sozialstaatlichen Auswirkungen der UBRL zu erwarten sind.

4.1 Öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV)

Die öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV) in der Schweiz wird durch das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) geregelt und vereint die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Auf Bundesebene übernimmt das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor allem Aufsichts- und Steuerungsaufgaben sowie den Betrieb der IT-Systeme. Auf kantonaler Ebene wiederum sind u. a. die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) für die konkrete Umsetzung zuständig: Sie erfassen Stellensuchende und offene Stellen, beraten Arbeitgebende und unterstützen arbeitssuchende Personen bei der Stellensuche. Fragen zum Anspruch auf Arbeitslosengeld fallen hingegen unter das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG).

Obwohl die öAV überwiegend von Personen mit ALV-Bezug (Arbeitslosenentschädigung) genutzt wird, steht ihr Angebot grundsätzlich allen arbeitsberechtigten Stellensuchenden offen – auch jenen, die (noch) keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung (ALV) einbezahlt haben. Durch ihre Beratungs- und Vermittlungstätigkeit leistet die öAV einen wichtigen Beitrag zur raschen und nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt und trägt damit zur Stabilität des Arbeitsmarktes sowie zur Entlastung der Sozialwerke bei. Mit der Teilübernahme der UBRL dürften sich nun mehr EU/EFTA-Staatsangehörige ohne klassischen Leistungsbezug anmelden, um ihre sogenannte Erwerbstätigeneigenschaft (UBRL-Begriff) aufrechtzuerhalten und damit die Bedingungen für den Aufenthalt in der Schweiz zu erfüllen.

Neuerungen durch die Teilübernahme der UBRL

- Die UBRL schafft **keinen neuen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung**. Personen, welche die Voraussetzungen nach dem AVIG nicht erfüllen (z.B. ungenügende Beitragszeit), erhalten auch künftig kein Taggeld. Neu ist jedoch, dass mehr EU/EFTA-Bürger/-innen ohne Leistungsbezug die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen der öAV in Anspruch nehmen werden. Ein Hauptmotiv ist dabei, während eines Sozialhilfebezugs die Erwerbstätigeneigenschaft zu bewahren, um das Aufenthaltsrecht nicht zu verlieren. Dies kann langfristig zu einer Entlastung der Sozialhilfe beitragen, sofern die Betreuung durch die öAV zu einer erfolgreichen Erwerbsintegration führt.
- Die öAV bleibt jedoch eine **freiwillige Anlaufstelle** – es besteht keine explizite Pflicht, sich anzumelden. Wer jedoch keine fünfjährige Erwerbstätigkeit in der Schweiz vorweisen kann, muss sich im Rahmen der UBRL bei der öAV anmelden und die Wiedereingliederungsstrategie einhalten, wenn er oder sie das Aufenthaltsrecht sichern will. Damit gewinnt auch die Kooperation mit anderen Behörden (z.B. Sozial- und Migrationsbehörden) an Bedeutung, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Informationen gezielt auszutauschen.

Anmeldung bei Arbeitslosigkeit und/oder Sozialhilfebezug

Die UBRL sieht vor, dass EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, die ihren Erwerbstätigenstatus beibehalten möchten, sich im Fall von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bei der öAV anmelden und aktiv an einer Wiedereingliederungsstrategie mitwirken. Dies trifft insbesondere arbeitslose Personen ohne ALV-Anspruch. Wer bisher zu wenig Beiträge geleistet hat oder die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt, muss sich dennoch bei der öAV als arbeitssuchend registrieren, um die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechtzuerhalten. Das können sein:

- **(Ehemals) Arbeitnehmende**, die ihre Tätigkeit unfreiwillig aufgeben mussten.
- **(Ehemals) Selbständige**, die ihre Tätigkeit unfreiwillig aufgeben mussten.
- **Arbeitslose ohne Sozialhilfe**: Personen, die zwar keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, aber finanziell unabhängig sind.
- **Erwerbstätige und Arbeitslose mit ergänzendem Sozialhilfebezug**, deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt.

In all diesen Fällen nimmt die öAV nicht selbst migrationsrechtliche Entscheide vor. Sie informiert (gemäss Art. 97 Abs. 3 AIG, Art. 82c VZAE) aber das kantonale Migrationsamt, wenn die betreffende Person die Wiedereingliederungsstrategie nicht einhält. Ob das Aufenthaltsrecht entzogen wird, bestimmt ausschliesslich die Migrationsbehörde. Eine enge Abstimmung zwischen öAV und Sozialdiensten kann dabei unnötige Doppelbetreuungen vermeiden und dazu beitragen, dass die Ressourcen beider Stellen effizient eingesetzt werden.

Besonderheiten für (ehemals) Selbständige

Neu ist vor allem, dass ehemals selbständig Erwerbende, die ihre Tätigkeit unfreiwillig aufgeben mussten, einen Anreiz haben, sich bei der öAV anzumelden, um ihren Status als Erwerbstätige weiterhin aufrechterhalten zu können. Bisher meldeten sich Selbständige kaum bei der öAV, da sie meistens keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Unter der UBRL-Logik genügt es jedoch, sich als stellensuchend anzumelden und die Wiedereingliederungsstrategie einzuhalten (vgl. Art. 24a Abs. 3 E-AVG). Wer bei der öAV angemeldet ist, muss sich in aller Regel auf unselbständige Stellen bewerben. Hier eröffnen sich somit neue Potenziale für eine zügige Reintegration in den Arbeitsmarkt, sofern die betroffenen Personen entsprechende Qualifikationen mitbringen oder bereit sind, sich beruflich neu zu orientieren. Ob eine Geschäftsaufgabe tatsächlich «unfreiwillig» erfolgte, ist ein migrationsrechtlicher Aspekt, den nicht die öAV, sondern die Migrationsbehörde prüft.

Kooperation öAV – Sozialdienste – Migrationsämter

Durch die neue Anmelde- und Kooperationspflicht steigen die Berührungspunkte zwischen öAV, Sozialdiensten und Migrationsämtern. Dabei geht es vorrangig um den Datenaustausch: Wer sich abmeldet oder die Wiedereingliederungsstrategie nicht einhält, kann von der öAV an das zuständige Migrationsamt gemeldet werden. Ob daraus ein Entzug des Aufenthaltsrechts resultiert, entscheidet jedoch allein die Migrationsbehörde. Parallel dazu kann es (wie bereits heute) zu Mehrfachbetreuungen kommen, wenn Personen gleichzeitig Sozialhilfeleistungen

beziehen und bei der öAV angemeldet sind. Zudem wird die öAV voraussichtlich mit einer breiteren Klientel konfrontiert, ohne dass sich ihre Kompetenzen rechtlich verändern. In der Praxis existieren in den Kantonen unterschiedliche Modelle, wie Sozialhilfe und öAV zusammenarbeiten. Unter der UBRL könnten diese kantonalen Unterschiede weiter sichtbar werden – oder zugleich als Chance dienen, durch gemeinsame Standards und Prozesse eine einheitlichere Praxis zu etablieren. Eine reibungslose interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) und eine auf die jeweilige Person zugeschnittene Beratung gelten als zentrale Erfolgsfaktoren, um Überschneidungen in der Betreuung zu reduzieren. Die Strategie öAV 2030 betont dabei die Bedeutung einer durchgängigen Digitalisierung und Prozessharmonisierung, was auch den Datenaustausch über Kooperationsbereitschaft (oder fehlende Mitwirkung) erleichtern könnte. Ob und wie die Kantone gemeinsame technische Standards etablieren, ist derzeit noch offen. Nicht zuletzt kann eine konsequente IIZ zugleich die Sozialdienste entlasten und den arbeitsmarktlichen Nutzen der öAV stärken, indem Personen gezielt und schneller in Erwerbstätigkeit vermittelt werden.

Rechtlicher Rahmen

- Der rechtliche Ausgangspunkt für die Beratung und Vermittlung liegt in Art. 24 AVG.
- Für die Umsetzung der UBRL im Migrationsrecht existieren darüber hinaus Bestimmungen wie Art. 97 Abs. 3 AIG und Art. 82c VZAE, die den Datenaustausch zwischen öAV und Migrationsbehörden regeln.
- Bei einer Umsetzung der UBRL in das schweizerische Recht sind Gesetzes- sowie Verordnungsanpassungen nötig, damit eine automatische Information über die Einhaltung der Wiedereingliederungsstrategie rechtssicher erfolgen kann.
- Die Verpflichtung zur Kooperation und die Anforderungen an die Wiedereingliederungsstrategie stützen sich auf gesetzliche Grundlagen wie Art. 24a E-AVG (für Beratung und Vermittlung) und auf Weisungen des SECO. Eine gesetzliche Verankerung der Wiedereingliederungsstrategie ist im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zur UBRL vorgesehen.
- Der Informationsaustausch erfolgt gemäss Art. 97 Abs. 3 AIG und Art. 82c VZAE.

4.1.1 Prozesse und Aufwände

Die UBRL-Anforderungen orientieren sich an etablierten Instrumenten der öAV (Beratung, Vermittlung und Kontrolle) und rücken diese zugleich in einen migrationsrechtlichen Kontext. Dies birgt mehrere organisatorische und qualitative Herausforderungen.

- **Anmeldung und Betreuung bei der öAV:** Wer sich arbeitslos meldet und die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten will, muss die Wiedereingliederungsstrategie einhalten. Dazu gehören regelmässige Beratungsgespräche, das Nachweisen von Stellensuchbemühungen und bei ALV-Leistungsberechtigten allenfalls die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen. In komplexen Fällen, in denen mehrere Akteure (öAV, Sozialdienste, Migrationsbehörden) involviert sind, kann zusätzlicher Abklärungsbedarf entstehen. Eine enge Abstimmung hilft, Reibungsverluste zu minimieren, gleichzeitig entstehen neue

Schnittstellen, die eine sorgfältige Planung sowie ausreichende Vorlaufzeit für den Aufbau oder die Anpassung von Abläufen und Instrumenten erfordern.

- **Finanzierung:** Die neu zu erwartenden Anmeldungen betreffen in der Regel Personen ohne ALV-Leistungsanspruch. Entsprechend entstehen in der öAV nur zusätzliche Beratungs- und Verwaltungskosten. Gemäss Artikel 4 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung (SR 837.023.3) ist hierzu eine Finanzierung über den ALV-Fonds vorgesehen: Die Kantone erhalten pauschale Entschädigungen für ihren betrieblichen Aufwand für sämtliche registrierten Stellensuchenden. Die zusätzlichen Kosten für den ALV-Fonds lassen sich daher über eine Erhöhung der Stellensuchendenzahl bei konstanter Vollzugskostenpauschale abschätzen.
- **IT- und Prozessanpassungen:** Der erhöhte Datenaustausch mit den Migrationsbehörden setzt – neben klaren gesetzlichen Grundlagen (Art. 97 Abs. 3 AIG, Art. 82c VZAE) – technische Lösungen voraus, die aufseiten des SECO und der Kantone initiale Investitionen in IT-Systeme erfordern. Eine weitergehende Digitalisierung (z.B. automatisierte Meldungen) ist bereits angedacht und könnte die öAV administrativ entlasten. Die kantonalen Regelungen und Vorgehensweisen variieren bislang, ein koordiniertes Vorgehen könnte einheitliche und effiziente Prozesse fördern.

Insgesamt sind die Instrumente wie Anmeldung, Beratung, Wiedereingliederungsstrategie, Vermittlung und Kontrolle zwar etabliert, erhalten jedoch durch die UBRL einen migrationsrechtlichen Stellenwert. Daraus ergeben sich neue Qualitäts- und Kapazitätsanforderungen an die öAV, deren Umfang im Detail noch schwer abzuschätzen ist. Die folgenden Abschnitte widmen sich dem Mengengerüst und der Finanzierung.

4.1.2 Berechnung der zusätzlichen öAV-Anmeldungen

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie viele Personen aufgrund der neuen UBRL-Bestimmungen zusätzlich bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) angemeldet sein könnten. Dabei unterscheiden wir ein tiefes und ein hohes Szenario, um eine mögliche Bandbreite der zusätzlichen Anmeldungen abzubilden. Die grundsätzliche Ausgangslage bezieht sich vor allem auf jene Stellensuchenden, die gleichzeitig Sozialhilfe beziehen und (noch) keine fünfjährige Erwerbstätigkeit in der Schweiz vorweisen können. Der zentrale Gedanke ist, dass sich diese Personen bei der öAV anmelden, wenn sie ihre Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten und ihren langfristigen Aufenthalt in der Schweiz sichern wollen. Darüber hinaus berücksichtigt unsere Modellrechnung auch Gruppen, die unter dem FZA bislang keinen Anspruch auf Sozialhilfe hatten (z.B. ehemals Selbständige oder Erwerbstätige mit einer Beschäftigung von weniger als einem Jahr). Durch die UBRL würden sie neu eine vorübergehende Sozialhilfeleistung erhalten und sich in arbeitslosen Zeiten ebenfalls bei der öAV anmelden können.

- Im **tiefen Szenario** beschränken wir uns im Wesentlichen auf erwerbslose Sozialhilfebeziehende mit weniger als fünf Jahren Erwerbstätigkeit.
- Im **hohen Szenario** werden zusätzlich jene Sozialhilfebeziehenden berücksichtigt, die zwar eine Beschäftigung haben, jedoch nur in sehr geringem Umfang («marginale» Tätigkeit). Unter Umständen müssten sie sich ebenfalls zur Aufrechterhaltung ihres Erwerbstätigenstatus bei der öAV melden.

So entsteht eine Spannbreite bei der Schätzung der zusätzlichen öAV-Anmeldungen, die in den folgenden Unterabschnitten detailliert erläutert wird.

Methodisches Vorgehen

- **Abgrenzung der Grundgesamtheit:** In der Grundgesamtheit enthalten sind alle sozialhilfebeziehenden Personen aus der EU/EFTA.
- **Unterscheidung Erwerbslose, Erwerbstätige vs. Nichterwerbspersonen:** Als Hauptquellen dienen die Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS) des BFS und die individuellen Konten der zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Personen unter 18- und über 65-jährig zählen als Nichterwerbspersonen, Personen mit einem Erwerbseinkommen werden als erwerbstätige Personen klassifiziert, die übrigen Personen gelten als erwerbslos. Für unsere Fragestellung sind insbesondere erwerbslose Sozialhilfebeziehende von Interesse, welche arbeitsfähig wären und eine Stelle suchen könnten.
- **Fokus: Weniger als 5 Jahre Erwerbstätigkeit:** Uns interessieren jene, die (noch) nicht die volle Fünfjahres-Erwerbsdauer (unter UBRL) erfüllen. Wer bereits fünf Jahre in der Schweiz erwerbstätig war, könnte das Daueraufenthaltsrecht erlangen und muss den Erwerbstätigenstatus nicht zwingend durch die Anmeldung bei der öAV aufrechterhalten.
 - Der konkrete Anteil «unter fünf Jahre Erwerbszeit» wird aus einer Verknüpfung von SHS-Daten mit ZEMIS/ZAS hergeleitet: Dort lässt sich nachvollziehen, wie lange eine Person tatsächlich Beiträge einbezahlt oder eine versicherte Beschäftigung ausgeübt hat.
 - Diejenigen, die bereits fünf Erwerbsjahre aufweisen, fallen nicht in diese Gruppe.
- **Zeitliche Abgrenzung und Annahme Einführung UBRL ab 2012:** Die Modellrechnung setzt hypothetisch voraus, dass die Teilübernahme der UBRL 2012 in Kraft getreten ist. Folglich können Personen frühestens fünf Jahre später (also ab 2017) das volle Daueraufenthaltsrecht beanspruchen, falls sie in dieser Zeit durchgängig oder genügend lange erwerbstätig waren. Wir betrachten daher schwerpunktmässig die Jahre 2018 und 2019 als erste Perioden, in denen sich Effekte abbilden könnten. Theoretisch wäre eine Betrachtung ab 2017 möglich, dann ist aber von den Sozialhilfebeziehenden faktisch niemand fünf Jahre erwerbstätig, sonst wären sie nicht in der Sozialhilfe. Deshalb schliessen wir das Jahr 2017 bei der Betrachtung aus.
- **Neu hinzukommende Personen (durch UBRL):** Unter der UBRL bekämen zusätzliche Gruppen Anspruch auf bis zu 6 Monaten Sozialhilfe, die bislang ausgeschlossen waren (etwa Selbständige und Personen mit weniger als 1 Jahr Erwerbstätigkeit in der Schweiz.) Ein Teil der zusätzlichen Sozialhilfebeziehenden ist erwerbslos und könnte, um ihren Erwerbstätigenstatus nicht zu verlieren, bei der öAV vorstellig werden.
 - Die Schätzung zur Anzahl der Personen wird im Kapitel 4.2 zur Sozialhilfe detailliert erläutert.
 - Das Ergebnis ist eine hoch-tief-Anzahl potenziell zusätzlicher Sozialhilfebeziehender. Es wird davon ausgegangen, dass ein Teil davon ebenfalls erwerbslos ist. Diese werden in der Berechnung entsprechend berücksichtigt.
- **Erwerbstätige in der Sozialhilfe:** Manche Sozialhilfebeziehende haben zwar formal eine Stelle, arbeiten aber nur mit einem sehr tiefen Pensum. Gemäss UBRL wird die Erwerbstätigeneigenschaft jedoch nur anerkannt, wenn es sich um eine nicht «marginale» wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Oft wird ein Pensum unter 30-40 % als Richtwert genannt, eine starre Schwelle existiert jedoch nicht. Gerichtsurteile zeigen, dass auch rund 12 Wochenstunden ausreichend sein können. Da keine Daten zum Pensum oder den Arbeitsstunden vorliegen, wurde das Erwerbseinkommen (< 15'000 CHF pro Jahr) als Approximation für eine potenziell «marginale» Beschäftigung verwendet.

- **Keine Verlaufsbetrachtung:** Die genannten Daten sind Stichtagsdaten (jeweils 31. Dezember), d.h. sie zeigen auf, wie viele Personen zum Jahresende Sozialhilfe bezogen und zu diesem Zeitpunkt weniger als fünf Jahre erwerbstätig waren. Zur Vereinfachung wird dies als Durchschnittswert für das gesamte Jahr interpretiert.
- **Berücksichtigung von Ehepartner/-innen:** In den genannten Gruppen sind auch jene Personen enthalten, die ihr Aufenthaltsrecht durch ihre/n Ehepartner/-in behalten könnten, selbst wenn sie nicht die fünf Jahre Erwerbstätigkeitsdauer erfüllen. Daher sind die präsentierten Schätzungen eher als Obergrenzen zu verstehen.

Abbildung 4-1: Mengengerüst öAV: Ergebnisse für 2018 und 2019

	2018	2019	2020	2021	2022
EU/EFTA-Sozialhilfebeziehende	37'712	36'491	35'902	34'026	31'868
... davon erwerbslos	2'681	2'721	2'891	2'921	4'015
... davon erwerbstätig	25'802	24'826	24'285	22'809	20'165
... davon Nichterwerbsperson	9'229	8'944	8'726	8'296	7'688
Anteil erwerbslos (in %)	7.1%	7.5%	8.1%	8.6%	12.6%
... davon < 5 Jahre Erwerbstätigkeit (seit 2012)	19'936	18'170	17'704	16'458	16'040
... davon erwerbslos	2'611	2'651	2'808	2'837	3'901
... davon erwerbstätig < 15'000 CHF	5'141	4'178	3'834	3'354	2'785
... davon erwerbstätig > 15'000 CHF	2'956	2'397	2'337	1'973	1'666
... davon Nichterwerbspersonen	9'228	8'944	8'725	8'294	7'688
Schätzung Zusätzliche SH-Fälle durch UBRL (Mittelwert der Szenarien*)	2'670	2'600	Keine Schätzungen		
... davon < 5 Jahre Erwerbstätigkeit (abgeleitete Annahme 40%**)	1'068	1'040			
Total tiefes Szenario (alte und neue Erwerbslose mit < 5 Jahre Erwerbstätigkeit)	3'679	3'691	Ø 3685		
Zunahme in %	1.9%	2.0%			
Anzahl Stellensuchende (RAV)	191'009	181'798			
Total hohes Szenario (alte und neue Erwerbslose + alte und neue Erwerbstätige Einkommen < 15k mit < 5 Jahre Erwerbstätigkeit)	8'820	7'869	Ø 8344.5		
Zunahme in %	4.4%	4.1%			
Anzahl Stellensuchende (RAV)	191'009	181'798			

Annahmen: * Mittelwert der Szenarien zur Sozialhilfe (vgl. Abbildung 4-5): Für das Jahr 2018 liegen die Schätzwerte bei 2'290 beziehungsweise 3'050 erwachsenen Sozialhilfebeziehenden. Der Mittelwert beträgt somit 2'670 Personen. Für 2019 werden 2'230 bis 2'970 Personen geschätzt, was zu einem Mittelwert von 2'600 führt.

** Alle Sozialhilfebeziehenden abzüglich Erwerbslose: 37'712 - 9'229 = 28'483 Erwerbstätige. Erwerbstätige mit weniger als 5 Jahren Erwerbsdauer: 19'936 - 9'228 = 10'708. Anteil <5 Jahre Erwerbsdauer: 10'708 / 28'483 = 38 %. Dieser Wert wird auch für neue Sozialhilfebeziehende unter UBRL angenommen.

Ergebnisse: Tiefes und hohes Szenario

a) Tiefes Szenario

- **Gesamtzahl «erwerbslos und < 5 Jahre Erwerbszeit»:** Legt man die SHS-Daten und die Abgleiche mit den Konten der ZAS zugrunde, ergibt sich – ohne Berücksichtigung zusätzlicher UBRL-Fälle – ein Kernbestand von 2'611 (2018) bis 2'651 (2019) Personen. Diese

könnten unter UBRL keinen Daueraufenthalt beantragen und müssten sich folglich bei der öAV anmelden, um ihre Aussichten auf das Daueraufenthaltsrecht zu sichern.

- **Zuzügliche UBRL-Sozialhilfefälle:** Auf Grund der UBRL wäre zudem mit zusätzlichen Sozialhilfebezüglern zu rechnen, von denen ein Teil erwerbslos sein könnte und sich entsprechend bei der öAV anmelden würde (vgl. Kapitel 4.2). Rechnet man die geschätzten 1'068 (2018) bzw. 1'040 (2019) erwerbslosen Personen hinzu, so steigt die Zahl erwerbsloser Personen mit < 5 Jahren Erwerbszeit auf rund **3'700**. (2018: 2'611 + 1'068 und 2019: 2'651 + 1'040)
- **Prozentuale Steigerung:** Im Vergleich zum Total der bisher bei der öAV zur Stellensuche angemeldeten Personen zur bisherigen Gruppe erwerbsloser EU/EFTA-Sozialhilfebeziehender ergibt sich bei den öAV-Anmeldungen ein Anstieg um etwa 1.9% (2018) bzw. 2.0% (2019) im Vergleich zu allen bereits arbeitslos gemeldeten Personen.

b) Hohes Szenario

Zusätzlich wird jene Gruppe von Sozialhilfebeziehenden berücksichtigt, die erwerbstätig sind, deren Beschäftigung jedoch auf ein sehr geringes Pensum bzw. das Einkommen begrenzt ist. Es zeigt sich, dass bei einem Grenzwert von unter 15'000 CHF Bruttoeinkommen in den Jahren 2018/19 rund 4'000 bis 5'000 Personen zusätzlich hinzukommen könnten. Damit erhöht sich die Gesamtzahl der potenziellen öAV-Anmeldungen auf zusätzliche **8'800** (2018) bzw. **7'900** (2019).

Mit Blick auf die gesamte Spannbreite zwischen tiefem und hohem Szenario lässt sich die zusätzliche Zahl von öAV-Anmeldungen **nur grob** beziffern. Bereits heute steht es allen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz offen, sich unabhängig von ihrem ALV-Anspruch bei der öAV als stellensuchend zu registrieren. Allerdings ist anzunehmen, dass die UBRL einen zusätzlichen Anreiz für EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger ohne klassischen ALV-Bezug schafft, diesen Schritt tatsächlich zu gehen und ihren Erwerbstätigenstatus zu sichern.

4.1.3 Kostenschätzung und Finanzierung

Mit steigenden Fallzahlen wird die Arbeit in der öAV tendenziell aufwendiger, insbesondere durch den erhöhten Koordinationsbedarf mit Sozial- und Migrationsbehörden. Die AVIG-Vollzugskostenentschädigungen gemäss Artikel 4 der entsprechenden Verordnung (SR 837.023.3) decken die dabei anfallenden Mehrkosten der Kantone grundsätzlich ab. Wie die neuen Aufgaben organisatorisch bewältigt werden, wird aktuell in einer Arbeitsgruppe zur Klärung der Interaktion der Behörden geklärt. In den vorliegenden Schätzungen wurde angenommen, dass der Mehraufwand durch eine Ausweitung der Personalkapazitäten bewältigt werden kann. Für den ALV-Fonds entstünde dabei ein finanzieller Mehraufwand, der nicht durch zusätzliche Einnahmen gedeckt ist.

Berechnung der zusätzlichen Vollzugskostenentschädigung

Auf Basis der oben geschätzten Mehrzahl an Stellensuchenden (Kap. 4.1.2) ergibt sich für die Kantone ein erhöhter Aufwand im öAV-Vollzug. Nach Artikel 1 und 4 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung (SR 837.023.3) richtet sich die kantonale Entschädigung nach:

- der Bezugsgrösse (durchschnittliche Anzahl Stellensuchender pro Jahr),
- der Stellensuchendenquote und
- dem daraus abgeleiteten Betriebskostenansatz.

Für die vorliegende Schätzung wurde auf die publizierten Zahlen des SECO zu Arbeitslosen und Stellensuchenden zurückgegriffen. Grundsätzlich variieren die Stellensuchendenquoten und damit die Bezugsgrösse für die Vollzugskostenentschädigung je nach Kanton. In der vorliegenden Modellrechnung arbeiten wir jedoch mit einem Schweizer Durchschnittswert.

- Formel zur Betriebskostenentschädigung: Beträgt die Stellensuchendenquote über 4% und bis 10 %, so gilt: Betriebskostenansatz = 3182 Franken - (Stellensuchendenquote × 168 Franken). Liegt sie zwischen 1.2% und 4%, so gilt: 3650 Franken - (Stellensuchendenquote × 285 Franken).
- Die tatsächliche Entschädigung errechnet sich anschliessend durch Multiplikation mit der Bezugsgrösse (Anzahl Stellensuchender in der Bemessungsperiode).

Abbildung 4-2: Berechnung der Vollzugskostenentschädigung tiefes Szenario

Jahr	Stellensuchen- denquote	Geschätzte zusätzliche öAV-Anmeldungen	Betriebskostenansatz	Zusätzliche Be- triebskosten unter UBRL (Mio. CHF)	Anteil am Total
2018	4.12%	3'679	$3'182 - (4.12 \cdot 168) = 2'489$	9.2	1.9%
2019	3.91%	3'691	$3'650 - (3.91 \cdot 285) = 2'536$	9.4	2.0%

Abbildung 4-3: Berechnung der Vollzugskostenentschädigung hohes Szenario

Jahr	Stellensuchen- denquote	Geschätzte zusätzliche öAV-Anmeldungen	Betriebskostenansatz	Zusätzliche Be- triebskosten unter UBRL (Mio. CHF)	Anteil am Total
2018	4.12%	8'820	$3'182 - (4.12 \cdot 168) = 2'489$	22.0	4.4%
2019	3.91%	7'869	$3'650 - (3.91 \cdot 285) = 2'536$	20.0	4.1%

a) Tiefes Szenario:

- Im Jahr 2018 hätte sich der zusätzliche Betriebsaufwand auf rund **9 Mio. CHF** belaufen, was **1.9%** der kantonalen Vollzugskosten dieses Jahres entspricht.
- Im Jahr 2019 hätte er rund **9 Mio. CHF** betragen, entsprechend **2.0%** der kantonalen Vollzugskosten.

b) Hohes Szenario

- Unter Einbezug jener Personen, die nur einer «marginalen» Tätigkeit nachgehen (Annahme, unter 15'000 CHF Jahreseinkommen) erhöht sich die Fallzahl für 2018 auf **8'820 öAV-Anmeldungen**. Die Kosten steigen dabei auf **22 Mio. CHF**, was einem Anteil von **4.4 %** der kantonalen Vollzugskosten ausmacht.
- Für 2019 erhöht sich die Fallzahl auf **7'869** Personen, wodurch Kosten von rund **20 Mio. CHF** anfallen (**4.1 %** der kantonalen Vollzugskosten).

Rechnet man mit einer Dossierbelastung von etwa 120 Stellensuchenden pro RAV-Personalberater/-in, so entsprächen diese Summen einem Bedarf von 31 Vollzeitstellen (tiefes Szenario) bis 70 Vollzeitstellen (hohes Szenario) für die Beratung und Vermittlung der zusätzlichen Stellensuchenden. Aufgrund der höheren Zahl an Stellensuchenden ist ausserdem mit administrativem Mehraufwand für die Kantone zu rechnen. Dieser dürfte sich ebenfalls in höheren Personalressourcen im administrativen Bereich niederschlagen, der jedoch aufgrund der Heterogenität der kantonalen Strukturen der Durchführungsstellen nicht beziffert werden kann.

4.1.4 Fazit

Die Teilübernahme der UBRL bringt für die öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV) keine neuen gesetzlichen Kompetenzen, wohl aber einen erweiterten Fokus auf migrationsrechtliche Aspekte. Im Kern bleibt der Hauptzweck der öAV unverändert: die raschestmögliche Wiedereingliederung arbeitsloser Personen. EU/EFTA-Staatsangehörige, die unter UBRL die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten wollen, müssen sich bei der öAV anmelden, regelmässig Bewerbungen einreichen und die Wiedereingliederungsstrategie einhalten. Damit dürfte sich der Kreis der öAV-Klientel unter UBRL erweitern. Dies betrifft beispielsweise (ehemals) Selbständigerwerbende oder Personen mit kurzer Erwerbsdauer, die bislang seltener bei der öAV betreut wurden. Für das bestehende Personal stellt die erweiterte Klientel eine zusätzliche Herausforderung dar und RAV-Personalberaterinnen und -Berater müssen verstärkt im Bereich Migration sensibilisiert und geschult werden. Gleichzeitig erfordern die zusätzlichen Anmeldungen mehr personelle Ressourcen.

Die mögliche Doppelbetreuung durch öAV und Sozialhilfe muss nicht zwangsläufig problematisch sein, sofern rollenklar gehandelt wird. Bereits heute erhalten manche Sozialhilfebeziehende Unterstützung durch die öAV. Im Gegenteil bieten sich Chancen, Synergien zu schaffen und Abläufe enger aufeinander abzustimmen. Eine formalisierte Strategie – wie sie bei anderen komplexen Zielgruppen (z.B. Schutzstatus S) diskutiert wird – könnte die Rollen und Zuständigkeiten der beteiligten Stellen weiter klären.

Zahlenmässig (Kapitel 4.1.2) ergibt sich eine grosse Spannweite: Im **tiefen Szenario** könnten etwa **3'700 zusätzliche öAV-Anmeldungen pro Jahr** hinzukommen, während es im **hohen Szenario** bis zu **8'800** sein können, sofern auch marginal beschäftigte Erwerbstätige berücksichtigt werden. Diese Bandbreite verdeutlicht die Unsicherheit im Hinblick auf das künftige Anmeldeverhalten und die konkreten kantonalen Umsetzungsmodalitäten. Je nach Kontext wird sich die Mehrbelastung unterschiedlich auswirken. Mit einer frühzeitigen Planung – insbesondere im Personalbereich – lassen sich allerdings voraussichtlich wesentliche Teile des

erhöhten Koordinations- und Betreuungsaufwands abfedern, ohne die Qualität der Beratung zu beeinträchtigen.

4.2 Sozialhilfe (SH)

Mit der Teilübernahme der UBRL wird das Recht auf Sozialhilfe für bestimmte EU/EFTA-Personengruppen ausgeweitet. Während bislang Personen mit prekärer Erwerbssituation (kurze Arbeitsphasen, selbständige Erwerbstätigkeit ohne ausreichendes Einkommen) teils keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang hatten, werden sie unter der UBRL in vielen Fällen einen weitergehenden Anspruch auf Sozialhilfeleistungen erhalten. Abhängig von der bisherigen Dauer ihrer Erwerbstätigkeit können sie sich – insbesondere nach unfreiwilligem Verlust ihres Arbeitsplatzes oder ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit – unbefristet oder zumindest befristet (sechs Monate) in der Schweiz aufhalten und währenddessen Sozialhilfeleistungen beziehen.

Was sich mit der Teilübernahme der UBRL je nach Person bzw. Personengruppe konkret ändert, ist komplex. In der nachfolgenden Tabelle ist der Sachverhalt deshalb schematisch dargestellt:

Abbildung 4-4: Übersicht erweiterter Anspruch Sozialhilfe mit der Teilübernahme der UBRL

	Personengruppen	FZA	UBRL
1	Ehemals angestellte Erwerbstätige (und nun unfreiwillig arbeitslos) <1 Jahr Erwerbstätigkeit in CH	Kein Anspruch auf Sozialhilfe, resp. kann der Bezug zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen	Anspruch während 6 Monaten, aber nur, wenn beim RAV angemeldet
2	Ehemals angestellte Erwerbstätige (und nun unfreiwillig arbeitslos) 1-5 Jahre Erwerbstätigkeit in CH >5 Jahre Erwerbstätigkeit in CH	6 Mt. (resp. während der Dauer der Arbeitslosenentschädigung), längerer Bezug (mit C-Ausweis bis zu «dauerhaft und im erheblichem Mass») kann aufenthaltsrechtliche Konsequenzen (Widerruf, Rückstufung) haben, aber nur wenn verhältnismässig	1-5 Jahre Erwerbstätigkeit: Unbefristeter Anspruch , solange beim RAV angemeldet und kooperiert (Erwerbstätigeneigenschaft) >5 Jahre Erwerbstätigkeit Unbefristet , sofern Daueraufenthalter/-in oder Erwerbstätigeneigenschaft
3	Ehemals selbständig Erwerbende (und unfreiwillige Geschäftsaufgabe) mit L, B oder C Ausweis	Grundsätzlich kein Bezug vorgesehen , denn Bezug von SH kann zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, aber nur wenn verhältnismässig	Gleichbehandlung unselbständige Erwerbstätige (siehe oben)

- Bei angestellten Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit in der Schweiz erlischt das «Aufenthaltsrecht» unter FZA 6 Monate nach unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses bzw. bis zum Ende der Arbeitslosenentschädigung (unabhängig ob die Person über eine Kurzaufenthaltsbewilligung L oder Aufenthaltsbewilligung B verfügt). Während dieser 6 Monate, (resp. während der Rahmenfrist für ALV-Leistungen) besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe.

- **Neu mit UBRL:** Wer seine Erwerbstätigkeit unfreiwillig verliert, behält die Erwerbstätigeneigenschaft für sechs Monate, sofern er oder sie sich bei der öAV anmeldet. Während dieser sechs Monate kann Sozialhilfe bezogen werden. Anschliessend besteht zwar weiterhin die Möglichkeit, die Erwerbstätigeneigenschaft durch Anmeldung bei der öAV aufrechtzuerhalten, jedoch entfällt ab diesem Zeitpunkt der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen.
- **Bei angestellten Personen mit mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit:** Personen mit Aufenthaltsstatus B behalten unter FZA nach unfreiwilligem Stellenverlust während einer Frist von 6 Monaten (resp. bis 6 Mt. nach Ablauf ALV-Rahmenfrist) ihr Aufenthaltsrecht. Zugang zur Sozialhilfe haben sie während 6 Monaten bzw. bis zum Ende des ALV-Anspruchs. Mit der Niederlassungsbewilligung C besteht grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe. Sie kann widerrufen werden, wenn jemand «dauerhaft und in erheblichem Mass» auf Sozialhilfe angewiesen ist. Für beide Aufenthaltstitel gilt, dass wenn der Widerruf/die Rückstufung der Bewilligung nicht verhältnismässig ist, die Sozialhilfe auch länger bezogen werden kann. Bis die migrationsrechtliche Konsequenz rechtlich vollzogen wird, vergeht zudem meist Zeit, in der die Personen Sozialhilfe beanspruchen können.
 - **Neu mit UBRL:** Für Personen mit 1-5 Jahre Erwerbstätigkeit in der Schweiz: Das Aufenthaltsrecht bleibt erhalten, solange die Erwerbstätigeneigenschaft besteht. Nach einer Kündigung ist hierfür eine Anmeldung bei der öAV erforderlich. Solange die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten wird, können in diesem Zeitraum Sozialhilfeleistungen bezogen werden.
 - Sobald sie ein Daueraufenthaltsrecht erlangt haben (fünf Jahre Erwerbstätigkeit), dürfen sie «unbefristet» Sozialhilfe beziehen, ohne dass die Gefahr eines Aufenthaltsrechtsentzugs besteht.
- **Selbständig Erwerbende:** Bei Personen, die zur selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen wurden, stellen ausreichende eigene finanzielle Mittel während des gesamten Aufenthalts eine Bewilligungsvoraussetzung dar. Der Bezug von Sozialhilfeleistungen kann daher unter Umständen zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen.
 - **Neu mit UBRL:** Unter UBRL werden Selbständige gleichbehandelt wie Arbeitnehmende, auch in Bezug auf die Sozialhilfe. Dies bewirkt, dass sie je nach Dauer der Erwerbstätigkeit in der Schweiz (vgl. oben) bis zu 6 Monate oder «unbefristet» Sozialhilfe beziehen können.

Für Personen mit einer Arbeitnehmereigenschaft ändert sich mit der Teilübernahme der UBRL nichts, da diese bereits unter FZA Anspruch auf Sozialhilfe hatten. Dies sind einerseits Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und ergänzend Sozialhilfe beanspruchen oder unfreiwillig Arbeitslose, die Taggelder aus der ALV beziehen (mindestens 1 Jahr Beitragszeit). Weiterhin keine Sozialhilfe beanspruchen können Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

Im Folgenden wird erläutert, wie diese Neuerungen konkret die Prozesse und Ressourcen in den kantonalen Sozialämtern beeinflussen. Anschliessend folgen die Ergebnisse der Mengen- und Kostenschätzung für die zusätzlichen Sozialhilfeleistungen

4.2.1 Prozesse und Aufwände

Die Teilübernahme der UBRL führt dazu, dass mehr EU/EFTA-Personen als bisher einen Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben können. Grundlegend bleiben die bewährten Prinzipien der Bedürftigkeitsprüfung und das Sozialhilfesystem unverändert. Im Folgenden wird erläutert, in welchen Bereichen die UBRL zu Auswirkungen bei den Prozessen und den Personalressourcen führen kann.

Erweiterte Anspruchsprüfung und komplexere Fälle

Die Bedürftigkeitsprüfung in der Sozialhilfe bleibt im Kern unverändert: Wie bisher müssen Einkommen, Vermögen und weitere Faktoren wie Bedarf und familiäre Situation abgeklärt werden. Für EU/EFTA-Personen kann die Klärung jedoch aufwendiger sein, falls zum Beispiel im Ausland liegende Liegenschaften, Bankguthaben oder Versicherungsansprüche zu prüfen sind. Unterschiede in Rechtssystemen und Sprachen erschweren die Nachforschungen, auch Sprachbarrieren bei der Beratung führen bisweilen zu höherem Aufwand. Fachpersonen schätzen, dass in der Intake-Phase (von der Erstbeantragung bis zur Verfügung) bei EU/EFTA-Klientinnen und -Klienten ein höherer Aufwand anfallen kann als bei Schweizer Dossiers – insbesondere wegen lückenhafter Unterlagen und fehlender Kontrollmöglichkeiten im Ausland. Eine Quantifizierung ist jedoch nicht möglich.

Schnittstellen mit Migrationsämtern und RAV

Mit der UBRL verlieren Sozialhilfebezüge in vielen Fällen ihren automatischen Einfluss auf den Aufenthaltsstatus. Dennoch müssen Sozialdienste gewisse Meldungen an die Migrationsbehörden machen (Art. 97 Abs. 3 AIG, Art. 82b VZAE), zum Beispiel wenn ein neuer Bezug beginnt oder bestimmte Zeit- oder Betragsgrenzen erreicht werden. In einigen Kantonen erfolgt die Meldung bereits ab dem ersten Tag, in anderen erst nach einem Jahr. Bei komplexen Fällen (z. B. Verdacht auf Vermögen im Ausland) kann das Migrationsamt weitere Auskünfte verlangen, was den Prüf- und Abklärungsaufwand in der Sozialhilfe erhöht. Dazu kommt, dass betroffene EU/EFTA-Personen sich nach UBRL bei der öAV anmelden müssen, um die Erwerbstätigeneigenschaft formell zu sichern. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der Sozialdienste, die Personen bei der öAV anzumelden. Parallel erhalten sie weiter wirtschaftliche Leistungen und persönliche Beratung. In vielen Kantonen verfügt die Sozialhilfe über eigene Programme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, zumindest für Personen, die aus Perspektive der öAV nicht arbeitsmarktfähig sind. Folglich kann es zu Doppelbetreuungen kommen. Je nach kantonalem Modell kann diese Überschneidung problematisch oder aber hilfreich sein: Mit einer intensivierten Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Sozialdiensten öAV und Migrationsamt lassen sich manche Abläufe effizienter gestalten. Eine schweizweit einheitliche Praxis existiert jedoch nicht, da die Strukturen in den Kantonen stark variieren.

Personalaufwand

Obwohl der Anteil der EU/EFTA-Personen, die neu Sozialhilfe beziehen, gemessen an der Gesamtzahl der Sozialhilfebeziehenden eher moderat bleibt, können diese Fälle besondere

Anforderungen mit sich bringen – etwa durch zusätzliche Abklärungen oder verstärkte Koordination mit Migrationsbehörden und der öAV. Eine exakte Quantifizierung des Mehraufwands ist jedoch nicht möglich.

Zur groben Abschätzung des Ressourcenbedarfs für die zusätzlichen UBRL-Dossiers lässt sich auf den SKOS-Monitoringbericht verweisen. Demnach werden pro Vollzeitstelle üblicherweise 70-120 Dossiers betreut. Geht man von einem Durchschnitt von 100 Dossiers pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) aus, so würde ein Anstieg um 1'350 bis 1'800 Sozialhilfedossiers (siehe Kapitel 4.2.2) **13.5 bis 18.0 zusätzliche VZÄ** erfordern. Diese Richtwerte gelten für die gesamte Schweiz und dienen lediglich als Orientierung, da die tatsächliche Verteilung kantonale stark variieren kann. Welche Personalkosten damit verbunden sind, lässt sich nicht verbindlich beziffern. Ebenso ist offen, ob Kantone oder Gemeinden zur Deckung dieses Bedarfs neue Stellen schaffen oder alternative Lösungen finden – insbesondere vor dem Hintergrund der Rekrutierung von Fachpersonal.

4.2.2 Mengengerüst und Kostenschätzung der Leistungen

Die Berechnungen des Mengengerüsts und der Kosten sind differenziert erfolgt. Eine detaillierte Erläuterung der Berechnungen ist im Anhang zu finden. Nachfolgend ist das Vorgehen zusammenfassend dargestellt.

Methodisches Vorgehen

Grundlage für die Berechnungen bilden die Individualdaten der EU/EFTA Personen der Jahre 2012-2022 aus der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP), Sozialhilfestatistik (SHS), Statistik zu sozialen Verlaufsmuster (SHIVALV) und die Individuellen Konten der zentralen Ausgleichsstelle.

Die Analyse erfolgt differenziert für die drei Personengruppen, bei denen es mit UBRL direkt Änderungen gibt im Bereich Sozialhilfe. Es sind dies folgende Personengruppe mit folgender Änderung:

- (1) **Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter, resp. Personen mit weniger als 1 Jahr Erwerbstätigkeit:** Neu Anspruch auf 6 Mt. Sozialhilfe, ohne migrationsrechtlichen Konsequenzen, statt bisher kein Anspruch
- (2) **Personen mit Aufenthaltsstatus B oder Niederlassungsbewilligung C, resp. mit mehr als 1 Jahr Erwerbstätigkeit:** Neu Anspruch auf Sozialhilfe, ohne migrationsrechtlichen Konsequenzen, sofern Erwerbstätigeneigenschaft gegeben ist, oder die Person bereits länger als 5 Jahre in der Schweiz ist, d.h. weniger Nichtbeziehende
- (3) **(vormals) selbständig Erwerbstätige:** Neu Anspruch auf Sozialhilfe ohne migrationsrechtliche Konsequenzen analog zu den Personen im angestellten Verhältnis, statt bisher i.d.R. migrationsrechtliche Konsequenzen.

Personengruppen in Tsd.		2015	2016	2017	2018	2019
	Total	1'397	1'419	1'434	1'455	1'472
0	Nicht-Erwerbsfähige Bevölkerung (<18-jährig und >65-jährig)	350 (25%)	357 (25.1%)	361 (25.2%)	365 (25.1%)	369 (25%)
1	Unselbständige Erwerbstätigkeit weniger als 1 Jahr	85 (6.1%)	81 (5.7%)	78 (5.5%)	77 (5.3%)	77 (5.2%)
2	Unselbständige Erwerbstätigkeit mehr als 1 Jahr	938 (67.2%)	957 (67.5%)	970 (67.7%)	988 (67.9%)	1003 (68.1%)

3	Selbständige Erwerbstätigkeit	24 (1.7%)	24 (1.7%)	24 (1.7%)	25 (1.7%)	24 (1.7%)
---	-------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Für diese drei Personengruppen wurde modelltheoretisch ermittelt, wie viele Personen / Haushalte unter UBRL potenziell zusätzlich Sozialhilfe beziehen könnten. Der Fokus liegt bei allen Personengruppen auf Erwerbslosen, da sich für jene mit Erwerbstätigkeit nichts ändert. Bei der Berechnung sind wir wie folgt vorgegangen:

- **(1) Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter:** Die Betrachtung der Sozialhilfequote im Verlauf der ersten fünf Jahren nach Einreise in die Schweiz zeigt, dass die Quote im ersten Jahr verhältnismässig tief ist, wohl eben u.a., weil die Personen heute eigentlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Da sie künftig unter UBRL Anspruch haben, haben wir die Quote so erhöht, dass sie in den Verlauf der ersten 5 Jahre passt. Insgesamt haben wir sie so von durchschnittlich 0.4% um 0.2-0.3 Prozentpunkte auf durchschnittlich 0.6%-0.7% erhöht.
- **(2) Personen mit Ausweis B und C:** Da dies mengenmässig die grösste Gruppe ist, haben wir hier die Analyse auf Individualebene vorgenommen. Wir haben versucht, die Personen zu identifizieren, die unter UBRL grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe haben, aber unter FZA keinen Anspruch geltend gemacht haben. Da für die Analyse keine Steuerdaten zur Verfügung standen, aus denen das Haushaltseinkommen und das Vermögen ersichtlich gewesen wären, mussten wir einen Ansatz ohne diese Kennzahlen wählen, obwohl sie eigentlich entscheidend wären, um Nichtbezügerinnen und Nichtbezüger unter FZA zu identifizieren. Im alternativen Ansatz betrachten wir Personen, die ausgesteuert sind, und im nächsten Jahr kein Einkommen und keine IV beziehen, und aber noch in der Schweiz wohnhaft sind. In einem minimalen Szenario ziehen wir zusätzlich jene Personen ab, die vor der Rahmenfrist ein hohes Einkommen über 75'000 CHF jährlich hatten, da diese potenziell kein Anspruch auf Sozialhilfe haben. Zusätzlich ziehen wir jene Personen ab, die eine Schweizer Partner/-in haben. Für diese ändern sich die migrationsrechtlichen Konsequenzen unter UBRL eigentlich nicht. Zusammen sind dies -25% der Personen.
- **(3) (vormals) selbständig Erwerbstätige:** Für die ehemals selbständig Erwerbenden erhöhen wir die Sozialhilfequote auf das Niveau der Personengruppe 1 und 2, da sie diesen gleichgestellt sind mit UBRL. Dies bewirkt eine Erhöhung der Sozialhilfequote von durchschnittlich 1.7% auf 2.6-2.9%.
- Diese Anzahl Personen je Personengruppe multiplizieren wir mit der durchschnittlich zu erwartenden Bezugsdauer und den monatlichen Bedarfsleistungen, so erhalten wir die Gesamtkosten.
 - Die Bezugsdauer basiert auf der durchschnittlichen Bezugsdauer der gesamten Personengruppe 2 (ausser bei Personengruppe 1 fixieren wir sie auf 6 Monate, da dies die maximale Anspruchsdauer ist).
 - Die monatliche Bedarfsleistung basiert auf der Armutsgrenze gemäss BFS, dabei berücksichtigt sind der Grundbedarf gemäss SKOS, die durchschnittlich angerechneten Wohnkosten, sowie weitere Leistungen.³ Dazu addiert haben wir die gemittelte Krankenkassenprämie.⁴ Ab 6 Monate Sozialhilfebezug ziehen wir zudem ein Einkommen ab, das wir ebenfalls auf Basis der bereits heute sozialhilfebeziehenden EU/EFTA Personen ergibt ermitteln konnten (gemäss SHIVALV⁵).

³ BFS (2024). Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.assetdetail.30526428.html>

⁴ BAG (2024). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>

⁵ Die Statistik Soziale Verlaufsmuster (SHIVALV) gibt Auskunft über die Beziehenden in den drei Sozialleistungssystemen Arbeitslosenversicherung (ALV), Sozialhilfe und Invalidenversicherung (IV).

Abbildung 4-5 stellt die Ergebnisse der Kostenschätzung je Jahr dar. Die Abbildung ist wie folgt aufgebaut:

- Aufgeführt sind ein **Minimumszenario** (links) und ein **Maximumszenario** (rechts).
 - Grundlage für das Szenario Maximum ist die Bottom-Up Rechnung, bei der die Anzahl Personen berechnet wird, die aufgrund der Änderungen mit UBRL keine migrationsrechtlichen Konsequenzen mehr fürchten müssen, und deshalb ihr Anspruch auf Sozialhilfe potenziell geltend machen.
 - Beim Szenario Minimum wurden Personen mit hohem Einkommen und/oder Schweizer Ehepartner/-in oder ausgeschlossen, da diese auch vor UBRL eigentlich keine migrationsrechtlichen Konsequenzen fürchten müssen, und sich deshalb mit UBRL wohl nichts ändert.
- Für beide Szenarien sind die Ergebnisse für die **Jahre 2015 bis 2019** dargestellt.
- Auf der Ebene **«Personen» (blau)** ist jeweils aufgeführt, wie viele Dossiers, wie viele Erwachsene, wie viele Personen inkl. Kinder zusätzlich gemäss Schätzung potenziell zusätzlich Sozialhilfe beziehen. Dabei sind die Ergebnisse jeweils differenziert für die drei Personengruppen, sowie das Total untereinander. Zwischen der Anzahl Dossier, Anzahl Erwachsene und Anzahl Personen steht ein Verhältnis, das auf der durchschnittlichen Dossiergrösse basiert. Die mit der Schätzung ermittelte Anzahl Personen wird in der Tabelle (dunkelblau) in den Gesamtkontext der Sozialhilfebeziehenden Personen eingeordnet.
- Auf der Ebene **«Kosten» (gelb)** ist wiederum je Personengruppe und im Total aufgeführt, wie viele Mehrausgaben in Mio. CHF mit den zusätzlichen Personen anfallen. Diese werden wiederum in den Gesamtkontext der Sozialhilfeausgaben eingeordnet (dunkelgelb).

Für eine bessere Übersicht sind in Abbildung 4-6 jeweils je Szenario die Mittelwerte dargestellt.

Abbildung 4-5: Ergebnisse Schätzung Mehrkosten in der Sozialhilfe: Detaillierergebnisse

		Szenario Minimum					Szenario Maximum				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Personen											
Anzahl Dossiers	1 Unselbständige <1 Jahr ET	110	150	120	140	130	150	200	160	190	170
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	1'060	1'040	1'080	1'100	1'080	1'410	1'380	1'440	1'470	1'450
	3 Selbständige	160	140	130	160	150	220	190	180	210	200
	Total	1'330	1'330	1'330	1'400	1'360	1'780	1'770	1'780	1'870	1'820
Anzahl Er- wachsene	1 Unselbständige <1 Jahr ET	140	190	150	170	150	190	250	200	230	200
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	1'820	1'780	1'860	1'890	1'860	2'430	2'380	2'480	2'520	2'480
	3 Selbständige	240	210	200	230	220	320	280	260	300	290
	Total	2'200	2'180	2'210	2'290	2'230	2'940	2'910	2'940	3'050	2'970
Anzahl Perso- nen (inkl. Kinder)	1 Unselbständige <1 Jahr ET	170	230	180	220	190	220	300	240	290	250
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	2'550	2'500	2'600	2'640	2'610	3'400	3'330	3'470	3'520	3'470
	3 Selbständige	330	290	270	310	300	430	380	360	410	400
	Total	3'050	3'020	3'050	3'170	3'100	4'050	4'010	4'070	4'220	4'120
Einordnung Anzahl Personen	Sozialhilfequoten der EU/EFTA-Personen in der Schweiz										
	– vor UBRL	2.8%	2.8%	2.7%	2.6%	2.5%	2.8%	2.8%	2.7%	2.6%	2.5%
	– nach UBRL	3.0%	3.0%	2.9%	2.8%	2.7%	3.1%	3.1%	3.0%	2.9%	2.8%
	– Zunahme Quote in %-Punkten	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
	– Zunahme Personen in %	7.9%	7.6%	7.8%	8.4%	8.5%	10.5%	10.1%	10.4%	11.2%	11.3%
	Sozialhilfequoten aller Personen in der Schweiz										
	– vor UBRL	3.2%	3.3%	3.3%	3.2%	3.2%	3.2%	3.3%	3.3%	3.2%	3.2%
	– nach UBRL	3.24%	3.34%	3.34%	3.24%	3.24%	3.25%	3.35%	3.35%	3.25%	3.25%
	– Zunahme Quote in %-Punkten	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
	– Zunahme Personen in %	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Kosten											
Jährliche Mehr- kosten in Mio. CHF.	1 Unselbständige <1 Jahr ET	4.1	5.4	4.4	5.2	4.5	5.4	7.2	5.8	6.9	6.0
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	39.7	44.3	45.9	48.5	48.7	52.9	59.0	61.3	64.6	65.0
	3 Selbständige	6.0	5.3	5.1	6.0	5.9	7.9	7.0	6.8	7.9	7.9
	Total	49.7	54.9	55.4	59.6	59.1	66.3	73.3	73.8	79.5	78.8
Einord- nung	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Ge- samtschweiz ⁶	1.8%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	2.8%
Kosten längerer Bezug	Kosten zusätzlicher Mt. (exkl. 1 Unselbständige) in Mio. CHF	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	3.4	3.2	3.4	3.5	3.5

Legende: ET=Erwerbstätigkeit

Abbildung 4-6: Ergebnisse Schätzung Mehrkosten in der Sozialhilfe: Mittelwerte 2015-2019

		Szenario Minimum	Szenario Maximum
Personen Total	Anzahl Dossiers	1'350	1'800
	Anzahl Erwachsene	2'220	2'960
	Anzahl Personen inkl. Kinder	3'080	4'090
	in % der Sozialhilfebeziehenden der Gesamtschweiz	1.1%	1.5%
Kosten Total	Kosten in Mio. CHF jährlich	56 Mio. CHF	74 Mio. CHF
	in % der Nettoaussgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtschweiz	2.0%	2.7%
	Kosten zusätzlicher Mt. falls sich Bezugsdauer um durchschnittlich einen Monat verlängert	2.5 Mio. CHF	3.4 Mio. CHF

Hauptergebnis: Aufgrund der Schätzung muss mit UBRL von **3'000-4'000 zusätzlichen Personen** in der Sozialhilfe ausgegangen werden, was rund **1.1-1.5% der Sozialhilfebeziehenden** schweizweit sind. Diese verursachen schätzungsweise Kosten **von 56-74 Mio. CHF pro Jahr**. Dies entspricht rund **2.0- 2.7%** der gesamten Sozialhilfekosten⁶. Diese Schätzung berücksichtigt keine dynamischen Effekte berücksichtigt, also etwa eine potenziell verstärkte Zuwanderung aufgrund erweiterter Rechtsansprüche. Wie in Kapitel 4.2.3 näher erläutert, geht die Literatur davon aus, dass solche Effekte nicht signifikant zu erwarten sind.

Differenziertere Lesehilfe und Erläuterung der Ergebnisse:

- **Anzahl Dossiers/Erwachsene/Personen:** Von den 3'080-4'090 zusätzlichen Personen sind rund 2'220-2'960 erwachsene Personen, die restlichen sind Kinder. Zusammen machen sie rund **1'400-1'800 Dossiers** aus.
- **Veränderung Bezugsquote:** Die Bezugsquote innerhalb der EU/EFTA-Migrationsbevölkerung hätte sich in den Jahren 2015-2019 von rund 2.7% um 0.2-0.3%-Punkte erhöht. Das entspricht einer Erhöhung um rund 7.5-11%. Auf die gesamte Bevölkerung der Schweiz bezogen, entspricht das Mehr an Personen einer Erhöhung um rund 1.1-1.5% der Sozialhilfebeziehenden.
- **Kosten:** Die Kosten belaufen sich auf rund 56-74 Mio. CHF. Dies entspricht rund 2.0- 2.7% der Sozialhilfekosten der Gesamtschweiz.
- **Disproportionales Verhältnis zwischen der zusätzlichen Anzahl Personen und der Kosten:** Gemäss unserer Schätzung werden mit UBRL rund zusätzlich 1.1-1.5% Personen mehr Sozialhilfe beziehen. Diese erhöhen die Sozialhilfeausgaben um 2.0-2.7%. Dies entspricht einem Verhältnis von rund 1:2. Dieses Verhältnis erklärt sich wie folgt:

⁶ BFS (2023). Jährliche Nettoaussgaben für wirtschaftliche Sozialhilfe pro Empfänger/in nach Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-bedarfsabhaengige-sozialleistungen.assetdetail.30765335.html>

- Sozialhilfebeziehende haben häufig ein gewisses Erwerbseinkommen, sodass ihr Bedarf nicht vollständig von der Sozialhilfe gedeckt wird. In unserer Modellrechnung berücksichtigen wir jedoch im ersten Halbjahr kein Einkommen, da die migrationsrechtlichen Folgen, die mit der UBRL entfallen, nur Personen ohne Erwerbseinkommen betreffen. Auch in den folgenden Halbjahren gehen wir von einem vergleichsweise niedrigen Einkommen aus, weil wir annehmen, dass neue Beziehende zunächst ohne Einkommen in die Sozialhilfe eintreten. Daraus ergeben sich pro Person bzw. pro Dossier höhere Kosten als der Durchschnitt, der in der Finanzstatistik⁶ anhand der Nettoausgaben pro Kopf ausgewiesen wird.
- Zudem sind in unseren Kosten die gesamten Krankenkassenprämien berücksichtigt und machen fast 20% der Gesamtkosten aus. Je nach Kanton wird ein Teil über die Prämienverbilligung gedeckt. Sodass diese Ausgaben nicht in den Sozialhilfekosten anfallen.
- **Kosten einer allfällig verlängerten Bezugsdauer:** Es stehen die Befürchtungen im Raum, dass mit der Teilübernahme der UBRL länger Sozialhilfe bezogen wird, da keine migrationsrechtlichen Konsequenzen mehr befürchtet werden müssen, zumindest sobald ein Daueraufenthaltsrecht vorliegt, resp. sofern mit der öAV kooperiert wird. Ob dies zutrifft und falls ja, um wie viel sich die Bezugsdauer verlängert, ist aus den Daten nicht herzuleiten. Pro Monat, um den sich die durchschnittliche Bezugsdauer verlängert, steigen die Kosten um ungefähr 2.5-3.4 Mio. CHF. Aktuell liegt die durchschnittliche Bezugsdauer der Personen aus EU/EFTA bei ca. 22 Monaten. Eine Verlängerung um mehr als 3-4 Monate (≈15%) erscheint deshalb unrealistisch.
- **Differenzierte Betrachtung Personengruppen:** Die grösste Anzahl Personen und der grösste Anteil der Kosten kommen aus der Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen mit mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit in der Schweiz (Gruppe 2). Diese Personengruppe ist auch in der gesamten Migrationsbevölkerung aus der EU/EFTA deutlich die grösste Gruppe von den drei von UBRL betroffenen Gruppen (d.h. nebst den Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit und den Selbständigen). Sie implizieren rund 80% der Kosten. Eine differenziertere Betrachtung dieser Personengruppe (vgl. Anhang) zeigt, dass von diesen Personen rund drei Viertel bereits länger als fünf Jahre in der Schweiz lebt und entsprechend auch bereits eine Niederlassung C verfügt. Rund drei Viertel sind verheiratet, und rund 40% haben Kinder.
- **Einordnung der Ergebnisse:**
 - Die Schätzungen basieren auf verschiedenen Annahmen, die im Fachkreis validiert wurden. Andere Annahmen bedeuten andere Ergebnisse.⁷
 - Die Berechnungen stützen sich auf Daten aus den Jahren 2014 bis 2019 und sind daher bereits älter. Bis zur Einführung der UBRL können sich verschiedene Faktoren

⁷ In den Fachkreisen wurde ein alternativer Kostensatz pro sozialhilfebeziehende Person für die Berechnungen diskutiert, und zwar der Durchschnittskostensatz pro Person aus der Finanzstatistik der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen (FIBS). Dieser ist mit rund 10'000 CHF pro Person und Jahr rund halb so hoch wie die Jahreskosten in unserer Schätzung. Wir erachten den Kostensatz aber als nicht valide, da er kürzere Bezugsdauern als ein Jahr beinhaltet, mehr Working Poor mit tieferem Bedarf einrechnet und nicht die spezifische Bezügerinnen- und Bezügerstruktur der Personen aus der EU/EFTA beachtet.

weiterentwickeln, sodass die tatsächliche Situation vom hier dargestellten Szenario abweichen kann.

- Die Zahlen bedeuten nicht, dass diese Personen tatsächlich auch Sozialhilfe beziehen werden. Die Studie quantifiziert einzig die Anzahl Personen, die mit der Teilübernahme der UBRL mit einer hohen Wahrscheinlichkeit ihren potenziellen Anspruch auf Sozialhilfe geltend macht, weil ihnen das Aufenthaltsrecht nicht «mehr» entzogen werden kann.
- Krankenkasse: In den 56-74 Mio. CHF sind die «gesamten» Krankenkassenprämien mit eingerechnet sind. Diese machen in unseren Rechnungen 20% der Kosten aus. Je nach Kanton erhalten Sozialhilfebeziehende allerdings eine Prämienverbilligung, sodass ein Teil der Kosten nicht auf den Topf der Sozialhilfekosten entfällt. Da dies aber kantonale sehr unterschiedlich ist, und letztlich die Kosten so oder so anfallen, haben wir die gesamten Kosten in der Schätzung berücksichtigt.
- Im Abgleich zur Erhöhung der Nichtbezugsquote mit Inkrafttreten des AIG (2019) sind die Ergebnisse im plausiblen Rahmen (vgl. nachfolgender Exkurs).

Exkurs Validierung: Abgleich der Schätzung mit der Erhöhung der **Nichtbezugsquote** durch Inkrafttreten des neuen AIG (2019) zur Validierung:

Mit Inkrafttreten des neuen AIG wurden der Aufenthalt in der Schweiz von Personen mit B und C Bewilligung mit Integrationskriterien verknüpft. In diesem Rahmen wurden auch die migrationsrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug eingeführt. Mit UBRL verlieren diese für die Personen aus der EU/EFTA wieder an Bedeutung.

Eine Studie des Büro BASS untersuchte den Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz.⁸ Sie analysierten dabei auch den Einfluss des neuen AIG auf den Nichtbezug. Eine umfassende Datenanalyse zeigt, dass zwischen den Jahren 2016-2019 der Sozialhilfebezug der Personen aus der EU/EFTA zurück ging, jedoch nur ein Teil des Rückgangs mit Kontextfaktoren erklärt werden kann. Ein Teil konnte nicht statistisch erklärt werden, und könnte deshalb als «Erhöhung des Nichtbezugs durch Neuerung AIG» interpretierte werden. Bei den Personen mit Niederlassungsbewilligung C aus der EU/EFTA sind dies 0.2% von 3.2%, was rund 7% der Sozialhilfebeziehenden entspricht. In unserem Szenario Minimum schätzen wir ebenfalls eine Erhöhung von ungefähr 7%. Wie auch bei unserer Schätzung sind bei der Studie von Büro BASS Personen mit Aufenthaltsbewilligung B weniger von einem Nichtbezug betroffen, und entsprechend auch weniger unter den Personen mit potenziellem Sozialhilfebezug unter UBRL betroffen.

4.2.3 Dynamische Effekte

Im vorangegangenen Abschnitt ging es vor allem um die zusätzlichen Sozialhilfekosten, die im Rahmen des aktuellen Migrationsniveaus mit der Teilübernahme der UBRL anfallen würden. Der gesellschaftliche Diskurs dreht sich jedoch häufig um die Frage, ob die Annahme der UBRL als solche, zusätzliche Personen anziehen würde, was zu Befürchtungen über noch höhere Sozialhilfekosten führt. Diese möglichen dynamischen Effekte werden im Folgenden diskutiert.

Ausgangslage

Wichtige Elemente, um Konsequenzen der Einführung der UBRL in den EU-Mitgliedstaaten zu verstehen, sind die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007, die die EU-Binnenmigration stark

⁸ Büro BASS (2022), S. 23.

beeinflusst haben. Diese ist asymmetrisch, da gewisse Mitgliedstaaten hauptsächlich Immigrationsländer sind und andere Emigrationsländer.⁹ In der Tendenz profitieren die Immigrationsländer von der EU-Binnenmigration, während für die Emigrationsländer die Kosten eher überwiegen.¹⁰ Für die Immigrationsländer heisst dies, dass die EU-Migrantinnen und -Migranten mehr zu den öffentlichen Finanzen beitragen, als dass sie davon konsumieren.¹¹ Migrantinnen und Migranten beziehen tendenziell weniger Sozialleistungen als die einheimische Bevölkerung.¹² Auch in der Schweiz zeigen die Zahlen, dass die Migrationsbevölkerung unter dem Strich mehr zum Schweizer Wohlfahrtssystem beiträgt, als sie an Leistungen bezieht. Daraus resultiert ein netto positiver Effekt auf das Sozialsystem.¹³

Sogwirkung, Wohlfahrtsmagnethypothese und Missbrauch

Im Mittelpunkt der Diskussion um eine mögliche Sogwirkung des Wohlfahrtsstaates auf Migrantinnen und Migranten aus der EU steht die sogenannte Wohlfahrtsmagnet-Hypothese (welfare magnet hypothesis).¹⁴ Diese wurde von Borjas in den USA entwickelt. Sie postuliert, dass die Entscheidung über den Wohnort von Migrantinnen und Migranten stark von Unterschieden bezüglich der Sozialleistungen zwischen den verschiedenen US-Bundesstaaten beeinflusst wird. Ihr Einkommen maximierendes Verhalten impliziert, dass Migrantinnen und Migranten, die Sozialleistungen beziehen, stärker in Staaten mit hohem Sozialleistungsniveau konzentriert sind als solche, die keine Sozialleistungen beziehen, oder als Einheimische.¹⁵ Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Hypothese nur begrenzt empirisch erforscht ist und vor allem in Bezug auf die Einwanderung in die Schweiz noch Studien fehlen.¹⁶

Zusätzlich zu Borjas' Untersuchungen gibt es wenig weitere Studien, die einen solchen Magneteffekt finden.¹⁷ Agersnap et al. (2015) haben im Rahmen ihrer Studie einen Kausalzusammenhang nachweisen können. Sie haben die Situation in Dänemark vor und nach einer Restriktion des Immigrationsregimes verglichen.¹⁸ Dabei haben sie festgestellt, dass die Einwanderung signifikant gesunken ist mit der Restriktion, was auf einen Sogeffekt hinweist.¹⁹

⁹ Grabbe (2023)

¹⁰ Barslund; Busse; Vargas-Silva; u. a. (2014)

¹¹ Barslund; Busse; Vargas-Silva; u. a. (2014); Grabbe (2023)

¹² Barslund; Busse; Vargas-Silva; u. a. (2014)

¹³ Bundesamt für Statistik BFS; Universität Fribourg (UNIFR); Universität Neuchâtel (UNINE) (2020)

¹⁴ Borjas (1999)

¹⁵ Borjas (1999)

¹⁶ Schaltegger; Portmann; Gysel (2024)

¹⁷ Meyer (1998)

¹⁸ 2002 wurden die Sozialleistungen für Drittstaaten-Migrantinnen und -Migranten um bis zu 50% gekürzt.

¹⁹ Agersnap; Jensen; Kleven (2020)

Die genannte positive Evidenz für die Magnethypothese ist jedoch stark begrenzt. Eine Vielzahl von Autorinnen und Autoren stellen empirisch keinen Wohlfahrtsmagneteffekt fest.²⁰ Verschiedene Studien von Dorte Sindbjerg Martinsen stellen für Dänemark keinen Magneteffekt und auch keine negativen Auswirkungen auf den Fiskus fest; dies in Dänemark, einem Staat, der ein besonders ausgebautes Wohlfahrtssystem hat.²¹ Auch in einem Vergleich zwischen Dänemark und Deutschland wurde für beide Länder, die zwar unterschiedliche Sozialversicherungssysteme haben, kein Wohlfahrtsmagneteffekt festgestellt.²² Auch für das Vereinigte Königreich gibt es verschiedene Evidenz, dass EU-Immigrantinnen und -Immigranten netto in die Sozialversicherungen einzahlen und tiefe Bezugsquoten von öffentlichen Dienstleistungen haben.²³ Gemäss dem UK MAC gilt dies auch für Gesundheitsdienstleistungen.²⁴ Ferwerda et al. (2023) haben die Magnethypothese innerhalb der Schweiz auf Gemeindeebene untersucht. Dabei haben sie herausgefunden, dass keine Sogeffekte von Gemeinden mit einem höheren Sozialleistungsniveau und auf Gemeinden mit einem tieferen Sozialleistungsniveau gibt. Auch Migrantinnen und Migranten, die schon in der Schweiz leben, sind entsprechend weniger mobil und wählen ihre Wohnorte aufgrund anderer Kriterien aus und nicht nach der Höhe von Sozialleistungen vor Ort.²⁵

Es gibt gewisse Forschungsergebnisse, die zu gemischten Schlussfolgerungen kommen.²⁶ Cohen und Razin (2008) und Razin und Wahba (2015) beschreiben den Mechanismus wie folgt: gut ausgebaute Wohlfahrtsstaaten ziehen in der Tendenz tiefer qualifizierte und ärmere Immigrantinnen und Immigranten an, da diese netto Empfänger der Sozialleistungen sind. Auf höher qualifizierte Personen, die netto Einzahlende wären, hat das einen «abschreckenden» Effekt.²⁷ Auch Boeri (2010) stellt fest, dass grosszügige Wohlfahrtsstaaten in der Tendenz tiefer qualifizierte Einwanderung anziehen und es eine gewisse Selbstselektion von tiefer qualifizierten Migrantinnen und Migranten gibt.²⁸ Dies sind jedoch lediglich tiefer qualifizierte Personen und nicht zwingend auch Beziehende von Sozialleistungen. De Giorgi und Pellizzari (2009) stellen zwar einen kleinen Wohlfahrtsmagneteffekt fest, bemerken aber auch, dass andere sogenannte Pull-Faktoren, wie zum Beispiel das Lohnniveau und andere Arbeitsmarktindikatoren

²⁰ Batsaikhan; Darvas; Raposo (2018); Benton; Petrovic (2013); Blauburger; Heindlmaier; Kramer; u. a. (2018); Bogdanov; Hristova; Yotov; u. a. (2014); Bonin; Krause-Pilatus; Rinne; u. a. (2020); Dustmann; Frattini (2014); Dustmann; Frattini; Halls (2010); Ferwerda; Marbach; Hangartner (2024); Gago (2021); Giulietti; Guzi; Kahanec; u. a. (2011); Guild; Carrera; Eisele (2013); Heindlmaier; Blauburger (2016); Juravle; Weber; Canetta; u. a. (2013); Martinsen; Pons Rotger (2017); Martinsen; Rotger; Thierry (2019); Martinsen; Werner (2019); Migration Advisory Committee (2018); Mooyaart; De Valk (2021); Ochel (2007); Österman; Palme; Ruhs (2024); Oxford Economics (2018); Pedersen; Pytlikova; Smith (2008); Werner (2017)

²¹ Martinsen; Pons Rotger (2017)

²² Martinsen; Werner (2019)

²³ Benton; Petrovic (2013)

²⁴ Migration Advisory Committee (2018)

²⁵ Ferwerda; Marbach; Hangartner (2024)

²⁶ Lafleur; Vintila (2020)

²⁷ Cohen; Razin (2008); Razin; Wahba (2015)

²⁸ Boeri (2010)

im Zielland, bedeutender sind.²⁹ Auch andere Autorinnen und Autoren fügen hinzu, dass viele Faktoren eine wichtigere Rolle spielen in der Determination von Migrationsbewegungen als das Sozialleistungsniveau im Zielland. Dazu zählen zum Beispiel die Sprache, die Kultur,³⁰ die Wohlfahrtssituation und der politische Kontext im Herkunftsland,³¹ die sozioökonomischen Charakteristika der Person, wie zum Beispiel die Beschäftigung, Ausbildung und das Alter,³² aber auch die eben erwähnten wirtschaftlichen Indikatoren, wie zum Beispiel das Lohnniveau, im Zielland.³³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die empirische Evidenz gegen die Wohlfahrts-magnethypothese stark überwiegt. Die Literatur zeigt zusätzlich, dass es zwar Einzelfälle von «Sozialhilfemigration» geben mag und diese zum Teil belegt sind, sie aber oftmals auch stark politisiert werden.³⁴

Indirekter Effekt der Teilübernahme UBRL auf den Sozialhilfebezug ist unklar

Es ist wichtig zu verstehen, dass im vorliegenden Abschnitt nur die Sozialhilfemigration untersucht wurde. Die Teilübernahme der UBRL kann als Ganzes durchwegs einen Effekt auf die Zuwanderung in die Schweiz haben. Dies ist allerdings in der vorliegenden Studie nicht untersucht worden. Der Effekt dieser gesamthaft veränderten Migrationsbewegung auf das Sozialsystem hängt stark von der Konstellation der Personengruppen ab (z.B. Alter, Einkommen, Branchen). Wie aber eingangs erwähnt, zeigen die bisherigen Zahlen, dass die Migrationsbevölkerung unter dem Strich mehr zum Schweizer Wohlfahrtssystem beiträgt, als sie an Leistungen bezieht.

4.2.4 Fazit

Die Teilübernahme der UBRL führt in der Sozialhilfe zu mehr (und teils komplexeren) EU/EFTA-Fällen, weil neu auch Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit in der Schweiz oder ehemals Selbständige nicht mehr migrationsrechtlich sanktioniert werden können. Dementsprechend entstehen höhere Abklärungskosten, engere Kontakte mit RAV und Migrationsamt sowie vereinzelt eine Mehrbelastung im Personalbestand. Gleichzeitig steigen durch die höheren Fallzahlen auch die Sozialhilfekosten.

- **Intensivere Abklärungen:** Die Prüfung der Bedürftigkeit bleibt im Grundsatz gleich, erfordert bei EU/EFTA-Fällen jedoch teilweise mehr Zeit (Auslandsvermögen, Sprachbarrieren).
- **Höhere Fall- und Verwaltungszahlen:** Gemäss den modelltheoretischen Berechnungen kommen schweizweit jährlich rund **3'000-4'000 zusätzliche Personen** in den

²⁹ De Giorgi; Pellizzari (2009)

³⁰ Barslund; Busse; Vargas-Silva; u. a. (2014); Castro-Martín; Cortina (2015)

³¹ Mooyaart; De Valk (2021)

³² Batsaikhan; Darvas; Raposo (2018); Münz; Straubhaar; Vadean; u. a. (2006)

³³ De Giorgi; Pellizzari (2009)

³⁴ Grabbe (2023)

Sozialhilfebezug, was rund 1.1-1.5% mehr Sozialhilfebeziehende bedeutet. Die Mehrkosten liegen je nach Szenario bei **56-74 Mio. CHF pro Jahr** (2.0-2.7% der schweizweiten Sozialhilfekosten). Die Resultate sind über verschiedene Untersuchungsjahre (2015-2019) hinweg relativ stabil.

- **Zusätzlicher Personalbedarf:** Auf Basis eines Durchschnittswerts von 100 Dossiers pro VZÄ entspricht das einem Mehraufwand von **13.5-18 zusätzlichen Vollzeitstellen** für die gesamte Schweiz.
- **Verstärkte Schnittstellen:** Die Sozialdienste stehen öfter im Austausch mit Migrationsbehörden (Meldepflicht, Nachfragen) und den RAV (Personen, die ihre Erwerbstätigeneigenschaft beibehalten wollen). Dies kann Doppelbetreuungen auslösen, aber auch Synergien schaffen, sofern eine gut koordinierte Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) etabliert wird.
- **Kein starker Sogeffekt zu erwarten:** Wissenschaftliche Befunde zeigen überwiegend, dass ein sogenannter «Wohlfahrtsmagnet» 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.

4.3 Ergänzungsleistungen (EL)

Die Schweiz kennt Ergänzungsleistungen (EL) als bedarfsabhängige Ergänzung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie zur Invalidenversicherung (IV). Leistungen aus der beruflichen Vorsorge (BVG) werden zwar bei der EL-Berechnung angerechnet, begründen jedoch keinen eigenständigen EL-Anspruch. EU/EFTA-Staatsangehörige haben heute unter dem FZA grundsätzlich dieselben finanziellen Anspruchsvoraussetzungen (Rentenhöhe, Vermögensanrechnung), gleichen EL-Beträge und Berechnungsformeln wie Schweizerinnen und Schweizer, sofern sie sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten (Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung). Mit der Teilübernahme der UBRL bleibt diese Gleichbehandlung bestehen. Ein grundlegender Systemwechsel bei den EL ist nicht zu erwarten.

Allerdings entfällt ein wichtiger Anreiz für den Nichtbezug: Unter dem geltenden FZA kann ein Bezug von EL in bestimmten Fällen zu migrationsrechtlichen Konsequenzen führen, etwa wenn Personen ihre AHV-Rente bereits vor dem regulären Rententalter (d.h. vor 65 Jahren) beziehen und dazu EL beanspruchen, ohne dass ein formelles Verbleiberecht vorliegt. In solchen Fällen ist das Aufenthaltsrecht im Vorruhestand nicht durch ein formelles Verbleiberecht abgesichert, sondern hängt von der kantonalen Bewilligungspraxis und einer Verhältnismässigkeitsprüfung ab. Dies kann im Extremfall zur Nichtverlängerung der B-Bewilligung führen.

Ein Verbleiberecht ist ein vom FZA (und künftig von der UBRL) definiertes Aufenthaltsrecht, welches der betreffenden Person unabhängig vom Bezug von Sozialleistungen wie EL oder Sozialhilfe erlaubt, ihren Aufenthalt in der Schweiz fortzusetzen. Klassischerweise gilt ein Verbleiberecht etwa für Personen, die das ordentliche Rententalter (65) erreicht haben oder dauerhaft arbeitsunfähig werden und dabei bestimmte Aufenthalts- und Erwerbstätigkeitskriterien

erfüllen. Mit der UBRL wird das Verbleiberecht auf zusätzliche Personengruppen ausgedehnt (hier konkret Arbeitnehmende ab 63/62 Jahren im vorzeitigen Ruhestand, siehe unten), wodurch das migrationsrechtliche Risiko wegfällt. Zusätzlich schafft die UBRL mit dem neuen Daueraufenthaltsrecht einen weiteren Schutz, der einen vergleichbaren Status wie ein Verbleiberecht verleiht.

4.3.1 Status quo: EL unter dem FZA

Unter dem aktuellen FZA sind die Bedingungen für den Bezug von EL zur AHV und die Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht wie folgt:

- Niederlassungsbewilligung C: Personen mit Niederlassungsbewilligung (C) sind faktisch den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt. Ein Bezug von EL führt bei ihnen nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts.
- Aufenthaltsbewilligung B mit Verbleiberecht: Das FZA kennt ein Verbleiberecht für Personen, die eines der folgenden Kriterien erfüllen:
 - Erreichen des ordentlichen Rentenalters (65) mit drei Jahren ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz und mindestens 12 Monaten Erwerbstätigkeit vor Renteneintritt,
 - Dauerhafte Arbeitsunfähigkeit (mit IV-Entscheid) und mindestens zwei Jahre ununterbrochener Aufenthalt,
 - Dauerhafte Arbeitsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit mit Rentenanspruch eines schweizerischen Versicherungsträgers.

Wer ein solches Verbleiberecht erworben hat, muss bei einem EL-Bezug nicht mit migrationsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

- Aufenthaltsbewilligung B ohne Verbleiberecht: Wer kein Verbleiberecht geltend machen kann (z.B., weil das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht ist) und auf EL angewiesen ist, läuft in der Theorie Gefahr, dass die B-Bewilligung nicht verlängert wird. Wie häufig dies in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird, lässt sich nicht beziffern. Gleichwohl ist eine gewisse Hemmschwelle beim EL-Bezug plausibel, da Betroffene Unsicherheiten bezüglich ihrer Aufenthaltsberechtigung haben können.

Da EU/EFTA-Staatsangehörige oft weniger Beitragsjahre in der Schweiz aufweisen und ausländische Renten tendenziell niedriger sind, können ihre EL-Beträge leicht höher ausfallen als bei Schweizerinnen und Schweizern.

4.3.2 Neue Regelung für Arbeitnehmende im Vorruhestand: EL unter der UBRL

Mit der UBRL erhält das Verbleiberecht einen erweiterten Anwendungsbereich für Arbeitnehmende, die vor dem 65. Lebensjahr aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass auch Personen ab 63 Jahren (62 für Frauen in einer Übergangsgeneration), welche eine Vorruhestandsregelung nutzen, ein gesichertes Aufenthaltsrecht genießen können, sofern sie

- ihre Erwerbstätigkeit ausdrücklich im Rahmen einer Vorruhestandslösung beendet haben,

- sich während der letzten drei Jahre ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben und
- mindestens zwölf Monate am Stück erwerbstätig gewesen sind.

Diese Ausweitung bedeutet, dass Betroffene keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen mehr befürchten müssen, wenn sie bereits ab 63/64 Jahren eine AHV-Rente vorbeziehen und Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen. Für Selbständigerwerbende ändert sich hingegen nichts, sie müssen weiterhin das ordentliche Rentenalter (65) oder eine dauernde Arbeitsunfähigkeit erreichen, um ein Verbleiberecht geltend zu machen.

Mit der Einführung des Daueraufenthaltsrechts können ausserdem zusätzliche Personen ohne migrationsrechtliche Nachteile Ergänzungsleistungen (wie auch Sozialhilfeleistungen) beziehen. In vielen Fällen entspricht dies praktisch der heutigen Regelung des Verbleiberechts, jedoch erfasst das Daueraufenthaltsrecht einen grösseren Personenkreis früher und unabhängig von spezifischen Einzelfallprüfungen. Damit sind Personen mit Daueraufenthaltsrecht hinsichtlich EL-Bezug faktisch mit Personen mit Niederlassungsbewilligung C gleichgestellt. Allerdings verfügen viele ältere EU/EFTA-Personen ohnehin bereits über eine C-Bewilligung, für sie ändert sich durch die UBRL faktisch kaum etwas.

4.3.3 Qualitative Auswirkungen auf Prozesse und Aufwände

Die Erweiterung des Verbleiberechts sowie das neue Daueraufenthaltsrecht unter der UBRL haben verschiedene Auswirkungen auf die Anspruchsprüfung und Verwaltung der EL:

- **Anspruchsprüfung bei EL-Stellen:** Die EL-Stellen führen weiterhin ihre Bedarfsprüfungen durch, indem sie Vermögen, Einkommen (inkl. ausländischer Rentenbestandteile), Immobilienwerte und weitere Aspekte berücksichtigen. An den Formularen und Kontrollmechanismen ändert sich nichts, da EU/EFTA-Staatsangehörige bereits unter dem FZA weitgehend gleichbehandelt werden. Bei Auslandabklärungen können die Behörden wie bisher auf die im FZA vorgesehene Verwaltungshilfe (gegenseitige Unterstützung zwischen Behörden) zurückgreifen.
- **Meldepflicht und Koordination:** Seit dem 1. Juli 2018 gilt in allen Kantonen gemäss Art. 26a Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) eine Meldepflicht, unter welcher der Bezug von Ergänzungsleistungen durch ausländische Staatsangehörige unaufgefordert gemeldet werden muss. Unter der UBRL wird diese Meldung für Personen mit neuem oder bereits erworbenem Verbleiberecht (bzw. Daueraufenthaltsrecht) jedoch keine aufenthaltsbeendenden Folgen mehr haben. Da keine neue Bewilligungskategorie entsteht und viele EU/EFTA-Angehörige im Rentenalter ohnehin längst eine C-Bewilligung besitzen, ist nicht mit einem signifikanten Mehr an Koordinationsbedarf zwischen EL-Stellen und Migrationsbehörden zu rechnen.
- **Initial- und Betriebskosten:** Keine umfassenden IT- oder Verfahrensanpassungen sind notwendig. Ein minimaler Schulungsbedarf kann entstehen, um die Sachbearbeitenden darüber zu informieren, dass für EU/EFTA-Personen im Vorruhestand ein EL-Bezug neu ohne migrationsrechtliche Folgen bleibt, obwohl die Meldepflicht weiterhin besteht. Steigt infolge der entfallenden Hemmschwelle die Zahl der Beziehenden zwischen 63 und 64 Jahren, erhöht sich der Prüfaufwand für Anträge, Entscheide und Fallbearbeitung. Zu

bedenken ist jedoch, dass es sich typischerweise nur um 1–2 Jahre bis zum regulären AHV-Rentenalter handelt. Langfristig könnte dies auch Folgekosten verursachen, wenn Personen ab 63 Jahren dank EL in der Schweiz bleiben und bei steigendem Pflegebedarf später höhere Unterstützungsleistungen benötigen. Allerdings lässt sich dieses Verhalten nicht eindeutig quantifizieren.

- Bezüglich **Heimkosten** sind diese bei den meisten 63-/64-Jährigen, welche ausschliesslich eine vorbezogene AHV-Rente beziehen, in der Regel gering, da Pflegebedürftigkeit in diesem Alter seltener ist.
- **Finanzierung:** Die EL werden vom Bund und den Kantonen gemeinschaftlich finanziert. Grössere Umbauten oder neue Finanzierungsmodelle sind nicht erforderlich, da das Verfahren und die Zuständigkeiten unverändert bleiben.

4.3.4 Abschätzungen zum Mengengerüst und den Kostenfolgen

Relevant für die Berechnungen sind die Änderungen bezüglich der Vorruhestandsregelung: Personen, die bereits mit 63 Jahren in den Vorruhestand gehen, müssen bei einem Renten vorbezug und einem zusätzlichen Bezug von Ergänzungsleistungen unter UBRL keine migrationsrechtlichen Konsequenzen mehr fürchten. Basierend auf verschiedenen Gesprächen mit den betroffenen Bundesstellen ist nicht davon auszugehen, dass sich allein aufgrund dieser Änderung mehr Personen aus der EU/EFTA frühpensionieren lassen. Vielmehr könnten jene, die bereits frühpensioniert sind (oder dies ohnehin vorhatten), eher und unverzüglich EL beziehen, anstatt bis zum offiziellen Rentenalter zu warten.

Methodisches Vorgehen

Die nachfolgende Abbildung illustriert die Ausgangslage unter dem FZA: Wie die Zahlen zeigen, sind sehr wenige Personen aus der EU/EFTA frühpensioniert. Entsprechend sind es mit 83 Personen auch wenige, die im Vorruhestand EL zur Altersrente beziehen (=36+47 Personen). Es zeigt sich aber, dass im regulären Pensionsalter, in dem EU/EFTA-Personen **keine** migrationsrechtlichen Konsequenzen fürchten müssen, das Verhältnis der EL-Bezugsquote bei EU/EFTA-Personen zur Bezugsquote bei Schweizerinnen und Schweizerin im regulären Rentenalter deutlich höher ist als bei den 63-/64-jährigen (2.22 im Vergleich zu 1.43). Dies könnte allenfalls ein Hinweis sein, dass manche Betroffene aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen bis 65 warten, bevor sie EL beziehen.

Ausgangslage: EL zur Altersvorsorge bei Schweizerinnen und Schweizerin und Personen aus EU/EFTA

	Rentenvorbezug		Reguläres Rentenalter als Vergleichsgrösse	
Alter	63	64	65	66
CH				
- Rentenbezüger (abzüglich Frauen mit "regulärer" Pension mit 64)	5'108	8'339	81'447	81'387
- EL zu Rentenbezüger	1'194	1'917	5'678	6'021
- EL Quote	23.4%	23%	7%	7%
EU / EFTA				
- Rentenbezüger (abzüglich Frauen mit "regulärer" Pension mit 64)	878	1'338	7'550	6'967
- EL zu Rentenbezüger	206	426	1'147	1'160
- EL Quote	23%	32%	15%	17%
Faktor EL-Quote EU/EFTA zu CH	1.19		2.22	

Für die Abschätzung der zusätzlichen EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger unter UBRL wurde angenommen, dass das Verhältnis der Bezugsquote zwischen EU/EFTA-Personen und Schweizerinnen und Schweizern im Vorruhestand gleich ist wie im regulären Pensionsalter. Damit simulieren wir den zukünftigen Wegfall der migrationsrechtlichen Konsequenzen.

Abbildung 4-7: Berechnung zusätzlicher EL-Kosten zur AV unter UBRL

	Rentenvorbezug unter UBRL	
	63	64
Anzahl zusätzliche EL-BezügerInnen		
- EL-Quote nach UBRL	51.8%	51.0%
- Anzahl Personen nach UBRL	455	682
- Anzahl Personen zusätzlich durch UBRL	249	256
Kosten zusätzlicher EL-Bezug		
EL-Betrag zur AV in CHF pro Monat und Person	1'148	
Ausgaben zusätzlich durch UBRL in CHF	3'430'000	3'528'000
Ausgaben zusätzlich durch UBRL jährlich in CHF (63+64-jährige)	6'958'000	
Einordnung der zusätzlichen Kosten		
EL zur AV Ausgaben 2022 Total in Mio. CHF	3'122	
Anteil an Ausgaben EL zu AV 2022 gesamte Schweiz	0.22%	

¹: BSV (2023). Statistik der Ergänzungsleistungen zur AV und IV 2022.

²: BFS (2023). EL-Ausgaben nach Staatsangehörigkeit, 1993-2023.

Gemäss einer groben Schätzung ist somit unter UBRL mit ungefähr **500 Personen** zu rechnen, die möglicherweise zusätzlich EL beziehen (=249+256 Personen). Diese 500 Personen verursachen jährliche Kosten von ungefähr **7 Mio. CHF**. Im Vergleich zu den gesamten EL-Ausgaben zur Altersvorsorge im Jahr 2022 entspricht dies 0.22%. In dieser Zahl nicht berücksichtigt sind jene Fälle, in denen EU/EFTA-Staatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht trotz dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezug nicht mehr befürchten müssen, zurückgestuft oder ausgewiesen zu werden. Erreichen solche Personen später das Rentenalter, ist ein EL-Bezug ebenfalls wahrscheinlich. Die Zahl dieser Fälle dürfte jedoch überschaubar bleiben.

4.3.5 Überbrückungsleistungen ÜL

Überbrückungsleistungen (ÜL) bestehen seit 2021 für Personen über 60, die ausgesteuert wurden und bestimmte, sehr strenge Anspruchskriterien (z.B. 20 Versicherungsjahre in der Schweiz) erfüllen. Die Fallzahlen sind äusserst gering (rund 700–1200 Personen seit Einführung). Da diese Anspruchsvoraussetzungen für EU/EFTA-Staatsangehörige identisch sind, wie für Schweizerinnen und Schweizer und die UBRL hier kein neues Rechtsregime schafft, ist kaum von einem Anstieg bei ÜL-Fällen auszugehen. Somit erübrigen sich detaillierte Betrachtungen, da sämtliche Effekte marginal bleiben.

4.3.6 Einordnung und Fazit

Die Teilübernahme der UBRL ändert das EL-Regime nur marginal, da die Grundsätze der Gleichbehandlung von EU/EFTA-Angehörigen und Schweizerinnen und Schweizern bereits durch das FZA festgeschrieben sind. Die Hauptneuerung mit der Teilübernahme der UBRL liegt darin, dass das Verbleiberecht explizit auf Arbeitnehmende im Vorruhestand (63/62 Jahre) ausgedehnt wird, sofern sie die Anwesenheits- und Erwerbstätigkeitskriterien (drei Jahre Aufenthalt, davon zwölf Monate Erwerbstätigkeit) erfüllen. Damit fällt die Unsicherheit weg, dass ein EL-Bezug vor 65 zu aufenthaltsrechtlichen Sanktionen führen könnte. Praktisch kann dies eine gewisse Steigerung der EL-Fallzahlen in diesem Alterssegment bewirken, vermutlich jedoch in überschaubarem Ausmass. Personen, die ohnehin vorhatten, bis 65 in der Schweiz zu bleiben, erhalten allenfalls zwei zusätzliche Bezugsjahre. Da viele der Betroffenen in dieser Altersgruppe bereits ein Daueraufenthaltsrecht oder eine Niederlassungsbewilligung (C) besitzen werden, ist die Gruppe der neu begünstigten Rentnerinnen und Rentner im Vorruhestand relativ gering.

- **Nichtbezugsquote:** Manche könnten bisher auf EL verzichtet haben, um kein Risiko einzugehen. Dieses Hindernis entfällt, wodurch sich ein leichter Anstieg des tatsächlichen Bezugs ergeben könnte.
- **Langfristige Folgekosten:** Wer bereits ab 63 mit EL unterstützt wird und deshalb in der Schweiz bleibt (statt z. B. ins Ausland zurückzukehren), könnte bei späterem Pflegebedarf zu höheren Ausgaben führen. Exakte Prognosen sind jedoch schwierig, da sich dieses Verhalten nicht eindeutig quantifizieren lässt.
- **Strukturelle Faktoren:** Da EU/EFTA-Staatsangehörige oft geringere schweizerische Beitragszeiten aufweisen und auch angerechnete Renten aus dem EU-Ausland tendenziell

eher gering sind, können ihre EL-Beiträge leicht höher ausfallen. Angesichts der meist überschaubaren Fallzahlen bleibt der Gesamteffekt dennoch limitiert.

- **Daueraufenthaltsrecht:** Viele ältere EU/EFTA-Personen verfügen bereits über eine C-Beurteilung, für die ändert sich durch die UBRL kaum etwas. Für Personen, die aufgrund des neuen Daueraufenthaltsrechts trotz erheblichen und dauerhaften Sozialhilfebezugs in der Schweiz verbleiben, erscheint ein späterer EL-Bezug im Rentenalter wahrscheinlich.
- **Kein Systemwechsel:** Grundsätzlich wird die Gleichbehandlung von EU/EFTA-Staatsangehörigen und Schweizerinnen und Schweizern (Anspruchsvoraussetzungen, Höhe, Prozesse) nicht angetastet.
- **Prozesse und Finanzierung:** Das Verfahren bei den EL-Stellen ändert sich kaum. Grössere personelle oder finanzielle Umbauten sind nicht angezeigt.

Insgesamt dürfte die Mehrbelastung für Bund und Kantone gering bleiben. Der Hauptunterschied besteht darin, dass der EL-Bezug bei einem vorgezogenen AHV-Rentenbezug für Arbeitnehmende künftig keine migrationsrechtlichen Risiken mehr birgt. Nach groben Schätzungen betrifft dies rund **500 Personen**, welche knapp **7 Mio. CHF Mehrkosten** verursachen.

5 Hochschulbereich: Studiengebühren

5.1 Auswirkungen der Teilübernahme der UBRL auf den Hochschulbereich

Die Teilübernahme der UBRL betrifft auch den Hochschulbereich in der Schweiz. Das FZA regelt den Hochschulzugang für EU/EFTA-Staatsangehörige nicht (Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA), sodass Schweizer Hochschulen in Bezug auf Zulassung, Studiengebühren und Unterhaltsbeihilfen (Stipendien) weitgehend frei agieren konnten. Weiterhin sind vom Anwendungsbereich des FZA explizit der Zugang zu Hochschulen sowie die Unterhaltsbeihilfen (Stipendien) ausgenommen. Zulassungsbedingungen und -beschränkungen (z.B. Maturitätsanforderungen, Aufnahmequoten, Zugang Medizinstudium) bleiben unverändert kantonale bzw. hochschulinterne Kompetenzen. Auch die bisherigen Regelungen für Stipendien bleiben von der Neuerung ausgeschlossen. Neu verpflichtet jedoch die UBRL die Schweiz, EU/EFTA-Studierende an überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen hinsichtlich der Studiengebühren gleich zu behandeln wie Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer (als Bildungsinländer/-innen gelten alle Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die beim Erwerb der Hochschulzulassung ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten.) Laut Verhandlungsergebnis sind davon die pädagogischen Hochschulen sowie Einrichtungen, die nicht mehrheitlich öffentlich finanziert werden (z.B. die École hôtelière de Lausanne EHL), ausgenommen. Der Gesamtanteil («overall-level») der EU-Studierenden an den universitären Hochschulen, den Fachhochschulen und den beiden ETH soll zudem ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der UBRL nicht abnehmen («Standstill-Klausel»): Vorbehalten bleiben allerdings die Wahrung der Qualität und der Besonderheiten des Bildungssystems und es besteht keine Verpflichtung, das Zulassungssystem zu ändern, den «overall-level» anzuheben oder eine Mindestzahl von Studienplätzen für EU-Studierende vorzusehen.

Diese Neuerung haben folgende Auswirkungen:

- **Finanzielle Einbussen:** Einige Universitäten und Fachhochschulen verlangen bisher von EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen höhere Gebühren als von inländischen Studierenden. Fällt dieser Unterschied künftig weg, führt dies zu Mindereinnahmen in unterschiedlichem Ausmass. Besonders betroffen sind Hochschulen mit einem hohen Anteil an EU/EFTA-Studierenden und bisher deutlich höheren Differenzgebühren (z.B. Uni St. Gallen HSG, Università della Svizzera italiana USI). Bei anderen Hochschulen, wo die Studiengebühren nur einen kleinen Anteil des Gesamtbudgets ausmachen (z.B. ETHZ und EPFL: 2.9% und 1%, bzw. Fachhochschulen: 5.2%), werden die Einbussen geringer ausfallen.
- **Zulassungs- und Aufnahmeverfahren:** Obwohl die Zulassung per se nicht unter das allgemeine Diskriminierungsverbot fällt (Artikel 7b FZA betrifft nur die Gleichbehandlung bei den Gebühren), kann mit dem Wegfall höherer Gebühren ein zusätzlicher Anreiz für EU/EFTA-Studierende entstehen und zu einer gewissen Zunahme der Studiennachfrage aus dem Ausland führen. Allerdings bestehen weiterhin teils strenge Zulassungsbeschränkungen (z.B. in der Medizin) oder spezifische Aufnahmebedingungen (z.B. Berufsmaturität für Fachhochschulen) sowie die Möglichkeit, Quoten beizubehalten oder neu einzuführen.

- **Rolle von Bund und Kantonen:** In der Schweiz gibt es keinen zentralen Finanztopf für ausländische Studierende. Für ausländische Studierende erhalten Hochschulen keine interkantonalen Beiträge (IUV oder FHV). Der Bund leistet Grundbeiträge an die Hochschulen, welche sich nach dem HFKG-Modell³⁵ z.B. auf 20% des Gesamtbetrags der Referenzkosten für universitäre Hochschulen bzw. auf 30% für Fachhochschulen belaufen können. Von diesen Grundbeiträgen fliesst jedoch nur ein Bruchteil entsprechend dem Anteil ausländischer Studierender an die jeweilige Hochschule (ca. 10% des Beitragsvolumens für Universitäten). Diese Beträge kompensieren in der Regel nur einen geringen Teil der bisher durch Differenzgebühren erzielten Einnahmen. Entsprechend stellt sich die Frage, ob und wie der Bund oder die Kantone bei entstehenden Mindereinnahmen unterstützend eingreifen sollen.
- **Stipendien und Unterhaltsbeihilfen:** Die UBRL sieht ausdrücklich vor, dass EU/EFTA-Studierende in Bezug auf Unterhaltsbeihilfen nicht zwingend gleichzustellen sind wie inländische Studierende. In diesem Zusammenhang wird der Begriff Unterhaltsbeihilfen oft als Oberbegriff für sämtliche Geld- oder Sachleistungen verwendet, die Studierende beim Bestreiten ihrer Lebenshaltungskosten unterstützen (z.B. vergünstigte Unterkünfte oder Teilerlass bei Studiengebühren). Stipendien werden in der Schweiz hingegen typischerweise als direkte Geldleistungen verstanden, die nicht zurückgezahlt werden müssen und meist kantonal geregelt sind. Die UBRL nimmt die Unterhaltsbeihilfen und damit die Stipendien weiterhin vom Geltungsbereich des Abkommens und damit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus. Hingegen sieht die UBRL ausdrücklich vor, dass das Diskriminierungsverbot auch öffentliche Unterstützungsmechanismen betreffend Studiengebühren mitumfasst (z.B. Hochschulreglemente, welche Erlasse, Teilreduktionen oder Stundungen von Studiengebühren vorsehen). Ein Anspruch für neu einreisende EU/EFTA-Studierende besteht laut geltender Praxis nicht, sodass nach der UBRL kein Zugang zu kantonalen Stipendien für diese Gruppe entsteht. Folglich zeichnen sich hier keine grossen Änderungen ab.

5.2 Berechnung der Finanziellen Auswirkungen auf Hochschulen

Eine zentrale Frage ist, wie hoch die Einnahmeausfälle an Schweizer universitären Hochschulen und Fachhochschulen ausfallen, wenn EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen künftig den gleichen Tarif wie Schweizer Studierende zahlen – und wie sich das je nach Hochschultyp und Standort unterschiedlich niederschlägt. Zu diesem Zweck wurde auf Basis der Studierendenstatistik des BFS und der Gebühreninformationen von swissuniversities (ergänzt durch eigene Recherchen) eine Szenariorechnung durchgeführt. Dieses Szenario geht davon aus, dass die Gebühren für Schweizer Studierende auf dem derzeitigen Niveau bleiben.

Datengrundlage und Definitionen

- **Studierendenzahlen:** Wir stützen uns auf die aktuelle Hochschulstatistik des BFS für das Bildungsjahr 2023/24. Das BFS unterscheidet unter anderem zwischen Studierenden mit

³⁵ Frey; Kägi (2022)

CH-Staatsangehörigkeit, EU/EFTA und Drittstaat. Als jeweils Bildungsausländerinnen und -ausländer gelten alle Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die im Ausland wohnhaft waren, als sie ihren Hochschulzulassungsausweis erwarben. In der Praxis werden Gebühren an manchen Hochschulen nach anderen Kriterien (z.B. Wohnsitz, Vorstudienland) erhoben. Da es keine schweizweit einheitliche Erfassung gibt, sind die BFS-Zahlen die bestmögliche gemeinsame Basis.

- **Studiengebühren:** Die jeweiligen Gebührensätze pro Semester basieren auf der aktuellen Übersicht von swissuniversities für das Studienjahr 2024/25 und wurden, soweit möglich, durch Online-Recherchen (Reglemente der Hochschulen, Webseiten) und eine Kurzumfrage des SBFI bei den Kantonen validiert. Für einige universitäre Hochschulen (z.B. ETHZ/EPFL) oder einzelne Fachhochschulen (z.B. HES-SO) haben die zuständigen Trägerschaften bereits Beschlüsse für Gebührenerhöhungen ab dem Studienjahr 2025/26 gefasst. Diese bereits angekündigten Änderungen werden gesondert ausgewiesen, jedoch nicht in die Basisberechnung (Status quo vs. UBRL-Szenario) integriert, da sie erst in Zukunft wirksam würden.

Vorgehen und Berechnungslogik

- **Status quo:** Für jede Hochschule wurden zunächst die bisherigen Gebühreneinnahmen errechnet, indem die Anzahl Studierender je Kategorie (CH vs. EU/EFTA vs. Drittstaaten, jeweils Bildungsinländer/-innen und Bildungsausländer/-innen) mit dem pro Semester geltenden Gebührensatz (2024/25) multipliziert wurde. Wo Bachelor-, Master- und Doktoratsgebühren differieren, erfolgte eine separate Berechnung. Wenn für Doktorierende ein einmaliger Pauschalbetrag für das Doktoratsstudium festgelegt wurde, wurde eine Studiendauer von acht Semestern unterstellt.
- **UBRL-Szenario:** Anschliessend wurde die Gebühreneinnahme im Szenario ermittelt, in dem EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen den gleichen Tarif bezahlen wie Schweizer Studierende. Drittstaaten-Studierende verbleiben beim bisherigen Tarif für Bildungsausländer/-innen. Die Differenz zwischen diesem UBRL-Szenario und dem Status quo entspricht den Mindereinnahmen.
- **Bereits angekündigte Erhöhungen:** Hochschulen, die ab 2025/26 eine Anpassung der Studiengebühren (auch für Schweizer Studierende) bereits beschlossen haben, werden separat dargestellt. Dadurch lässt sich abschätzen, wie stark sich die Mindereinnahmen verändern, wenn die höheren Tarife in Kraft treten.
- **Geltungsbereich:** Universitäten und Fachhochschulen sind überwiegend öffentlich finanziert und somit vom Diskriminierungsverbot betroffen. Pädagogische Hochschulen oder mehrheitlich privat finanzierte Einrichtungen (z.B. EHL) fallen nicht unter die UBRL und sind folglich ausgenommen oder werden getrennt ausgewiesen.

Anteile der Studierendengruppen und Gebühreneinnahmen

Bevor die finanziellen Auswirkungen des UBRL-Szenarios im Detail betrachtet werden, lohnt sich ein kurzer Gesamtüberblick über die aktuelle Zusammensetzung der Studierenden und die daraus resultierenden Einnahmen durch Studiengebühren. Abbildung 5-1 zeigt den Status quo hinsichtlich der Anteile Schweizer Studierende einschliesslich Bildungsinländer/-innen gegenüber den Bildungsausländer/-innen (sowohl EU/EFTA wie auch Drittstaaten) an allen Studierenden. Dabei lässt sich erkennen, dass an den Universitäten 73% der Studierenden der

Kategorie «CH/Bildungsinländer/-innen» angehören, während 27% zu den Bildungsausländer/-innen zählen, an den Fachhochschulen (ohne EHL) stehen dagegen 87% «Schweizer/-innen und Bildungsinländer/-innen» 13% Bildungsausländer/-innen gegenüber.

In Abbildung 5-2 werden die Einnahmen aus Studiengebühren gegenübergestellt, um zu veranschaulichen, welchen Anteil Bildungsausländer/-innen an den gesamten Gebühreneinnahmen einbringen. Bei den Universitäten stammen etwa 34% der Gebühreneinnahmen von Bildungsausländer/-innen, bei den Fachhochschulen hingegen rund 21%, was im Total einem Anteil von 28% entspricht. An einzelnen Hochschulen sind die Verhältnisse anders: An der Universität St. Gallen kommt der Anteil von 27% an Bildungsausländer/-innen für 49% der Einnahmen durch Studiengebühren auf. Und an der Fachhochschule SUPSI bezahlen 28% Bildungsausländer/-innen 44% der Studiengebühren (nicht dargestellt).

Abbildung 5-1: Status Quo: Anteile Schweizer Studierende und Bildungsinländer/-innen vs. Bildungsausländer/-innen an der Gesamtzahl Studierender

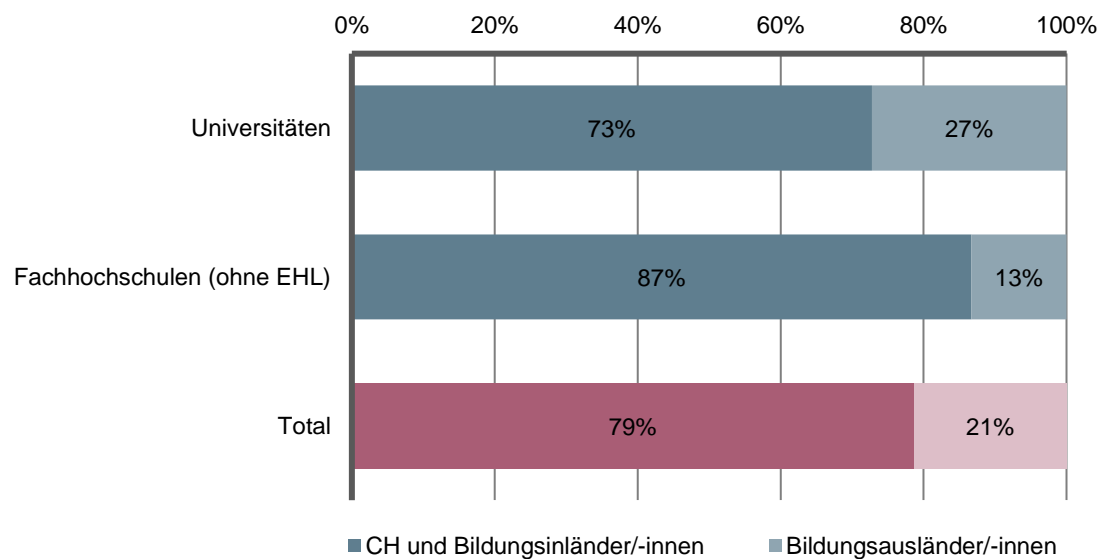
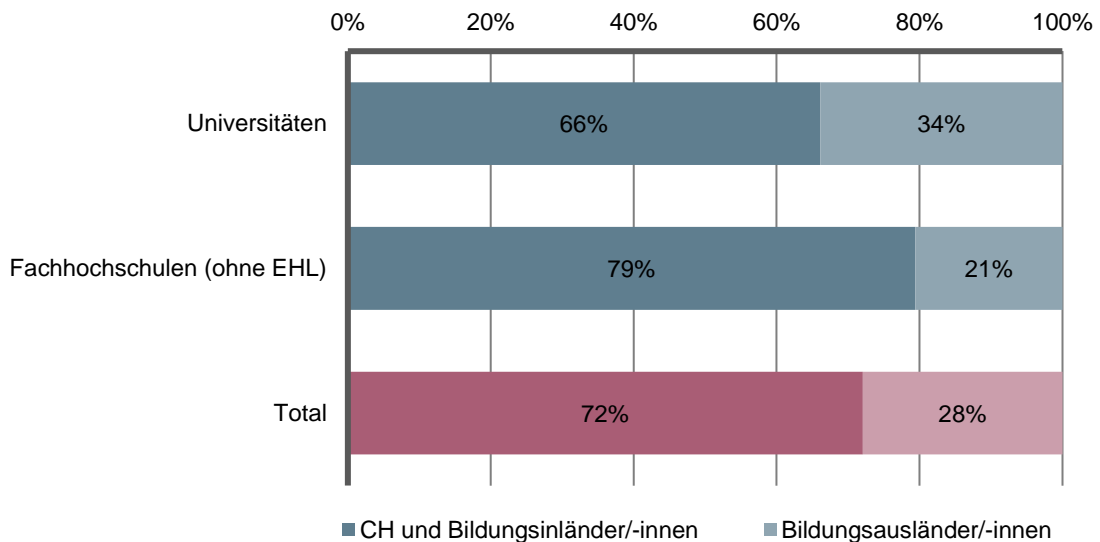


Abbildung 5-2: Status quo: Anteile Schweizer Studierende und Bildungsinländer/-innen vs. Bildungsausländer/-innen an den Einnahmen durch Studiengebühren



Im UBRL-Szenario bezahlen EU/EFTA-Studierende künftig den gleichen Tarif wie Schweizer Studierende (bzw. Bildungsinländer/-innen). Folglich bleiben nur noch die Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen in einem anderen (höheren) Gebührensegment, falls die Hochschule einen Differenztarif vorsieht. Da EU/EFTA-Studierende im UBRL-Szenario zu den Bildungsinländern zählen, schrumpft die Gruppe derer, die tatsächlich noch höhere Gebühren zahlen. In vielen Fällen liegt der Anteil der Drittstaaten-Studierenden im einstelligen Prozentbereich.

In Abbildung 5-3 und Abbildung 5-4 zeigt sich, dass der Anteil der Drittstaaten-Studierenden bzw. ihrer Gebühren an den gesamten Studierenden und Gebühreneinnahmen relativ klein ist. Einige Hochschulen unterscheiden bereits heute zwischen Gebühren für EU/EFTA- und Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen. Mit der UBRL-Umsetzung könnte sich diese Lücke noch stärker fokussieren, da EU/EFTA-Studierende wegfallen und sämtliche Auslandszuschläge auf die verbliebene Gruppe der Drittstaaten entfallen. Inwiefern Hochschulen oder Kantone erwägen könnten, die Tarife für Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen weiter anzuheben, bleibt offen. Aufgrund des kleinen Anteils an der gesamten Studierendenzahl würde eine Gebührenerhöhung für Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen überdies nur begrenzt zum Ausgleich entgangener Einnahmen beitragen.

Abbildung 5-3: UBRL-Szenario: Anteil Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen vs. Übrige an der Gesamtzahl Studierender

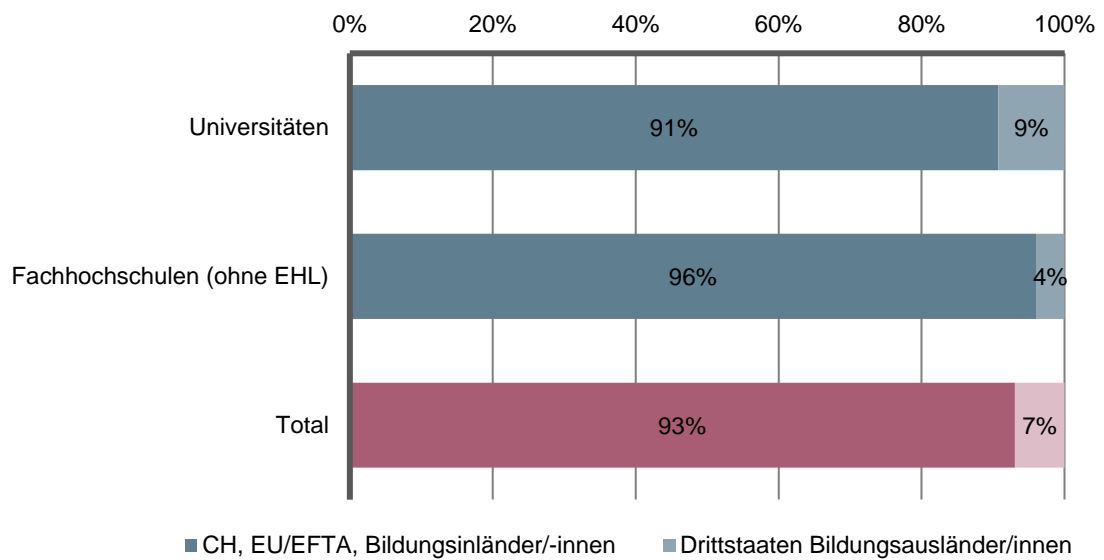
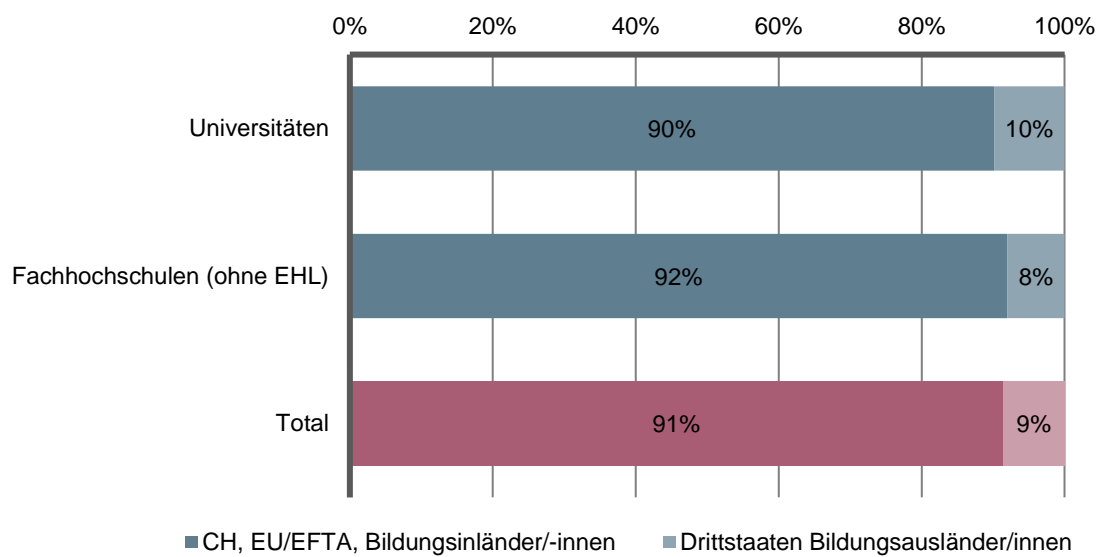


Abbildung 5-4: UBRL-Szenario: Anteil Drittstaaten-Bildungsausländer/-innen vs. Übrige an den gesamten Einnahmen durch Studiengebühren



Ergebnisse: Mindereinnahmen der betroffenen Hochschulen

a) Universitäre Hochschulen

Manche Universitäten erheben keine oder nur geringfügige Zuschläge für Bildungsausländer/-innen. Entsprechend fallen hier die Einnahmeausfälle eher bescheiden aus. Andere Hochschulen, etwa die Universität St. Gallen (HSG) oder Università della Svizzera italiana (USI), verlangen deutlich höhere Gebühren für Bildungsausländer/-innen. Bei diesen Hochschulen können, je nach Anteil der EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen, grössere Mindereinnahmen resultieren.

Abbildung 5-5 zeigt für die einzelnen Hochschulen die Einnahmen durch Studiengebühren unter dem Status quo, unter UBRL und die daraus resultierende Differenz in CHF und die Anteile in Prozent. Insgesamt verzeichnen die universitären Hochschulen in diesem Szenario jährliche Mindereinnahmen von rund **17 Mio. CHF**, was einem Durchschnitt von 8% entspricht. Unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Gebührenanpassungen der beiden ETH belaufen sich die gesamten Mindereinnahmen auf rund 40 Mio. CHF jährlich.

Abbildung 5-5: Mindereinnahmen nach Universitäten

Universitäten	Status Quo	UBRL	Differenz (CHF)	(%)
Universität Basel	18'916'600	18'916'600	-	-
Universität Bern	21'117'100	20'981'900	-135'200	-1%
Universität Freiburg	12'777'540	12'617'940	-159'600	-1%
Universität Genf	15'851'000	15'851'000	-	-
IHED	6'076'500	5'620'500	-456'000	-8%
Universität Lausanne	16'366'080	16'366'080	-	-
Universität Luzern	4'857'250	4'700'050	-157'200	-3%
Universität Neuenburg	3'429'820	3'301'670	-128'150	-4%
Universität St. Gallen	28'023'900	20'429'500	-7'594'400	-37%
Universität Zürich	35'286'000	34'310'800	-975'200	-3%
Università della Svizzera italiana	28'300'000	20'640'000	-7'660'000	-37%
Fernstudien Schweiz	5'869'000	5'869'000	-	-
EPF Lausanne (24/25)	16'572'890	16'572'890	-	-
ETH Zürich (24/25)	30'671'705	30'671'705	-	-
Total 1	244'115'385	226'849'635	-17'265'750	-8%
Bereits beschlossene Gebührenanpassungen				
ETH Zürich (25/26)	47'546'385	35'764'185	-11'782'200	-33%
EPF Lausanne (25/26)	33'424'210	21'586'530	-11'837'680	-55%
Total 2	277'841'385	236'955'755	-40'885'630	-17%

b) Fachhochschulen

Im FH-Bereich sind die Studiengebühren insgesamt weniger stark differenziert. Einige Fachhochschulen erheben moderate oder gar keine Zuschläge für ausländische Studierende, teilweise sind sie kantonal fixiert. Folglich schwankt das Ausfallpotenzial, je nach Anteil EU/EFTA-Studierender, zwischen «praktisch null» und mehreren Hunderttausend Franken. Ausnahmen bilden hier die Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), da hier die Gebührenunterschiede zwischen Bildungsinländer/-innen und Bildungsausländer/-innen grösser sind als an vielen anderen Fachhochschulen und darüber hinaus wegen ihres Standorts im Tessin verhältnismässig viele italienische Studierende immatrikuliert sind. Die EHL wird im Szenario ausgeklammert, da diese der HES-SO angeschlossene Hochschulinstitution überwiegend mit privaten Mitteln finanziert ist und somit das UBRL-Gleichbehandlungsgebot gemäss Artikel 7b hier nicht greift. Im Total der berücksichtigten Fachhochschulen belaufen sich die Mindereinnahmen auf jährlich **4 Mio. CHF** (4%). Die bereits angekündigte Gebührenanpassung der HES-SO für das kommende Studienjahr würde die gesamten Mindereinnahmen auf 5% erhöhen, knapp 6 Mio. CHF entspricht.

Abbildung 5-6: Mindereinnahmen nach Fachhochschulen

Fachhochschulen	Status Quo	UBRL	Differenz (CHF)	(%)
Berner Fachhochschule	11'640'300	11'455'500	-184'800	-2%
HES-SO (ohne EHL) (24/25)	17'812'000	17'812'000	-	-
Fachhochschule Nordwestschweiz	18'343'800	17'800'200	-543'600	-3%
Hochschule Luzern	12'961'600	12'961'600	-	-
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	11'446'400	9'188'800	-2'257'600	-25%
Ostschweizer Fachhochschule	7'915'000	7'693'000	-222'000	-3%
Fachhochschule Graubünden	3'646'420	3'509'540	-136'880	-4%
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	22'025'560	21'381'560	-644'000	-3%
Zürcher Hochschule der Künste	4'057'320	3'530'320	-527'000	-15%
Total 1	109'848'400	105'332'520	-4'515'880	-4%
Bereits beschlossene Gebührenanpassungen				
HES-SO (ohne EHL) 25/26	26'738'600	25'435'200	-1'303'400	-5%
Total 2	118'775'000	112'955'720	-5'819'280	-5%

c) Gesamtbetrachtung

In der Summe über alle untersuchten öffentlichen Hochschulen (Abbildung 5-7) ergibt sich ein jährlicher Einnahmeausfall von knapp **22 CHF**. Universitäten tragen dabei den grössten Teil, während Fachhochschulen weniger ins Gewicht fallen. Insgesamt zeigen die Berechnungen,

dass die finanziellen Auswirkungen hochschulabhängig sind. Einige Institutionen mit ausgeprägten Differenzgebühren und grossem Anteil an EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen sind deutlich stärker betroffen, während andere Hochschulen kaum spürbare Veränderungen verzeichnen.

Abbildung 5-7: Total Mindereinnahmen durch Studiengebühren

	Status Quo	UBRL	Differenz (CHF)	(%)
Universitäten	244'115'385	226'849'635	-17'265'750	-8%
Fachhochschulen	109'848'400	105'332'520	-4'515'880	-4%
Total	353'963'785	332'182'155	-21'781'630	-7%

5.3 Mögliche Begleitmassnahmen

Angesichts dieser Mindereinnahmen stellt sich die Frage, ob und wie betroffene Hochschulen sie kompensieren können. Verschiedene Optionen kommen dabei in Betracht:

- **Gebühreanpassungen**
 - Allgemeine Erhöhung der Studiengebühren: Manche Hochschulen planen oder diskutieren eine flächendeckende Anhebung der Tarife (teils auch für Schweizer Studierende). Dies könnte den Einnahmeausfall teilweise ausgleichen, würde jedoch auch Schweizer Studierende belasten. Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang auch Vorgaben zur Sozialverträglichkeit oder zum hürdenfreien Hochschulzugang zu erwähnen (z.B. Art. 34d Abs. 2 ETH-G; Art. 76 Abs. 2 VD-Gesetz über die Universität Lausanne). Studiengebührenerhöhungen sind erfahrungsgemäss Gegenstand politischer Diskussionen
 - Erhöhung der Gebühren nur für Drittstaaten-Studierende: Theoretisch könnte man die Tarife für Bildungsausländer/-innen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern weiter anheben, um Verluste teilweise zu kompensieren. Angesichts ihres meist geringen Anteils an der Gesamtzahl Studierender ist der Effekt jedoch begrenzt.
- **Kompensationsfonds oder Anpassungen beim HFKG-Verteilungsmodell:** Ein gesondertes Instrument zur Verteilung eines Teils der Grundbeiträge des Bundes (HFKG) könnte die Einnahmeausfälle anteilig abfedern. Auch ein Kompensationsfonds, an dem sich Bund und Kantone beteiligen, ist denkbar. Die Verteilungslogik könnte sich etwa an
 - den absoluten Einnahmelücken oder
 - dem prozentualen Anteil EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen oder an Kombinationen dieser Kriterien orientieren.

Jene Institutionen, die aktuell stark von höheren Gebühren für EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen profitieren und zugleich einen hohen Anteil an ausländischen Studierenden aufweisen, würden bei gewissen Modellen überproportional unterstützt. Weiter stellt sich die

Frage, wer (Bund, Kantone, Hochschulen) welchen Finanzierungsanteil trägt. Ein Szenario wäre denkbar, dass Bund und Kantone sich die Kosten teilen. Ob dabei eine «Giesskan-nenlösung» (gleichmässige Verteilung an alle Hochschulen), eine reine Ausgleichszahlung für jene mit erheblichen Ausfällen oder eine Mischform verwendet wird, ist offen. Die Summe der dafür eingesetzten Mittel sollte vorgängig festgelegt werden, um Planungssi-cherheit zu schaffen.

- **Sozialpolitische Instrumente (z.B. «Studiengebühren-Rückerstattung»):** Eine selektive Rückerstattung nur für Schweizer Studierende würde gegen das allgemeine Gleichbe-handlungsgebot verstossen, sofern EU/EFTA-Studierende nicht ebenfalls Zugang hätten. Dies könnte erneut ein Diskriminierungsproblem darstellen.

5.4 Fazit und weitere Effekte

Die Szenariorechnung legt nahe, dass bei Wegfall der Differenzgebühren für EU/EFTA-Bil-dungsausländer/-innen Mindereinnahmen aus den Studiengebühren in unterschiedlichem Ausmass entstehen. Im Durchschnitt macht die Differenz -7% aus. Die Bedeutung relativiert sich jedoch bei vielen Hochschulen, die nur einen geringen Anteil Bildungsausländer/-innen haben und/oder kaum höhere Studiengebühren für diese erheben. Hingegen ist das Finanzie-rungsrisiko bei einigen wenigen Institutionen mit besonders hohen Zuschlägen und vielen EU/EFTA-Bildungsausländer/-innen deutlich spürbar. Dabei stellt sich auch die Frage, ob die Mehrheit (Bund und Kantone) für diese stark betroffenen Einrichtungen einspringen soll, wäh-rend andere kaum Einbussen verzeichnen.

- **Gesamtanteil der Studiengebühren:** Studiengebühren machen im Bereich der Lehre (Grundausbildung und vertiefte Ausbildung) bei den meisten Hochschulen nur einen kleinen Teil des Gesamtbudgets aus. Im Durchschnitt über alle universitären Hochschulen decken die Beiträge der Studierenden im Jahr 2023 7.4% aller Kosten im Bereich Lehre³⁶ (Ausnah-men: HSG 19.2%, USI 23.5%).
- **Dynamische Effekte:** Eine mögliche Zunahme an EU/EFTA-Studierenden durch gesenkte Gebühren ist quantitativ schwer zu erfassen. Kapazitätsbeschränkungen, Zulassungsprü-fungen, fachspezifische Hürden (z.B. Sprachkompetenzen) und die hohen Lebenshaltungs-kosten dürften einer solchen Zunahme wiederum entgegenwirken. Gleichwohl könnte die Attraktivität des Studien- und Forschungsstandorts Schweiz steigen, insbesondere in Fä-chern mit ohnehin starkem Ausländeranteil.

Ob bzw. wie Bund und Kantone den Wegfall bisheriger Differenzgebühren ausgleichen oder ob einzelne Hochschulen ihre Gebührenmodelle eigenständig anpassen, bleibt Gegenstand weiterer Diskussionen. Für jene Institutionen, die bislang stark auf höhere Studiengebühren für Bildungsausländer/-innen setzten, besteht ein deutliches Finanzierungsrisiko, während andere Hochschulen kaum merkliche Veränderungen anstehen.

³⁶ Gemäss BFS Hochschulfinanzen 2024

6 Schlussfolgerungen

6.1 Brückenschlag zur RFA

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studie in Bezug auf ausgewählte Prüfpunkte der RFA zusammengefasst. Ziel ist es, die gewonnenen Erkenntnisse systematisch in den RFA-Rahmen einzubetten und aufzuzeigen, welche Bereiche durch die Teilübernahme der UBRL besonders betroffen sind.

6.1.1 RFA Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Gegenstand der Prüfung:

- **I.I Identifikation und Analyse der Probleme:** Es liegt kein unmittelbares Markt- oder Regulierungsversagen vor. Die Untersuchung fokussiert sich daher auf überwiegende öffentliche Interessen, die durch die Teilübernahme der UBRL tangiert werden könnten.
- **I.II Definition der Handlungsziele:** Im Rahmen dieser RFA wird definiert, dass die Hauptziele die Gewährleistung der sozialen Sicherungssysteme und die Minimierung potenzieller finanzieller und administrativer Belastungen sind.
- **I.III Staatlicher Handlungsbedarf:** Im Gegensatz zu klassischen RFAs wird hier geprüft, ob ein öffentliches Interesse zur Übernahme der UBRL besteht. Da kein Markt- oder Regulierungsversagen identifiziert wurde, basiert der staatliche Handlungsbedarf ausschliesslich auf der Notwendigkeit, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen im Zusammenhang mit der UBRL zu adressieren.

Es wird festgestellt, dass im vorliegenden Fall kein Markt- oder Regulierungsversagen vorliegt. Die Notwendigkeit staatlichen Handelns begründet sich durch das öffentliche Interesse, die finanziellen und administrativen Auswirkungen der UBRL auf die Schweiz zu bewerten und zu gestalten. In der Praxis ist die Teilübernahme der UBRL voraussichtlich Teil eines Gesamtpakets mit anderen Abkommen und daher Gegenstand einer umfassenden Güterabwägung.

6.1.2 RFA Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Gegenstand der Prüfung:

- **III Identifikation der Wirkungskanäle:** Die Wirkungsmechanismen der UBRL-Teilübernahme werden im Wirkungsmodell (Kapitel 2.2) detailliert erläutert. Die relevanten Wirkungskanäle betreffen vor allem staatliche Institutionen.
- **III.I - III.II Auswirkungen auf Unternehmen und Organisationen:** Unternehmen und Organisationen sind durch die Teilübernahme der UBRL nicht signifikant betroffen. Diese Bereiche wurden daher in dieser RFA nicht weiter untersucht, um den Fokus auf die relevanten Aspekte zu lenken.

- **III.III-III.VII Auswirkungen auf Haushalte:** Auch bei den privaten Haushalten (z. B. Konsumenten und Arbeitnehmenden) ergeben sich kaum direkte Effekte aus der UBRL-Teilübernahme. Eine vertiefte Untersuchung wurde daher nicht vorgenommen.
- **III.VIII Auswirkungen auf staatliche Institutionen:** Die Untersuchung zeigt relevante Auswirkungen auf staatliche Institutionen, die im Rahmen dieser RFA detailliert behandelt werden:

Die RFA zeigt, dass die Auswirkungen der Teilübernahme der UBRL vor allem staatliche Institutionen betreffen. Unternehmen und Konsumenten sind nicht signifikant betroffen und wurden daher aus der Analyse ausgeschlossen. Die detaillierten Ergebnisse zu den staatlichen Institutionen werden in den jeweiligen Kapiteln dargestellt, um die finanziellen, administrativen und infrastrukturellen Anpassungen zu bewerten.

6.2 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Abbildung 6-1: Tabellarische Zusammenfassung der Ergebnisse

	Daueraufenthaltsrecht	Grenzgängerbescheinigung	Öffentliche Arbeitsvermittlung	Sozialhilfe	Ergänzungsleistungen	Studiengebühren an Hochschulen
1. Fallzahlen	Pro Jahr max. 50'000-70'000 Personen, die Bedingungen für Daueraufenthaltsrecht erfüllen (im ersten Jahr 570'000 Personen) Annahme: Daueraufenthaltsrecht wird nur bei zusätzlichem Nutzen beantragt, dann zwischen 4'000 und 20'000 Anträge pro Jahr	Anzahl Grenzgänger/-innen konstant, weniger Verlängerungen nötig	3'700-8'800 zusätzliche Stellensuchende bei der öAV-Anmeldungen (+1.9-4.4%)	3'000-4'000 zusätzliche Personen (+1.1-1.5%) oder 1'400-1'800 zusätzliche Dossiers in der Sozialhilfe, keine Evidenz für allfällige dynamischen Effekte	500 zusätzliche Personen, die im Vorruhestand EL zur AV beziehen	Mögliche Zunahme EU/EFTA-Studierende, keine Schätzungen
2. Verwaltungsaufwand	Aufwand durch Einführung neue Bescheinigung, gemäss Anzahl Anträgen evtl. längerfristig Entlastung (weniger B und C)	Längerfristige Entlastung dank weniger Bescheinigungen (längere Gültigkeitsdauer)	Zusätzliche 31-70 VZÄ (über Vollzugskostenentschädigung gedeckt)	Zusätzliche 13.5-18 VZÄ	Aufwand gemäss zusätzlichen Fallzahlen, aufwendigere Anspruchsprüfung EU/EFTA-Bürger/-innen	Tarifanpassung
3a) Finanzielle Auswirkungen Verwaltung	Einmalige Einführungskosten (Schulungen, IT)	Keine zusätzlichen Verwaltungskosten	Zunahme der jährlichen RAV-Vollzugskosten um 9-22 Mio. CHF (+1.9-4.4% der bisherigen kantonalen Vollzugskosten)		Geringe zusätzlichen Verwaltungskosten	Keine zusätzlichen Verwaltungskosten
3b) Finanzielle Auswirkungen Leistungen	Keine (Indirekte Auswirkungen, da erweiterter Anspruch auf Sozialhilfeleistungen)	Keine	Keine		Mehrkosten von jährlich 7 Mio. CHF entsprechen ca. 0.22% der Gesamtkosten	Jährliche Mindereinnahmen für Hochschulen von 22 Mio. CHF (-7%) (davon Universitäten 17 Mio. CHF / -8%)
4. Kooperationsbedarf	Migrationsämter ↔ öAV ↔ Sozialämter, neue Abläufe, Datenaustausch	Bisherige Schnittstellen bleiben	Migrationsämter ↔ öAV ↔ Sozialämter	Migrationsämter ↔ öAV ↔ Sozialämter	Bisherige Schnittstellen bleiben, keine zusätzliche Koordination	Bisherige Schnittstellen bleiben, keine zusätzliche Koordination
5. Zusammenfassung	Neue Aufenthaltskategorie, anfangs hoher Prüfaufwand, später Stabilisierung	Marginale Änderung	Spürbare Mehrkosten durch neue Nutzergruppen	Dauerhaft höheres Fallaufkommen und höhere Kosten	Marginal höhere Kosten	Je nach Hochschule unterschiedlich hohe Gebührenaufschläge

6.3 Einordnung der Ergebnisse

Wie sind die Ergebnisse nun einzuordnen? Nachfolgend werden die verschiedenen Themen auf ihre gesamthaften Auswirkungen zusammengefasst.

6.3.1 Daueraufenthaltsrecht

Fünf Jahre nach der Einführung der UBRL erfüllt die Mehrheit der EU/EFTA-Staatsangehörigen, die zum Zeitpunkt der Einführung der UBRL in der Schweiz anwesend war, die Voraussetzungen für ein Daueraufenthaltsrecht, da die grosse Mehrheit dieser Personen bereits seit langem in der Schweiz anwesend ist. In den nachfolgenden Jahren erfüllen knapp 40 Prozent der aus dem EU/EFTA-Raum eingewanderten erwerbsfähigen Bevölkerung jeweils 5 Jahre nach Einreise die Bedingungen für das Daueraufenthaltsrecht.

Wie viele Personen das Daueraufenthaltsrecht tatsächlich beantragen, hängt davon ab, welchen Nutzen die Personen dem Daueraufenthaltsrecht zuschreiben. Dies ist daher schwierig abzuschätzen. Je geringer der administrative Aufwand und die Kosten für die Personen ausfallen, desto mehr Personen werden ein Daueraufenthaltsrecht beantragen. Als realistisches Szenario erachten wir, dass alle Personen, die für eine gewisse Zeit nicht erwerbstätig sind, das Daueraufenthaltsrecht beantragen werden. In diesem Szenario rechnen wir mit 4'000 bis 20'000 Anträge pro Jahr. Diese Zahl ist etwas höher als die Zahl der Personen, die jährlich neu eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) erhalten. Der Aufwand für die Prüfung des Daueraufenthaltsrecht sollte allerdings geringer ausfallen, da im Gegensatz zur Niederlassungsbewilligung die Integrationskriterien nicht angewendet werden.

6.3.2 Grenzgängerbescheinigung

Die wichtigste Änderung bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern unter UBRL besteht darin, dass die Grenzgängerbescheinigung auch bei unterjährigen Arbeitsverträgen für mindestens ein Jahr ausgestellt wird. Das hat kaum Auswirkungen auf den Prüfablauf, da Identität und Arbeitsvertrag wie bisher kontrolliert werden. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Verlängerungsanträge, was eine leichte Entlastung für die Behörden bringen kann. Finanzielle und organisatorische Effekte sind minimal: Der Bearbeitungsaufwand pro Gesuch ändert sich nicht wesentlich, und auch grössere IT-Anpassungen sind nach aktuellem Stand kaum nötig. Da der Grenzgängerstatus nur marginal angepasst wird, ist kein signifikanter Mehraufwand zu erwarten und kein neues Finanzierungs- oder Vollzugsmodell erforderlich.

6.3.3 Öffentliche Arbeitsvermittlung

Die UBRL-Teilübernahme führt zu keinem Systemwechsel und bringt der öffentlichen Arbeitsvermittlung keine neuen Kompetenzen, sie berät Stellensuchende weiterhin nach denselben Grundsätzen. Es werden hingegen höhere Fallzahlen erwartet, weil sich nun mehr Personen ohne ALV-Leistungsansprüche (insbesondere Sozialhilfebeziehende) anmelden werden, um ihre Erwerbstätigeneigenschaft aufrechtzuerhalten. In vielen Kantonen existieren bereits Schnittstellen zur Sozialhilfe und zu den Migrationsämtern, doch mit der Teilübernahme der

UBRL rückt diese institutionelle Zusammenarbeit stärker ins Zentrum. So steigt der organisatorische Aufwand etwa beim Datenaustausch, der Prüfung gewisser migrationsrelevanter Aspekte oder bei der Doppelbetreuung von Personen, die gleichzeitig bei der Sozialhilfe und Arbeitsvermittlung angemeldet sind.

Die Zahl der Stellensuchenden erhöht sich laut Modellrechnungen um 1.9-4.4% Prozent und die damit verbundenen kantonalen Vollzugskosten ebenfalls, was einem Betrag von rund 9-22 Mio. CHF entspricht. Gemäss aktuellem Mechanismus gemäss AVIG wird dieser Betrag den Kantonen anteilmässig automatisch ausgeglichen. Für den ALV-Fonds bedeutet die Änderung einen entsprechenden finanziellen Mehraufwand.

6.3.4 Sozialhilfe

Die Schätzung von 3'000–4'000 zusätzlichen Personen pro Jahr bedeutet eine Zunahme von etwa 1.1–1.5 % der Sozialhilfefälle. Die damit verbundenen Mehrkosten von 56–74 Mio. CHF entsprechen rund 2.0–2.7 % der gesamten Sozialhilfekosten. Dieser im Vergleich höhere Kostenanteil ergibt sich daraus, dass in den Berechnungen für die Betroffenen im ersten Halbjahr kein Erwerbseinkommen angenommen wird und daher der volle Bedarf gedeckt werden muss. Diese Annahme ist bewusst so gewählt, da sich die Neuerungen unter der UBRL insbesondere auf Personen ohne Erwerbstätigkeit auswirken. Zusätzlich sind sämtliche Krankenkassenkosten – inklusive Prämienvorbereitung – in die Kalkulation einbezogen. Zwar variiert die Belastung regional (z.B. zwischen städtischen und ländlichen Gebieten), insgesamt deutet die Modellrechnung jedoch auf einen moderaten zusätzlichen Kostendruck hin.

Erwartet werden eingeschränkte Auswirkungen auf Verwaltung und Personal: Obwohl die Fallzunahme im Gesamtverhältnis nicht übermässig ausfällt, erhöht sich aufgrund des grösseren Fallvolumens der Gesamtaufwand. Summiert man diesen Aufwand schweizweit, resultieren rechnerisch 13.5-18 zusätzliche Vollzeitstellen.

Unter dem Strich sorgen die UBRL-bedingten Sozialhilfefälle weder für eine unverhältnismässige Kostenbelastung noch für einen kompletten Umbau der Sozialhilfe. Wesentlich ist eine gezielte Vorbereitung auf mehr Schnittstellenarbeit, um sowohl Mehraufwand bei der Bedürftigkeitsabklärung als auch die Abstimmung mit RAV und Migrationsämtern reibungslos zu gestalten.

Es ist kein starker Sogeffekt zu erwarten: Wissenschaftliche Befunde zeigen überwiegend, dass ein sogenannter «Wohlfahrtsmagnet» keine systematisch relevante Rolle spielt, er konnte in den EU-Ländern kaum statistisch nachgewiesen werden. Dasselbe ist deshalb auch für die Schweiz zu erwarten: Die Wahrscheinlichkeit für eine Mehrzuwanderung aufgrund der Sozialhilfe gilt als eher gering.

6.3.5 Ergänzungsleistungen

Der Wegfall migrationsrechtlicher Konsequenzen für EU/EFTA-Personen im Vorruhestand (62/63-64/65) führt laut Modellrechnungen jährlich zu etwa 500 zusätzlichen EL-Fällen, was Mehrkosten von rund 7 Mio. CHF oder 0.22 % der gesamten EL-Ausgaben bedeutet. Diese

Grössenordnung zeigt, dass im EL-System keine substanziellen Budget- oder Ressourcenengpässe zu erwarten sind. Zwar kann es in Einzelfällen mehr Abklärungen (z.B. bei ausländischen Renten) geben, doch sind solche Verfahren bereits in der heutigen Praxis angelegt. Eine grundlegende Anpassung der Abläufe oder eine Neufinanzierung ist daher nicht nötig.

6.3.6 Studiengebühren

6.3.7 Studiengebühren

Die Modellrechnung auf Basis jüngster Daten zu Studierendenzahlen und Studiengebühren zeigt, dass eine Angleichung der Studiengebühren für EU/EFTA-Studierende zu jährlichen Mindereinnahmen von etwa 22 Mio. CHF führen könnte, wovon rund 17 Mio. CHF auf die Universitäten entfallen würden. In der Praxis können diese Effekte jedoch variieren, die Auswirkungen unterscheiden sich je nach Hochschule und Kanton. Verschiedene Ansätze zur Abfederung der Mindereinnahmen werden diskutiert (z.B. Fonds, gemeinsame Bund-Kantons-Lösungen, Gebührenerhöhungen). Es bleibt offen, ob und in welcher Form Bund und Kantone den Wegfall der bisherigen Gebührenzuschläge gemeinsam kompensieren und inwieweit einzelne Einrichtungen ihre Gebühren eigenständig anpassen.

6.4 Nutzen und Chancen

Welche Chancen und Nutzen bringt die UBRL? Um hier einen kurzen Abriss über die Chancen und Nutzen machen zu können, ist eine Unterteilung in drei Dimensionen erforderlich.

- Welche Nutzen und Chancen ergeben sich aus einer Zuwanderung aus der EU?
- Welchen Nutzen und Chancen ergeben sich aus der Aufrechterhaltung der bilateralen Verträge?
- Welche Chancen bedeutet die UBRL für Schweizerinnen und Schweizer, die im EU-Raum leben?

Chancen der Zuwanderung aus der EU

Nicht thematisiert wurden in der vorliegenden Studie die möglichen Vorteile einer Zuwanderung, so zum Beispiel auf die Finanzierung der Altersstruktur oder auf eine mögliche Sicherung des Gesundheitssystems. Allerdings gehen die Effekte auf die Zuwanderung in erster Linie vom FZA aus. Die Auswirkungen der **Teilübernahme der UBRL auf die Zuwanderung sind voraussichtlich marginal**. Wir gehen davon aus, dass eine erhöhte Zuwanderung grundsätzlich einen positiven Effekt auf das inländische Arbeitskräftepotential sowie einen positiven Effekt auf AHV/IV/EO durch die verjüngte Bevölkerungsstruktur erzielt. Zudem kann es auch eine Entlastung im Gesundheitssystem durch die verjüngte Bevölkerungsstruktur geben. Eine Quantifizierung dieser Effekte ist im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich vorgesehen.

Beibehaltung bzw. Erneuerung der bilateralen Verträge

Der Wegfall der Bilateralen I hätte bis im Jahr 2045 ein Rückgang des BIP von -4.9% zur Folge und würde eine Schwächung der Schweizer Wirtschaft und vermehrt Standortverlagerungen verursachen. Insgesamt rechnet die Studie von Ecoplan³⁷ mit Einkommenseinbussen beim Arbeits- und Kapitaleinkommen im Jahr 2045 von -26.4 Mrd. CHF. Dies entspricht Einkommensverlusten von rund 2'500 CHF pro Kopf im Jahr 2045. Entsprechend hat eine Beibehaltung der bilateralen Verträge eine zentrale Wirkung auf das BIP der Schweiz.

Schweizer Staatsangehörige in der EU/EFTA³⁸

Die Zahl der Schweizer Staatsangehörigen, die in EU- und EFTA-Staaten wohnhaft sind, stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an, von 337'600 im Jahr 2001 auf 466'200 im Jahr 2023. Dies macht 64 Prozent aller Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aus und entspricht ungefähr der Bevölkerung des Kantons Luzern.³⁹ Die Zielländer mit den meisten Schweizerinnen und Schweizer sind Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien und Österreich. Etwa 75 Prozent bzw. rund 347'000 Personen davon besitzen zusätzlich zur Schweizer Staatsangehörigkeit eine EU/EFTA-Staatsangehörigkeit und sind somit von der Teilübernahme der UBRL nicht betroffen. Rund 134'000 Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz in einem EU-EFTA-Staat besitzen keine zusätzliche EU/EFTA-Staatsangehörigkeit. Diese Personengruppe würde dank der Teilübernahme der UBRL von denselben Rechten in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Aufenthalt, Sozialversicherungsschutz und Studiengebühren im EU/EFTA-Raum profitieren wie die aus der EU/EFTA Einwandernden in der Schweiz. Die Teilübernahme der UBRL aus Sicht der Schweiz ist primär für diejenigen Auslandschweizerinnen und -schweizer relevant, die keine zusätzliche EU/EFTA-Staatsangehörigkeit besitzen, da sie ihre Rechte direkt aus dem FZA, resp. der UBRL, ableiten. Im Gegensatz dazu leiten Auslandschweizerinnen und -Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die eine EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit besitzen, ihre Rechte direkt aus dieser zusätzlichen Staatsangehörigkeit ab.

Viele Schweizerinnen und Schweizer im Ausland kehren später wieder in die Schweiz zurück, was zu einem möglichen «Brain Circulation Effekt» führt: Sie erwerben im Ausland neues Wissen und zusätzliche Kompetenzen und bringen diese bei ihrer Rückkehr in die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft ein. Die Teilübernahme der UBRL erleichtert in diesem Zusammenhang die freie Wahl des Wohn- und Arbeitsortes für jene Auslandschweizerinnen und -schweizer ohne EU/EFTA-Doppelbürgerschaft. Dies schafft bessere Voraussetzungen für berufliche Erfahrungen im Ausland und fördert damit die Entwicklung ihres Humankapitals – wovon letztlich auch die Schweiz profitieren kann, wenn diese Personen wieder zurückkehren.

³⁷ Ecoplan (2025): «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 56. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. (Veröffentlichung ausstehend)

³⁸ SEM (2025). Schweizer Staatsangehörige in der EU/EFTA. Hintergrundinformationen. Aktenzeichen: 023-5538/2 (intern)

³⁹ Laut dem BFS ([Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton](#) vom 13.01.2025) umfasste der Kanton Zürich 1'605'533, der Kanton Bern 1'063'533, der Kanton Waadt 845'870, der Kanton Aargau 726'894, der Kanton St. Gallen 535'114, der Kanton Genf 524'410 und der Kanton Luzern 432'744 Einwohnende.

Fazit

Stellt man die – nur teilweise – berechneten Nutzeneffekte den Kosten der Teilübernahme der UBRL entgegen, zeigt sich in der Summe, dass zwar zusätzlichen Kosten einer Teilübernahme der UBRL entstehen, die Nutzeneffekte aber klar überwiegen. Insbesondere der drohende Wegfall der bilateralen Verträge birgt eine grosse Gefahr für eine negative Entwicklung des BIP.

Anhang A: Sozialhilfekosten: Detaillierte Erläuterung des Vorgehens bei den Schätzungen

6.5 Übergeordnete Erläuterung

Datengrundlagen

Individualdaten der gesamten Migrationsbevölkerung aus der EU/EFTA der Jahre 2012-2022 (ca. 1.5 Mio. Beobachtungen pro Jahr). Es sind folgende Datensätze verwendet worden:

- Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP): Identifikation der Personen aus EU/EFTA und Kontextfaktoren wie Einreisejahr, Nationalität etc.
- Statistik soziale Verlaufsmuster (SHIVALV), Start und Ende Bezug Sozialhilfe, IV und ALV (inkl. Rahmenfrist)
- Sozialhilfestatistik (SHS), Personendaten und Dossiers mit Angaben zu Bezugsdauer, Bezugsart, Haushaltstyp, Höhe der Sozialhilfezahlungen etc.
- Individuelle Konti (IK) der zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) mit Angaben zu Erwerbstätigkeit, Selbständigkeit und Einkommen

Vorgehen

1. Verknüpfung der Datensätze über pseudoanonymisierte AHV-Nummer
2. **Einteilung in relevante Personengruppen**, d.h. je nach Betroffenheit von der Teilübernahme UBRL:
 - (0) Nicht-erwerbsfähige Bevölkerung (<18-jährig und >65-jährig) --> von der Analyse ausgeschlossen, da nicht direkt von der Teilübernahme UBRL betroffen
 - (1) Kurzaufenthalter, resp. Personen mit weniger als 1 Jahr Erwerbstätigkeit
 - (2) Personen mit Aufenthaltsstatus B, resp. Niederlassungsbewilligung C, resp. mit mehr als 1 Jahr Erwerbstätigkeit
 - (3) (vormals) selbständig Erwerbstätige
3. **Analyse des aktuellen Sozialhilfebezugs von Personen aus der EU/EFTA**, um Annahmen für die Berechnungen abzuleiten: Bezugsdauer, Verlauf der Bezugsquote über Zeit, Haushaltszusammensetzung, etc.
4. Je Personengruppe: Berechnung der **Anzahl Personen, die unter UBRL potenziell neu Sozialhilfe beziehen, inkl. Schätzung der Kosten**

Für diese Berechnung werden zwei Methoden eingesetzt, die hier grob beschrieben sind.

In den nachfolgenden Kapiteln ist jeder Berechnungsschritt detailliert beschrieben:

- Verlaufsbetrachtung – bei «(2) Personen mit mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit»: Auf Individualebene wird identifiziert, wie viele Personen unter UBRL zusätzlich jährlich neu Sozialhilfe beantragen (Neuanmeldungen). Die Kosten ergeben sich aus der Multiplikation mit der Bezugsdauer und den monatlichen Kosten (Kosten = Anzahl Neuanmeldungen * Bezugsdauer * Kosten pro Monat). Die so berechneten Neuanmeldungen und Gesamtkosten werden auf die Jahre umgelagert, um sie so in eine «Bestandsbetrachtung» überzuführen.

- **Bestandsbetrachtung** – bei «(1) Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit» und bei «(3) Ehemals Selbständigerwerbende»:

Bei diesen beiden Personengruppen wird von Anfang an eine Bestandsbetrachtung eingenommen, ohne auf der Individualebene einzelnen Personen zu identifizieren. Dies ist zielführend, weil die Gruppen kleiner sind, und die Personen auch nicht datenbasiert identifiziert werden können. Basierend auf verschiedenen Indizien (vgl. Punkt 3) und Vergleichsgruppen, wird deshalb die Bezugsquote unter UBRL abgeleitet. Dabei fliesst auch die Bezugsdauer in die Berechnung ein. Es resultiert für jedes Jahr eine durchschnittliche Anzahl Personen, die unter UBRL potenziell zusätzlich in der Sozialhilfe sind (Bestand). Die jährlichen Kosten ergeben sich aus der Multiplikation mit 12 Monaten und den monatlichen Kosten (Kosten = Anzahl Personen * 12 Mt. * Kosten pro Monat). Die so berechnete Anzahl Personen und Gesamtkosten entsprechen Jahreskosten, und müssen deshalb nicht auf die Jahre verteilt werden.

5. **Zusammenzug der Ergebnisse, Szenarien und Einordnung.** Die Ergebnisse werden jeweils für die Jahre 2015-2019 in zwei Szenarien dargestellt. Die Jahre 2012-2014 schliessen wir aus der Ergebnisdarstellung aus, weil für diese Jahre gewisse Berechnungen nicht vollständig sind, da sie auf Daten aus den Vorjahren basieren (z.B. mind. 1 Jahr Erwerbstätigkeit). Die Resultate sind deshalb verzerrt/falsch. Die Jahre 2020-2022 schliessen wir aus zwei Gründen aus: Erstens haben Selbständige bei der AHV-Ausgleichskasse bis zu drei Jahre die Möglichkeit für Nachzahlung, weshalb die Angaben nicht vollständig sind, zweitens waren die Coronajahre gerade bezüglich Sozialhilfe und Migrationsflüssen starke Ausnahmejahre, die zusätzlich mit Sonderregeln verbunden waren, weshalb sie für die Zukunft nicht repräsentativ sind.

Wichtige übergeordnete Annahmen und Hinweise:

- **Nur Erwerbslose sind von der Teilübernahme UBRL betroffen,** Erwerbstätige hingegen nicht. Erwerbstätige konnten auch bereits unter FZA Sozialhilfe beziehen, ohne dass sie migrationsrechtliche Konsequenzen fürchten müssen, deshalb ändert sich für diese Bevölkerungsgruppe mit der Teilübernahme von UBRL nichts. Diese Annahme ist rein rechtlich korrekt. In der Realität könnte sich aber der Nichtbezug unter den Erwerbstätigen auch reduzieren, weil bei dieser Gruppe der Nichtbezug von Sozialhilfe aus Angst vor den Konsequenzen zurückgeht.
- **Basis bildet die Anzahl Erwachsene:** In der Berechnung betrachten wir primär die Anzahl Erwachsenen. Basierend darauf berechnen wir Anhand der durchschnittlichen Dossiergrösse und der Angabe zum Zivilstand die Anzahl Dossier sowie Anzahl Personen inkl. Kinder.
- **70% der Verheirateten sind mit einer Person aus der EU/EFTA verheiratet:** Für die Haushaltsbildung wäre es wichtig zu wissen, welche Person mit welcher Person verheiratet ist, um so Doppelzählungen zu vermeiden. Da im Datensatz die ID des Partners nur für einen Bruchteil der Personen vorhanden ist, weil sie nur bei Zivilstandesereignissen in der Schweiz erfasst wird, funktioniert die Haushaltsbildung nicht. Um Doppelzählungen zu vermeiden, gehen wir deshalb davon aus, dass 70% der Personen mit einer anderen Person aus der EU/EFTA verheiratet ist, und somit ebenfalls im Datensatz enthalten ist. Von den übrigen 30% sind rund 10% mit einer/einem SchweizerInnen verheiratet, und die restlichen

20% entsprechend mit einer Person aus einem Drittstaat oder einer Person aus der EU/EFTA, die nicht in der Schweiz wohnt. Für 70% der Fälle haben wir entsprechend keine weiteren EhepartnerInnen dazu gerechnet, da wir davon ausgehen, dass diese Person ebenfalls im Datensatz vorhanden ist, und auch nur die Hälfte der Kinder (da die andere Hälfte über den anderen Partner einfliesst). Für die restlichen 30% der verheirateten Personen haben wir jeweils ein/e Ehepartner/-in dazu gezählt und die vollständige Anzahl Kinder.

6.6 Berechnungen je Personengruppe

6.6.1 Einteilung in Personengruppen

a) Theoretische Grundlage:

Nachfolgend ist die Einteilung der Personen dargestellt, inkl. der wichtigsten Änderungen mit UBRL, die wir bei der Berechnung der Sozialhilfekosten berücksichtigen. Die Berechnungen fokussieren auf die wichtigsten Änderungen unter UBRL und abstrahieren diese. Für differenziertere Berechnungen fehlen Angaben, wie z.B. das Haushaltseinkommen, Stellenprozente, Vermögen. Es werden aber dafür ein minimales und ein maximales Szenario berechnet, um den Unschärfen gerecht zu werden.

	Personengruppen	FZA	UBRL
1	Ehemals angestellte Erwerbstätige (und nun unfreiwillig arbeitslos ohne Arbeitnehmereigenschaft) <1 Jahr Erwerbstätigkeit in CH	Kein Anspruch auf Sozialhilfe , resp. kann der Bezug zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen	Anspruch während 6 Monaten , aber nur, wenn beim RAV angemeldet
2	Ehemals angestellte Erwerbstätige (und nun unfreiwillig arbeitslos ohne Arbeitnehmereigenschaft) 1-5 Jahre Erwerbstätigkeit in CH >5 Jahre Erwerbstätigkeit in CH	6 Mt. (resp. während der Dauer der Arbeitslosenentschädigung), längerer Bezug (mit C-Ausweis bis zu «dauerhaft und in erheblichem Mass») kann aufenthaltsrechtliche Konsequenzen (Widerruf, Rückstufung) haben, aber nur wenn verhältnismässig	1-5 Jahre Erwerbstätigkeit: Unbefristeter Anspruch , solange beim RAV angemeldet und kooperiert (Erwerbstätigeneigenschaft) >5 Jahre Erwerbstätigkeit: Unbefristet , sofern Daueraufenthalter/-in oder Erwerbstätigeneigenschaft
3	Ehemals selbständig Erwerbende (und unfreiwillige Geschäftsaufgabe) mit L, B oder C Ausweis	Grundsätzlich kein Bezug vorgesehen , denn Bezug von SH kann zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, aber nur wenn verhältnismässig	Gleichbehandlung unselbständige Erwerbstätige (siehe oben)

b) Methodik

Zuteilung erfolgt unabhängig der Aufenthaltsbewilligung, denn relevant ist die Dauer der Erwerbstätigkeit.

- Ausschluss der Personen unter 18-jährig und über 65-jährig

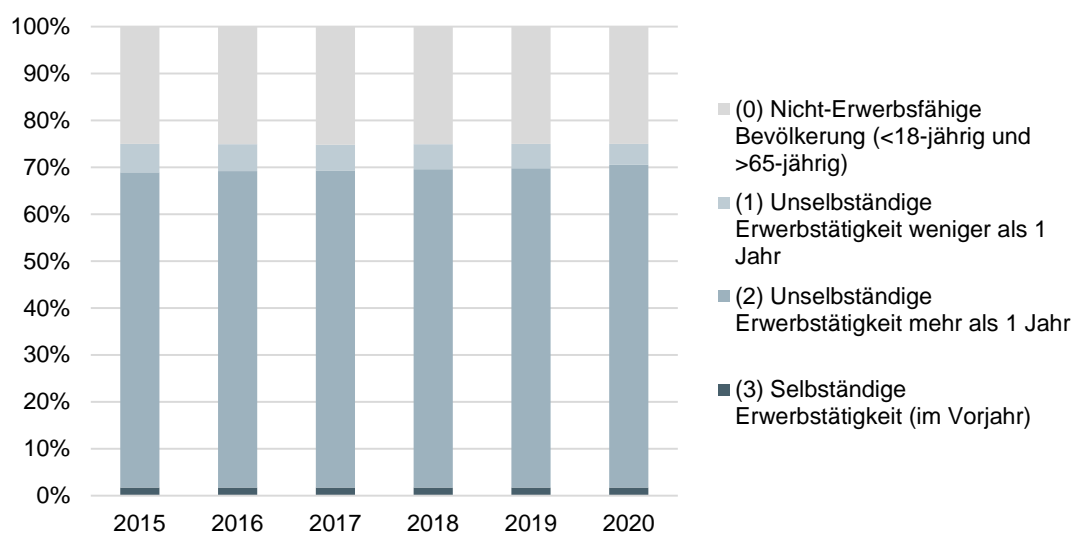
- Zuordnung der Personen mit Selbständigkeit im Vorjahr gemäss ZAS zur Personengruppe (3) *Selbständige*
- Zuordnung der restlichen Personen mit weniger als 12 Monate Erwerbstätigkeit Ende Jahr gemäss ZAS zur Personengruppe (1) *Unselbständige Erwerbstätigkeit weniger als 1 Jahr*
- Restliche Personen zu Personengruppe (2) *Unselbständige Erwerbstätigkeit mehr als 1 Jahr*

Da für die Analyse die Daten «erst» ab 2012 zur Verfügung stehen, kann die Zuordnung zu Personengruppe (3) und (1) erst ab 2013 korrekt erfolgen.

c) Ergebnis

Basierend auf der obigen Zuteilung resultieren folgende Personengruppengrössen:

Personengruppen (in Tsd.)		2015	2016	2017	2018	2019
Total		1'397	1'419	1'434	1'455	1'472
0	Nicht-Erwerbsfähige Bevölkerung (<18-jährig und >65-jährig)	350 (25%)	357 (25.1%)	361 (25.2%)	365 (25.1%)	369 (25%)
1	Unselbständige Erwerbstätigkeit weniger als 1 Jahr	85 (6.1%)	81 (5.7%)	78 (5.5%)	77 (5.3%)	77 (5.2%)
2	Unselbständige Erwerbstätigkeit mehr als 1 Jahr	938 (67.2%)	957 (67.5%)	970 (67.7%)	988 (67.9%)	1003 (68.1%)
3	Selbständige Erwerbstätigkeit (im Vorjahr)	24 (1.7%)	24 (1.7%)	24 (1.7%)	25 (1.7%)	24 (1.7%)



6.6.2 Personen mit mehr als 1 Jahr Erwerbstätigkeit

a) Theoretische Grundlage

Personen mit mehr als 1 Jahr Erwerbstätigkeit können unter UBRL neu Sozialhilfe beanspruchen, solange sie mit der öAV kooperieren, resp. mit dem Daueraufenthaltsrecht unbefristet. Bisher konnten sie dies, entweder für 6 Monate oder solange sie Taggelder der ALV beziehen. Es stellt sich die Frage, wie die Personen identifiziert werden können, die unter FZA keine Sozialhilfe bezogen haben, aber unter UBRL neu Anrecht haben und beziehen würden?

- Grundsätzlich sind dies Personen, die keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen, ansonsten hätten sie auch bereits unter FZA Anspruch auf Sozialhilfe gehabt, ohne migrationsrechtlichen Konsequenzen fürchten zu müssen (da sie die Erwerbstätigeneigenschaft erfüllen).
- Da in der vorliegenden Personengruppe nur Personen mit mehr als 1 Jahr unselbständiger Erwerbstätigkeit in der Schweiz angeschaut werden, ist klar, dass die Personen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zuerst Leistungen der ALV beanspruchen können, und erst danach auf Sozialhilfe angewiesen sind.
- Aufgrund des Verhältnismässigkeitsgebots haben einige Personen auch unter FZA bereits länger Sozialhilfe bezogen als nur bis zum Ende der ALV. Diese sollen in der Berechnung der Kosten nicht einfließen.

b) Identifikation der Personen, die unter UBRL potenziell zusätzlich Sozialhilfe bezogen hätten

Methodik:

Wir inkludieren alle Personen, bei denen die Rahmenfrist abgelaufen ist, d.h. ausgesteuert sind (SHIVALV), und die im Folgejahr...

- keine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben (ZAS) und entsprechend keinen Lohn hatten
- keine IV beansprucht haben (SHIVALV)
- keine Sozialhilfe beansprucht haben (SHS)
- und noch in der Schweiz wohnhaft waren (STATPOP)

Bei diesen Personen gehen wir davon aus, dass sie nach Ende der Rahmenfrist kein Einkommen mehr haben, und entsprechend auf Sozialhilfe angewiesen wären.

Abbildung 6-2: Illustration der Methodik zur Identifikation der Personen, die unter UBRL potenziell Sozialhilfe bezogen hätten und bereits mehr als ein Jahr erwerbstätig waren.

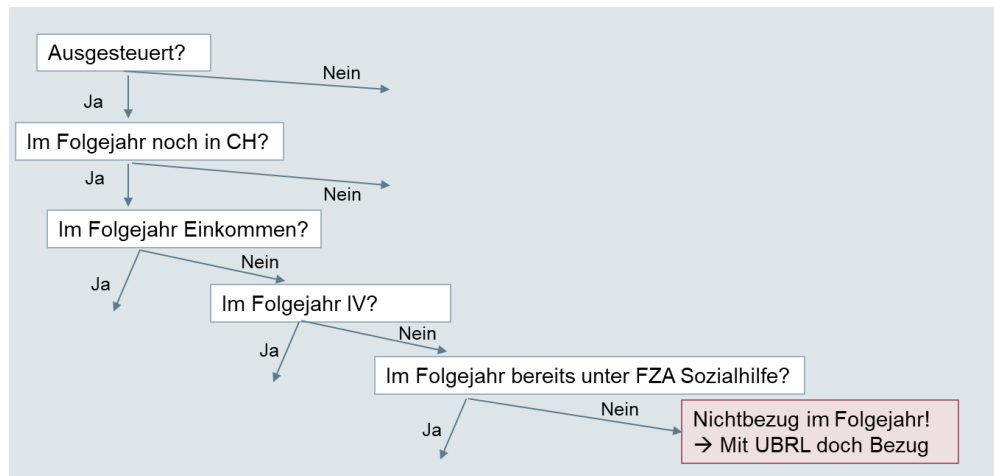


Abbildung 6-3: Ergebnis Personen zusätzlich Sozialhilfe unter UBRL bei Personen, die bereits mehr als 1 Jahr erwerbstätig waren

	2015	2016	2017	2018	2019
Ende Rahmenfrist im Vorjahr	8'145	8'347	8'750	8'770	7'789
Anzahl potenziell künftige Sozialhilfebeziehende; Neueintritt pro Jahr	778	752	794	803	778
Aufenthaltsbewilligung					
- Kurzaufenthalter (L)	1.2%	0.9%	1.3%	0.4%	1.3%
- Aufenthaltler (B)	25.4%	24.9%	27.6%	26.7%	28.1%
- Niedergelassene (C)	73.4%	74.2%	71.2%	73.0%	70.6%
Aufenthaltsdauer					
<= 5 Jahre	23%	20%	24%	22%	18%
5-10 Jahre	30%	32%	29%	29%	34%
>10 Jahre	41%	41%	40%	44%	42%
Seit Geburt	6%	7%	8%	5%	7%
Zivilstand					
- Ledig	18%	18%	24%	20%	22%
- Verheiratet	75%	72%	71%	72%	71%
- Geschieden	6%	8%	4%	7%	7%
- Anderes	1%	1%	1%	0%	1%
Anzahl Kinder					
- 0 Kinder	63%	63%	58%	63%	55%
- 1 Kind	17%	17%	19%	16%	19%
- 2 Kind	14%	16%	19%	17%	22%
- 3 Kinder oder mehr	6%	3%	4%	4%	5%
Nationalität EhepartnerIn					
SchweizerIn	11%	13%	15%	13%	12%
AusländerIn	89%	87%	85%	87%	88%

Die so ermittelte Anzahl neue Fälle pro Jahr haben wir nach folgendem Vorgehen in eine Bestandsbetrachtung überführt (basierend auf der durchschnittlichen Sozialhilfebezugsdauer der Personen aus EU/EFTA von ca. 22 Monaten). Dazu ist die durchschnittliche Bezugsdauern nach folgenden Regeln über die Jahre verteilt worden:

- Im ersten Jahr sind die Personen ein halbes Jahr sozialhilfebeziehend --> $*6 \text{ Monate} / 12 \text{ Monate} = *0.5 \text{ Jahre}$
- Im zweiten Jahr sind die Personen das ganze Jahr sozialhilfebeziehend --> $*12 \text{ Monate} / 12 \text{ Monate} = *1 \text{ Jahr}$
- Im dritten Jahr sind sie noch die restliche Zeit sozialhilfebeziehend --> z.B. bei 22 Monaten: $(22 \text{ Monate} - 18 \text{ Monate}) / 12 \text{ Monate} = *0.33 \text{ Jahre}$

		Transfer der Personen auf Jahre									
Jahr	Anzahl neue Fälle / Dossiers	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013	604	302.0	604.0	191.3							
2014	627		313.5	627.0	193.3						
2015	778			389.0	778.0	246.4					
2016	752				376.0	752.0	256.9				
2017	794					397.0	794.0	251.4			
2018	803						401.5	803.0	261.0		
2019	778							389.0	778.0	278.8	
2020	678								339.0	678.0	237.3
2021	395									198	395
	Total	302	918	1207	1347	1395	1452	1443	1378	1154	632

Korrektur für einkommensstarke Personen – Szenario Minimum

Es ist denkbar, dass einige dieser Personen über ein zu hohes Vermögen verfügen, als dass sie Anrecht auf Sozialhilfe hätten. Deshalb wird im Szenario «Min» für diese Personen korrigiert. Konkret korrigieren wir um 20%, in der Annahme, dass Personen mit einem Bruttoeinkommen über 75'000 CHF im Vorjahr genügend Vermögen haben, sodass sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind nach Ende der Rahmenfrist (Aussteuerung).

Abbildung 6-4: Verteilung des Bruttolohns vor der Rahmenfrist

Bruttolohn vor Rahmenfrist in CHF	Anteil in %
0-25'000	23.8%
25'000-50'000	32.3%
50'000-75'000	21.2%
75'000-100'000	9.4%
100'000-150'000	9.6%
>150'000	3.6%

Im Szenario «Min» korrigieren wir zudem um alle Personen, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, da diese bereits unter FZA keine migrationsrechtlichen Konsequenzen fürchten müssen.

Im Szenario «Min» ziehen wir also zusammenfassend folgende Personen ab:

- Korrektur für Einkommensstarke: **-20 %**
- Korrektur für Personen, bei denen Partner/-in Schweizer/-in ist: **-5%**
(wobei Einkommensstarke schon ausgeklammert sind)
- Total: **-25%** der Personen

c) Berechnung der Sozialhilfekosten

Methodik

Wir ordnen jeder «potenziell unter UBRL sozialhilfebeziehender Person» eine Bezugsdauer und monatliche Kosten zu. Diese multiplizieren wir je Person und summieren sie zu Gesamtkosten.

Die **Bezugsdauer** basiert auf der bisherigen Bezugsdauer von Personen mit Aufenthaltsstatus B und C. Grundlage sind alle effektiv sozialhilfebeziehenden Personen aus der EU/EFTA mit B und C-Ausweis, bei denen im Stichjahr die letzte Auszahlung erfolgte und entsprechend das Dossier geschlossen wurde. Details zur Bezugsdauer sind nachfolgend aufgeführt.

Jahr	Anzahl Sozialhilfe-beziehende	... davon Anzahl beendet	Anteil beendet in %	Ø Bezugsdauer in Mt.			
				Alle Personen	Kurzaufenthalter/-in (L)	Aufenthalter/-in (B)	Nieder-gelassene/-r (C)
2015	38'599	8'922	23.1	18.9	7.6	13.9	22
2016	39'562	9'894	25.0	19.1	9.9	14.2	22.5
2017	38'987	9'049	23.2	20.2	14.2	14.4	23.8
2018	37'712	9'685	25.7	20.8	10.4	15.4	24
2019	36'491	8'783	24.1	22.7	14.7	16.7	26
Ø Bezugsdauer 2014-2019 (Grundlage für Hochrechnung)						14.4	24.0

Die unterschiedliche Bezugsdauer von Personen mit Aufenthaltsrecht B vs. Personen mit Niederlassungsbewilligung C werden in der Hochrechnung berücksichtigt: Allen «potenziell unter UBRL sozialhilfebeziehenden Personen» mit Aufenthalt von 5 oder weniger Jahren wird die Bezugsdauer gemäss Personen mit Aufenthaltsstatus B zugeordnet. Alle Personen mit mehr als fünf Jahre Aufenthalt erhalten eine Bezugsdauer gemäss Personen mit Niederlassungsbewilligung C, da diese künftig alle eine Niederlassung C oder Daueraufenthaltsrecht beantragen können. Es zeigen sich in der Analyse weitere Unterschiede in der Bezugsdauer (z.B. nach dem Jahr des Erstbezugs, nach Nationalität und Zivilstand). Diese werden aber in der Hochrechnung einfachheitshalber nicht differenziert.

Die **Kosten** basieren auf der Armutsgrenze je nach Haushaltstyp gemäss Bundesamt für Statistik, wobei diese wiederum auf dem Grundbedarf gemäss den SKOS-Richtlinien basieren.⁴⁰

Haushaltstyp	Quelle	2015	2016	2017	2018	2019
Einzelperson	BFS	2'514	2'534	2'559	2'597	2'593
Einelternhaushalt mit 2 Kindern	BFS	4'411	4'317	4'485	4'405	4'529
2 Erwachsene ohne Kinder	BFS	3'600	3'613	3'637	3'651	3'674
2 Erwachsene mit 2 Kindern	BFS	5'076	5'129	5'192	5'213	5'233
2 Erwachsene mit 1 Kind	interpoliert	4'411	4'317	4'485	4'405	4'529
1 Erwachsene mit 1 Kind	interpoliert	3'600	3'613	3'637	3'651	3'674
1 Erwachsene mit 3 Kind	interpoliert	5'076	5'129	5'192	5'213	5'233
5 Personen	interpoliert	5'076	5'129	5'192	5'213	5'233
6 Personen	interpoliert	5'359	5'290	5'486	5'428	5'557
7 Personen	interpoliert	5'833	5'777	5'986	5'939	6'072

Darin enthalten sind der Grundbedarf gemäss SKOS, durchschnittliche angerechnete Wohnkosten und einen Betrag für weitere Auslagen. In unseren Berechnungen addieren wir zusätzlich die mittlere Krankenkassenprämien (ca. 250-320 CHF pro Monat je nach Jahr).⁴¹

Basierend auf der Haushaltszusammensetzung resultieren nachfolgend aufgeführte monatliche Durchschnittskosten für die Personengruppe.

Jahr	Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Dossier
2015	3800
2016	3750
2017	3870
2018	3850
2019	3980

Zu Beginn des Sozialhilfebezugs gehen wir davon aus, dass die Person keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, da sie sonst die Erwerbstätigeneigenschaft bereits unter FZA erfüllt hätte, und nicht auf Sozialhilfe hätte verzichten müsse. Bei den Personen, die in der Vergangenheit bereits Sozialhilfe bezogen haben, ist im Verlaufe des Bezugs zu beobachten, dass Personen ein ergänzendes Einkommen generieren. Gemäss der Statistik der sozialen Verlaufsmuster sieht

⁴⁰ BFS (2024). Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.assetdetail.30526428.html>

⁴¹ BAG (2024). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>

dies bei den EU/EFTA-Personen – die im ersten Halbjahr des Sozialhilfebezugs kein Einkommen aufgewiesen haben – wie folgt aus:

Bezugsmonate	0-6	7-12	13-18	19+
Jahr	1	2	2	3
Anzahl Monate	6	6	6	Rest Bezugsdauer
Anteil Personen mit Einkommen	0%	8%	13%	15%
Ø Einkommen Personen mit Einkommen	-	1'859	1'585	1'534
Ø Einkommen alle Personen mit SH	-	150	200	230

Beispiel	2015	2016 1. Hälfte	2016 2. Hälfte	2017
Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Dossier	3'800	3'650	3'600	3'570

Wir haben entsprechend die monatlichen Sozialhilfekosten im Verlaufe des Bezugs korrigiert. Für die Personen, die im Jahr 2015 neu Sozialhilfe beziehen, heisst das beispielsweise, dass im ersten Jahr monatlichen Kosten pro Dossier von 3'800 CHF einberechnet wurden, im zweiten Halbjahr «nur noch» 3'650 CHF pro Monat, im dritten Halbjahr noch 3'600 CHF etc.

Die **Gesamtkosten** ergeben sich durch die Multiplikation der monatlichen durchschnittlichen Kosten und der durchschnittlichen Bezugsdauer und der Anzahl zusätzlich potenziell sozialhilfebeziehenden Haushalte. Diese so berechneten Gesamtkosten haben wir analog zur Personenanzahl auf die Jahre verteilt (6 Monate im ersten Jahr, 12 Monate im zweiten Jahr, restliche Monate im dritten Jahr). Dabei haben wir gleichzeitig die Einkommenskorrektur gemäss obiger Ausführung vorgenommen.

		Transfer der Kosten auf Jahre inkl. Einkommenskorrektur									
Jahr	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013	48.9	13.4	25.6	8.0							
2014	51.5		14.3	27.2	8.3						
2015	64.4			17.7	33.8	10.6					
2016	62.4				16.9	32.3	10.9				
2017	67					18.4	35.2	11.0			
2018	67.7						18.5	35.4	11.3		
2019	69							18.6	35.5	12.5	
2020	59.1								16.0	30.6	10.5
2021	33.9									9.0	17.2
Total		13.4	39.9	52.9	59.0	61.3	64.6	65.0	62.8	52.1	27.8

d) Ergebnis und Einordnung

		2015	2016	2017	2018	2019
Ausgangslage	Anzahl Personen in Personengruppe (nur Erwachsene)	937'886	956'813	969'615	987'390	1'002'194
	... davon Anzahl sozialhilfebeziehende Personen (nur Erwachsene)	27'450	28'366	28'031	27'146	26'386
	Sozialhilfequote der Personengruppe (nur Erwachsene)	2.93%	2.96%	2.89%	2.75%	2.63%
	Ø Bezugsdauer in Mt.	21.8	22.1	21.8	21.9	22.3
	Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Person (ohne Kinder)	3'800	3'750	3'870	3'850	3'980
	Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung in Mio. CHF	2'727	2'821	2'831	2'815	2'796
Mit UBRL Max	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	2'427	2'378	2'476	2'516	2'482
	Anzahl neue Dossiers	1'413	1'385	1'442	1'465	1'446
	Anzahl Personen inkl. Kinder	3'397	3'328	3'466	3'522	3'474
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	3.01%	3.04%	2.97%	2.83%	2.71%
	Δ Quote in %-Punkte	0.08%	0.08%	0.08%	0.08%	0.08%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	52.9	59.0	61.3	64.6	65.0
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	1.9%	2.1%	2.2%	2.3%	2.3%
Mit UBRL Min	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	1'820	1'783	1'857	1'887	1'862
	Anzahl neue Dossiers	1'060	1'039	1'082	1'099	1'084
	Anzahl Personen inkl. Kinder	2'547	2'496	2'600	2'641	2'606
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	3.12%	3.15%	3.08%	2.94%	2.82%
	Δ Quote in %-Punkte	0.19%	0.19%	0.19%	0.19%	0.19%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	39.7	44.3	45.9	48.5	48.7
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	1.5%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%

6.6.3 Personen mit weniger als 1 Jahr Erwerbstätigkeit**a) Theoretische Grundlagen**

Bei Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit besteht unter FZA im Zeitraum von der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bis zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts kein Anspruch auf Sozialhilfe. Nach der Teilübernahme von UBRL haben diese Personen nach Verlust

der Anstellung, während 6 Monaten Anspruch Sozialhilfe, da die Erwerbstätigeneigenschaft für 6 Monate garantiert ist.

b) Methodik

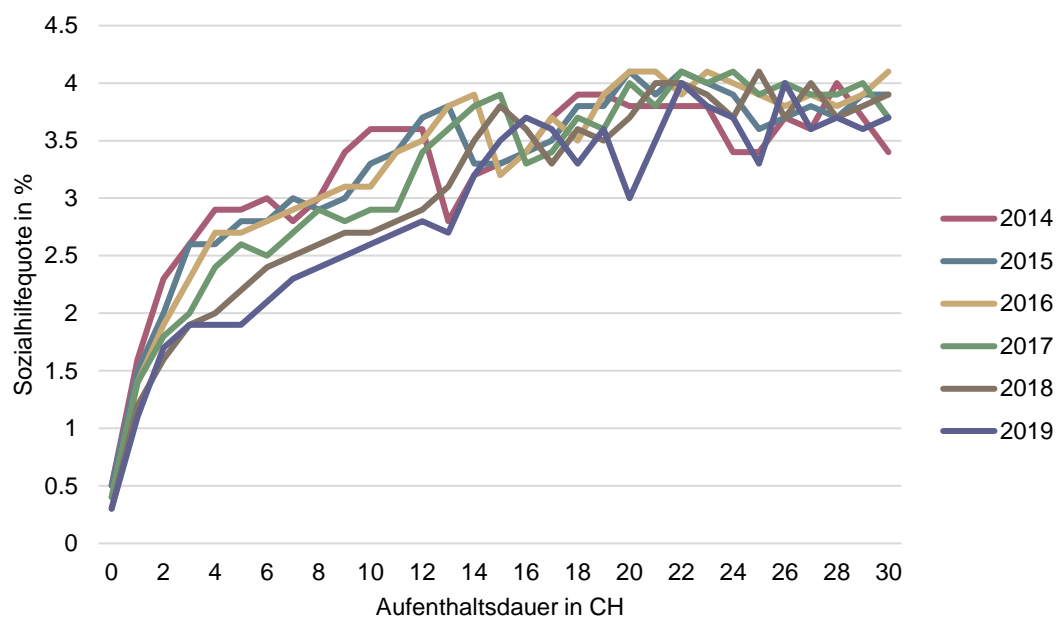
Die Berechnung erfolgt auf Basis der Gesamtpopulation, d.h. ohne Betrachtung von Individualdaten. Eine differenziertere Methodik ist mit den Daten nicht möglich. Da die Gesamtpopulation verhältnismässig klein ist, können jedoch auch so aussagekräftige Resultate erzielt werden.

Im ersten Schritt korrigieren wir die Sozialhilfequote bei den Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit. Dazu analysieren wir den Verlauf der Sozialhilfequote. Basierend darauf leiten wir eine korrigierte Sozialhilfequote für die Personen mit weniger als einem Jahr Erwerbstätigkeit ab. Darin fliesst auch die begrenzte Bezugsdauer von 6 Monaten ein (dies entspricht dem rechtlichen Maximalanspruch für diese Personengruppe unter UBRL).

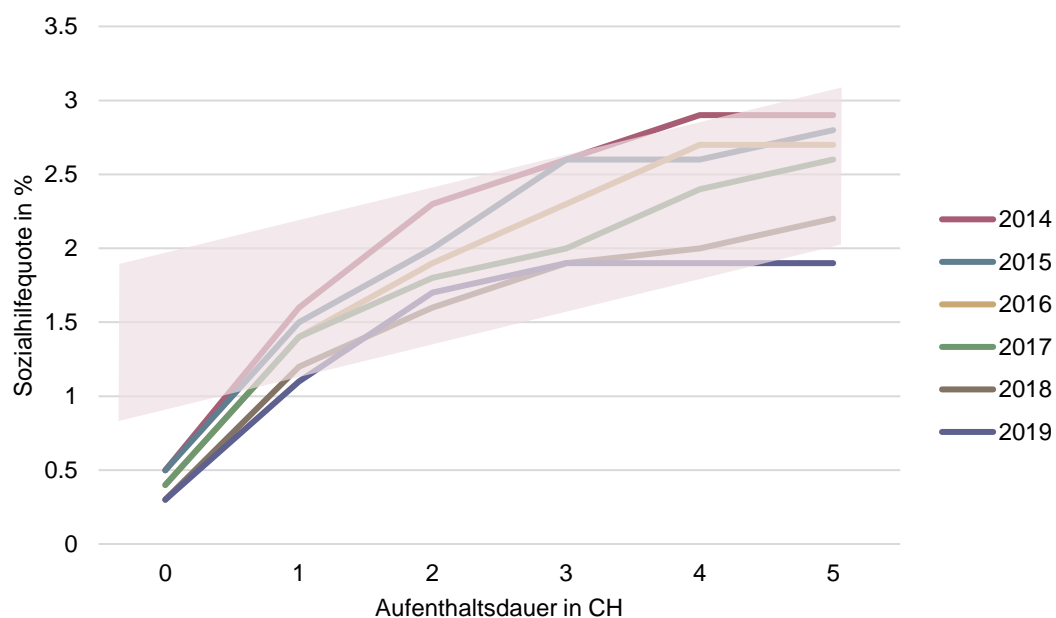
Im zweiten Schritt berechnen wir die Sozialhilfekosten für diese Personen, basierend auf den durchschnittlichen Sozialhilfekosten pro Monat und Dossier.

Die Korrektur der Sozialhilfequote ergibt sich wie folgt:

- Die Betrachtung der Sozialhilfequote im Verlaufe des Aufenthalts in der Schweiz zeigt, dass sie in den ersten Jahren stark ansteigt und ca. ab 10-15 Jahren Aufenthalt stabilisiert. Das bedeutet, dass die Personen in den ersten Jahren weniger auf die Sozialhilfe angewiesen sind, resp. wegen allfälligen migrationsrechtlichen Konsequenzen weniger beziehen.
- Eine detailliertere Betrachtung der Personen mit Aufenthalt von weniger als fünf Jahren zeigt, dass die Sozialhilfequote im ersten Jahr massiv tiefer ist als in den Folgejahren, und auch der Sprung von Jahr 0-1, zu Jahr 1-2 massiv grösser ist. Dieser Sprung ist wahrscheinlich zumindest teilweise mit den rechtlichen Bedingungen unter FZA zu erklären (kein Anspruch, wenn weniger als 1 Jahr erwerbstätig).
- Einfachheitshalber nehmen wir deshalb an, dass die Bezugsquote mit UBRL im ersten Jahr auf die Hälfte der Quote in den Jahren 2-10 steigt. So ist die Zunahme zwischen den Jahren 0 und 1 ähnlich wie in den Folgejahren, und die Bezugsdauer von einem halben Jahr ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 6-5: Verlauf der Bezugsquote nach Aufenthaltsdauer: Jahr 0-30

Lesehinweis: Jede Linie bildet eine Einreisekohorte ab, wobei in der Legende das Einreisejahr angegeben ist.

Abbildung 6-6: Verlauf der Bezugsquote nach Aufenthaltsdauer, Zoom-In, Jahr 0-5

Lesehinweis: Jede Linie bildet eine Einreisekohorte ab, wobei in der Legende das Einreisejahr angegeben ist.

Die so berechnete Bezugsquote sieht wie folgt aus:

Abbildung 6-7: Interpolierte Bezugsquote für Personen mit weniger als ein Jahr Erwerbstätigkeit

Jahr	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen vor UBRL	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	Δ Quote in %-Punkte
2015	0.50%	0.73%	0.23%
2016	0.40%	0.71%	0.31%
2017	0.40%	0.65%	0.25%
2018	0.30%	0.60%	0.30%
2019	0.30%	0.56%	0.26%

Für das Szenarien «Min» haben wir analog wie bei der Personengruppe (2) 25% der Personen/Kosten subtrahiert.

Die **Kosten** ergeben sich aus der Multiplikation der Anzahl Personen mit dem durchschnittlichen monatlichen Kostensatz *12 Monate. Wir nehmen 12 Monate als Grundlage, weil wir bei der Anzahl Personen eine Bestandesbetrachtung haben, und dort nur die halbjährige Bezugsdauer eingeflossen ist (nur halbe Bezugsquote). Die Kostensätze je Haushalte sind die gleichen wie bei der Personengruppe (2), diese passen wir jedoch an die Dossierzusammensetzung der Personen mit weniger als 1 Jahr Aufenthalt an. Da bei dieser Personengruppe mehr Personen alleinstehend und verheiratet ohne Kinder sind, sind die durchschnittlichen Kosten pro Dossier leicht tiefer als bei der Personengruppe (2).

Die Kosten transferieren wir nicht auf mehrere Jahre (im Vergleich zur Personengruppe 2), da wir hier bei den Personen und damit auch bei den Kosten bereits eine Bestandes-/Einjahresbetrachtung eingenommen haben.

c) Ergebnisse und Einordnung

		2015	2016	2017	2018	2019
Ausgangslage	Anzahl Personen in Personengruppe (nur Erwachsene)	85'085	80'524	78'087	77'317	76'529
	... davon Anzahl sozialhilfebeziehende Personen (nur Erwachsene)	425	322	312	232	230
	Sozialhilfequote der Personengruppe (nur Erwachsene)	0.50%	0.40%	0.40%	0.30%	0.30%
	Ø Bezugsdauer in Mt.	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0
	Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Person (ohne Kinder)	3'077	3'000	3'029	2'993	2'989
	Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung in Mio. CHF	2'727	2'821	2'831	2'815	2'796
Mit UBRL Max	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	190	250	200	230	200
	Anzahl neue Dossiers	147	199	161	191	167
	Anzahl Personen inkl. Kinder	221	300	242	288	252
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	0.73%	0.71%	0.65%	0.60%	0.56%
	Δ Quote in %-Punkte	0.23%	0.31%	0.25%	0.30%	0.26%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	5.4	7.2	5.8	6.9	6.0
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
Mit UBRL Min	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	143	188	150	173	150
	Anzahl neue Dossiers	110	149	121	143	126
	Anzahl Personen inkl. Kinder	166	225	182	216	189
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	0.67%	0.63%	0.59%	0.52%	0.50%
	Δ Quote in %-Punkte	0.17%	0.23%	0.19%	0.22%	0.20%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	4.1	5.4	4.4	5.2	4.5
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%

6.6.4 Ehemals Selbständigerwerbende

a) Theoretische Grundlage

Unter FZA kann der Bezug von Sozialhilfe zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Der Bezug ist entsprechend kaum möglich. Nach der Teilübernahme der UBRL sind die ehemals selbständigerwerbende Personen den ehemals angestellten Personen gleichgestellt. Sie können entsprechend, je nach der Dauer der Erwerbstätigkeit in der Schweiz entweder für 6 Monate oder «unbefristet», solange die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten wird, oder ein Daueraufenthaltsrecht ausgestellt wird, Sozialhilfe beziehen.

b) Methodik

Die Berechnung erfolgt auf Basis der Gesamtpopulation, d.h. ohne Betrachtung von Individualdaten. Eine differenziertere Methodik ist mit den Daten nicht möglich. Da die Gesamtpopulation verhältnismässig klein ist, können jedoch auch so aussagekräftige Resultate erzielt werden.

Wir übertragen die Sozialhilfequoten von den unselbständig Erwerbstätigen auf die selbständig Erwerbstätigen, da sie mit UBRL gleichgestellt sind. Dies erfolgt differenziert für Personen mit weniger und mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit. Erstere Personengruppe ist allerdings sehr klein (weniger als 100 Personen), weshalb wir auf eine weiterführende Analyse verzichten. Für die Personen mit mehr als einem Jahr Erwerbstätigkeit ändert sich die Bezugsquote wie folgt:

Abbildung 6-8: Änderung der Bezugsquote mit UBRL bei den ehemals selbständig Erwerbenden

Jahr	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen vor UBRL	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	Δ Quote in %-Punkte
2015	1.7%	3.0%	1.3%
2016	1.9%	3.0%	1.1%
2017	1.9%	2.9%	1.1%
2018	1.6%	2.8%	1.2%
2019	1.5%	2.7%	1.2%

Mit der Übernahme der gleichen Bezugsquote wie bei den unselbständigen Erwerbstätigen wird auch eine gleiche **Bezugsdauer** unterlegt.

Basierend darauf berechnen wir die Anzahl zusätzliche Sozialhilfebeziehende unter UBRL. Das Szenario «Min» wird analog zur Personengruppe (2) gebildet (-25% der Personen und Kosten).

Validierung der Annahme

Die Annahme der gleichen Sozialhilfequote wie bei den unselbständigen Erwerbstätigen ist gewagt, denn einerseits verfügen Selbständige oft über ein Inventar und damit über ein Vermögen, das sie vor dem Sozialhilfebezug liquidieren müssen. Dies spricht tendenziell für eine tiefere Sozialhilfequote. Andererseits ist bekannt, und auch in den Daten ersichtlich, dass die Einkommensverteilung bei den Selbständigen anders aussieht als bei den Unselbständigen (mehr Personen mit einem Niedrigeinkommen bei den Selbständigen). Dies darf aber nicht als direkter Hinweis für ein potenziell höheres Armutsrisiko gewertet werden, da bei Selbständigen oftmals das private und geschäftliche Einkommen und Vermögen nicht klar differenziert ist.

Ein Vergleich zur Schweizer Bevölkerung ist schwierig, da die Daten dazu fehlen. Grundsätzlich ist der Anteil der selbständig Erwerbenden in der Schweizer Bevölkerung höher als unter den Personen der EU/EFTA. Entsprechend dürfte auch der Anteil Selbständige unter den Sozialhilfebeziehenden mit Schweizer Pass höher sein. In der Sozialhilfestatistik ist nicht ersichtlich, ob die Personen vor dem Sozialhilfeanspruch selbständig waren oder nicht, es ist nur erfasst, ob sie während dem Sozialhilfeanspruch selbständig oder angestellt sind. Diese Quote ist bei den Personen aus der EU/EFTA deutlich tiefer als bei der Schweizer Bevölkerung. Daraus kann aber nichts abgeleitet werden, da unter FZA Selbständige aus dem EU/EFTA-Raum eigentlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Die **Kosten** ergeben sich aus der Multiplikation der Anzahl Personen mit dem durchschnittlichen monatlichen Kostensatz *12 Monate (analog Personengruppe 1). Wir nehmen 12 Monate als Grundlage, weil wir bei der Anzahl Personen eine Bestandsbetrachtung haben, und bei der dortigen Berechnung die mehrjährige Bezugsdauer eingeflossen ist. Die Kostensätze je Haushalte sind die gleichen wie bei der Personengruppe (2), diese passen wir jedoch an die Dossierzusammensetzung der Selbständigerwerbenden an. Da bei dieser Personengruppe weniger Familien zu finden sind, sind die durchschnittlichen Kosten pro Dossier leicht tiefer als bei der Personengruppe (2), aber leicht höher als bei den Kurzaufenthalter (Personengruppe 1).

Die Kosten transferieren wir nicht auf mehrere Jahre (im Vergleich zur Personengruppe 2), da wir hier bei den Personen und damit auch bei den Kosten bereits eine Bestandes-/Einjahresbetrachtung eingenommen haben.

c) Ergebnis

		2015	2016	2017	2018	2019
Ausgangslage	Anzahl Personen in Personengruppe (nur Erwachsene)	24'052	24'232	24'345	24'497	24'286
	... davon Anzahl sozialhilfebeziehende Personen (nur Erwachsene)	413	452	453	392	371
	Sozialhilfequote der Personengruppe (nur Erwachsene)	1.7%	1.9%	1.9%	1.6%	1.5%
	Ø Bezugsdauer in Mt.	21.8	22.1	21.8	21.9	22.3
	Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Person (ohne Kinder)	3'418	3'428	3'488	3'502	3'533
	Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung in Mio. CHF	2'727	2'821	2'831	2'815	2'796
Mit UBRL Max	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	315	276	260	301	293
	Anzahl neue Dossiers	217	190	179	207	201
	Anzahl Personen inkl. Kinder	434	380	358	415	404
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	3.0%	3.0%	2.9%	2.8%	2.7%
	Δ Quote in %-Punkte	1.3%	1.1%	1.1%	1.2%	1.2%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	7.9	7.0	6.8	7.9	7.9
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
Mit UBRL Min	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	236	207	195	226	220
	Anzahl neue Dossiers	162	142	134	155	151
	Anzahl Personen inkl. Kinder	326	285	269	311	303
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	2.7%	2.7%	2.7%	2.5%	2.4%
	Δ Quote in %-Punkte	1.0%	0.9%	0.8%	0.9%	0.9%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	6.0	5.3	5.1	6.0	5.9
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%

6.7 Zusammenzug Ergebnisse Sozialhilfe

Für die Berechnung des Gesamtergebnisses werden die Personenanzahlen und Kosten der einzelnen Gruppen addiert.

		2015	2016	2017	2018	2019
Ausgangslage	Anzahl Personen in Personengruppe (nur Erwachsene)	1'047'023	1'061'569	1'072'047	1'089'204	1'103'009
	... davon Anzahl sozialhilfebeziehende Personen (nur Erwachsene)	28'288	29'140	28'796	27'770	26'987
	Sozialhilfequote der Personengruppe (nur Erwachsene)	2.70%	2.75%	2.69%	2.55%	2.45%
	Ø Bezugsdauer in Mt.	Für Kurzaufenthalterinnen 6 Monate für die übrigen ca. 22 Monate-				
	Ø Sozialhilfekosten / Mt. und Person (ohne Kinder)	3'712	3'655	3'779	3'751	3'869
	Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung in Mio. CHF	2'727	2'821	2'831	2'815	2'796
Mit UBRL Max	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	2'932	2'904	2'936	3'047	2'975
	Anzahl neue Dossiers	1'777	1'774	1'782	1'863	1'815
	Anzahl Personen inkl. Kinder	4'052	4'009	4'067	4'224	4'130
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	2.98%	3.02%	2.96%	2.83%	2.72%
	Δ Quote in %-Punkte	0.28%	0.27%	0.27%	0.28%	0.27%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	66.3	73.3	73.8	79.5	78.8
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	2.8%
Mit UBRL Min	Zusätzlich Sozialhilfebeziehende Erwachsene gemäss Berechnung	2'199	2'178	2'202	2'285	2'231
	Anzahl neue Dossiers	1'332	1'330	1'337	1'397	1'361
	Anzahl Personen inkl. Kinder	3'039	3'007	3'050	3'168	3'098
	Quote der sozialhilfebeziehenden Erwachsenen mit UBRL	6.5%	6.5%	6.3%	6.0%	5.7%
	Δ Quote in %-Punkte	3.8%	3.8%	3.7%	3.4%	3.3%
	Zusätzliche Sozialhilfekosten mit UBRL in Mio. CHF	49.7	54.9	55.4	59.6	59.1
	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtbevölkerung	1.8%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%

Für die Berechnung der Kosten eines zusätzlichen Monats werden nur die Kosten eines Monats der Personengruppe (2) und (3) berücksichtigt, da bei den Kurzaufenthalterinnen (1) die Bezugsdauer auf 6 Monate limitiert ist.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse komprimiert, aber differenziert für die Personengruppe zusammengezogen.

		Szenario Minimum					Szenario Maximum				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Personen											
Anzahl Dossiers	1 Unselbständige <1 Jahr ET	110	150	120	140	130	150	200	160	190	170
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	1'060	1'040	1'080	1'100	1'080	1'410	1'380	1'440	1'470	1'450
	3 Selbständige	160	140	130	160	150	220	190	180	210	200
	Total	1'330	1'330	1'330	1'400	1'360	1'780	1'770	1'780	1'870	1'820
Anzahl Erwachsene	1 Unselbständige <1 Jahr ET	140	190	150	170	150	190	250	200	230	200
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	1'820	1'780	1'860	1'890	1'860	2'430	2'380	2'480	2'520	2'480
	3 Selbständige	240	210	200	230	220	320	280	260	300	290
	Total	2'200	2'180	2'210	2'290	2'230	2'940	2'910	2'940	3'050	2'970
Anzahl Personen (inkl. Kinder)	1 Unselbständige <1 Jahr ET	170	230	180	220	190	220	300	240	290	250
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	2'550	2'500	2'600	2'640	2'610	3'400	3'330	3'470	3'520	3'470
	3 Selbständige	330	290	270	310	300	430	380	360	410	400
	Total	3'050	3'020	3'050	3'170	3'100	4'050	4'010	4'070	4'220	4'120
Einordnung Anzahl Personen	Bezügerquote EU/EFTA Sozialhilfe ohne UBRL	2.8%	2.8%	2.7%	2.6%	2.5%	2.8%	2.8%	2.7%	2.6%	2.5%
	Bezügerquote EU/EFTA Sozialhilfe mit UBRL	3.0%	3.0%	2.9%	2.8%	2.7%	3.1%	3.1%	3.0%	2.9%	2.8%
	Δ Bezügerquote in %-Punkte	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
	in % der Sozialhilfebeziehenden der Gesamtschweiz	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.1%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Kosten											
Jährliche Mehrkosten in Mio. CHF.	1 Unselbständige <1 Jahr ET	4.1	5.4	4.4	5.2	4.5	5.4	7.2	5.8	6.9	6.0
	2 Unselbständige >1 Jahr ET	39.7	44.3	45.9	48.5	48.7	52.9	59.0	61.3	64.6	65.0
	3 Selbständige	6.0	5.3	5.1	6.0	5.9	7.9	7.0	6.8	7.9	7.9
	Total	49.7	54.9	55.4	59.6	59.1	66.3	73.3	73.8	79.5	78.8
Einordnung	in % der Nettoausgaben für Sozialhilfe i.e.S. Gesamtschweiz	1.8%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	2.8%
Kostenlängerer Bezug	Kosten zusätzlicher Mt. (exkl. 1 Unselbständige) in Mio. CHF	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	3.4	3.2	3.4	3.5	3.5

Literaturverzeichnis

- Agersnap, Ole; Jensen, Amalie und Kleven, Henrik (2020): The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark. In: *American Economic Review: Insights*, 2, 4, 527–542.
- Barslund, Mikkel; Busse, Matthias; Vargas-Silva, Carlos; u. a. (2014): Labour mobility in the EU: Dynamics, patterns and policies. In: *Intereconomics*, 49, 3, 116–158.
- Batsaikhan, Uuriintuya; Darvas, Zsolt und Raposo, Inês Goncalves (2018): People on the move: migration and mobility in the European Union. Brussels, Belgium, Bruegel.
- Benton, Meghan und Petrovic, Milica (2013): How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union. Brüssel, Migration Policy Institute Europe.
- Blauberger, Michael; Heindlmaier, Anita; Kramer, Dion; u. a. (2018): ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence. In: *Journal of European Public Policy*, 25, 10, 1422–1441.
- Boeri, Tito (2010): Immigration to the Land of Redistribution. In: *Economica*, 77, 308, 651–687.
- Bogdanov, Latchezar; Hristova, Assenka; Yotov, u. a. (2014): Fiscal Impact of EU Migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the UK. Brüssel, European Citizen Action Service.
- Bonin, Holger; Krause-Pilatus, Annabelle; Rinne, Ulf; u. a. (2020): Wirtschaftliche Effekte der EU-Arbeitskräftemobilität in den Ziel- und Herkunftsländern - Ein kurzer Literaturüberblick. IZA Institute of Labor Economics.
- Borjas, George J. (1999): Immigration and Welfare Magnets. In: *Journal of Labor Economics*, 17, 4, Teil 1.
- Bundesamt für Statistik BFS; Universität Fribourg (UNIFR) und Universität Neuchâtel (UNINE) (2020): Panorama Gesellschaft Schweiz 2020: Migration - Integration - Partizipation. Neuchâtel.
- Castro-Martín, Teresa und Cortina, Clara (2015): Demographic Issues of Intra-European Migration: Destinations, Family and Settlement. In: *European Journal of Population*, 31, 109–125.
- Cohen, Alon und Razin, Assaf (2008): The Skill Composition of Immigrants and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration. Cambridge, MA.
- De Giorgi, Giacomo und Pellizzari, Michele (2009): Welfare migration in Europe. In: *Labour Economics*, 16, 353–363.
- Dustmann, Christian und Frattini, Tommaso (2014): The Fiscal Effects of Immigration to the UK. In: *The Economic Journal*, 124, 580, F593–F643.
- Dustmann, Christian; Frattini, Tommaso und Halls, Caroline (2010): Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*. In: *Fiscal Studies*, 31, 1, 1–41.
- Ferwerda, Jeremy; Marbach, Moritz und Hangartner, Dominik (2024): Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland. In: *American Journal of Political Science*, 68, 3, 874–890.

- Frey, Miriam und Kägi, Wolfram (2022): Finanzierungssystem HFKG: Evaluation nach Artikel 69 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG), Evaluationspaket B. Basel, BSS Volkswirtschaftliche Beratung. Schlussbericht.
- Gago, Angie (2021): All of the same type? The use of fears of 'welfare tourism' to limit the access of EU migrants to social benefits in the UK and Germany. In: *Social Policy Review 33: Analysis and Debate in Social Policy* *Social Policy Review 33*. Bristol University Press, S. 203–222.
- Giulietti, Corrado; Guzi, Martin; Kahanec, Martin; u. a. (2011): Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU. IZA Discussion Papers, No. 6075. Bonn, Institute for the Study of Labor IZA.
- Grabbe, Christina (2023): Free movement and access to social security in the EU: The challenge of exporting unemployment benefits. In: *European Journal of Social Security*, 25, 1, 20–40.
- Guild, Elspeth; Carrera, Sergio und Eisele, Katharina (Hrsg.) (2013): Social benefits and migration: a contested relationship and policy challenge in the EU. Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Heindlmaier, Von Anita und Blauburger, Michael (2016): Wie sozial soll die EU noch sein? Wien, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE).
- Juravle, Carmen; Weber, Tina; Canetta, Emanuela; u. a. (2013): Fact finding analysis on the impact on Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence. Report submitted to DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract. ICF GHK / milieu Ltd.
- Lafleur, Jean-Michel und Vintila, Daniela (Hrsg.) (2020): Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): Comparing Access to Welfare Entitlements. Cham, Springer International Publishing.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg und Pons Rotger, Gabriel (2017): The fiscal impact of EU immigration on the tax-financed welfare state: Testing the 'welfare burden' thesis. In: *European Union Politics*, 18, 4, 620–639.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg; Rotger, Gabriel Pons und Thierry, Jessica Sampson (2019): Free movement of people and cross-border welfare in the European Union: Dynamic rules, limited outcomes. In: *Journal of European Social Policy*, 29, 1, 84–99.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg und Werner, Benjamin (2019): No welfare magnets – free movement and cross-border welfare in Germany and Denmark compared. In: *Journal of European Public Policy*, 26, 5, 637–655.
- Meyer, Bruce D. (1998): Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits? JCPR Working Papers, Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.
- Migration Advisory Committee (2018): EEA Migration in the UK: Final report. London.
- Mooyaart, Jarl und De Valk, Helga (2021): Intra-EU Migration 2010-2020. QuantMig Project Deliverable D4.2. Den Haag, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen.

- Münz, Rainer; Straubhaar, Thomas; Vadean, Florin P; u. a. (2006): The costs and benefits of European immigration, HWWI Policy Report, No. 3. Hamburg, Hamburgisches Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI).
- Ochel, Wolfgang (2007): The Free Movement of Inactive Citizens in the EU - A Challenge for the European Welfare State? In: CESifo Working Paper Series No. 1930.
- Österman, Marcus; Palme, Joakim und Ruhs, Martin (2024): Free Movement versus European Welfare States? Variations of the Fiscal Effects of EU Migrants across Welfare State Regimes. In: *Politics & Society*, 52, 3, 376–408.
- Oxford Economics (2018): The Fiscal Impact of Immigration on the UK. A Report for the Migration Advisory Committee. London.
- Pedersen, Peder J.; Pytlikova, Mariola und Smith, Nina (2008): Selection and network effects—Migration flows into OECD countries 1990–2000. In: *European Economic Review*, 52, 1160–1186.
- Razin, Assaf und Wahba, Jackline (2015): Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity. In: *The Scandinavian Journal of Economics*, 117, 2, 369–402.
- Schaltegger, Dr Christoph A; Portmann, Dr Marco und Gysel, MA Joel (2024): Arbeitsmigration in die Schweiz: Die wichtigsten Erkenntnisse zu Bevölkerungswachstum, Wohlstand, Sozialstaat & Co. In: *IWP Policy Papers*, 4, 17.
- SEM - Melanie Senn (2025). Schweizer Staatsangehörige in der EU/EFTA. Hintergrundinformationen. Aktenzeichen: 023-5538/2
- Werner, Benjamin (2017): Das europäische Freizügigkeitsregime als Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme: Reaktionen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die Folgen. In: *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 58, 4, 509–532.

Datenquellen:

a) Individualdaten: Auszüge für Jahre 2012-2022 aller Personen aus der EU/EFTA:

- Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP)
- Statistik soziale Verlaufsmuster (SHIVALV)
- Sozialhilfestatistik (SHS), Personendaten und Dossiers
- Individuelle Konti (IK) der zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)

b) Von Bundesämtern aufbereitete Daten:

- BSV (2025). Zusammenstellung Rentenbezüger/-innen und EL-Bezüger/-innen zu AV.
- Hochschulstatistik des BFS zu den Studierendenzahlen nach Staatsangehörigkeit und Bildungsausländer/-innen und Bildungsinländer/-innen
- Grenzgängerstatistik (GGS) des BFS
- SECO: registrierten Arbeitslose und gemeldeten Stellensuchende

c) Ergänzende Daten aus offiziellen Statistiken des Bundes

BAG (2024). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>

BSV (2023). Statistik der Ergänzungsleistungen zur AV und IV 2022. https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/el/statistiken/el_stat_2022.pdf.download.pdf/Statistik%20der%20Erg%C3%A4nzungsleistungen%20zur%20AHV%20und%20IV%202022.pdf

BFS (2023). EL-Ausgaben nach Staatsangehörigkeit, 1993-2023. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit/geschuetzte-arbeit.assetdetail.31806395.html>

BFS (2023). Finanzstatistik der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen (FIBS).

- Jährliche Nettoausgaben für wirtschaftliche Sozialhilfe pro Empfänger/in nach Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-bedarfsabhaengige-sozialleistungen.assetdetail.30765335.html>
- Nettoausgaben für armutsbekämpfende bedarfsabhängige Sozialleistungen nach Leistung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-bedarfsabhaengige-sozialleistungen.assetdetail.30765343.html>

BFS (2024). Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.assetdetail.30526428.html>