



An den Grossen Rat

26.5047.02

PD/P265047

Basel, 4. März 2026

Regierungsratsbeschluss vom 3. März 2026

Interpellation Nr. 13 Joël Thüring betreffend Auswirkungen des EU-Unterwerfungsvertrages auf Sozialhilfe, kantonale Kompetenzen und berufliche Qualifikationen

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 4. Februar 2026)

«Mit dem geplanten neuen Vertragspaket zwischen der Schweiz und der EU, dem Unterwerfungsvertrag, würden zentrale Bereiche der schweizerischen Ordnung tiefgreifend verändert. Betroffen sind insbesondere die Personenfreizügigkeit, die kantonalen Mitwirkungsrechte sowie die Zuständigkeiten der Kantone im Bereich der beruflichen Qualifikationen.

Der Vertrag sieht eine dynamische Rechtsübernahme von EU-Recht vor, welches in Brüssel ausgearbeitet wird und in der Schweiz ohne echte direktdemokratische Einflussmöglichkeiten umgesetzt werden soll. Dies birgt erhebliche Risiken für die finanzielle Stabilität, den Föderalismus sowie für den Qualitäts- und Missbrauchsschutz insbesondere in den Bereichen Sozialhilfe, Gesundheitswesen und Bildung.

I. Auswirkungen auf Sozialhilfe und öffentliche Finanzen

Mit dem EU-Unterwerfungsvertrag drohen der Schweiz – und so auch dem Kanton Basel-Stadt – zusätzliche Sozialhilfefälle und erhebliche Mehrkosten. Grund dafür sind neue Regeln bei der Personenfreizügigkeit, welche es EU-Bürgern erleichtern, einen Daueraufenthaltsstatus zu erlangen. Integrationskriterien wie Sprachkenntnisse oder eine stabile wirtschaftliche Integration spielen keine Rolle mehr. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Personen aus dem Niedriglohnsektor sowie Personen ohne ausreichende Kenntnisse einer Landessprache verstärkt in die Schweiz einwandern und aufgrund der hohen Sozialhilfeleistungen dauerhaft hier verbleiben.

II. Schwächung der kantonalen Mitwirkungsrechte und des Föderalismus

Gemäss Bundesverfassung wirken die Kantone an der Gestaltung der Aussenpolitik mit. In der Praxis erfolgt dies heute primär über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Direktorenkonferenzen sowie Stellungnahmen der Kantonsregierungen – ohne direkte institutionelle Mitwirkung der Parlamente. Mit dem Unterwerfungsvertrag würden zusätzliche Sachbereiche dem EU-Recht unterstellt. Dynamisch übernommene Rechtsakte würden in Brüssel ausgearbeitet und auf Bundesebene umgesetzt, ohne dass die Kantonsparlamente verbindlich Einfluss nehmen könnten. Damit würden die Mitwirkungsrechte der Kantone und insbesondere der Kantonsparlamentarier weiter ausgehöhlt – obwohl diese ein zentraler Bestandteil der föderalen Ordnung sind.

III. Berufliche Qualifikationen, Vollzugskompetenzen und Qualitätsverlust

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit müsste die Schweiz umfangreiche Änderungen im Bereich der Anerkennung beruflicher Qualifikationen übernehmen. Davon sind die Kantone besonders betroffen, da sowohl die Reglementierung vieler Berufe als auch der Vollzug – insbesondere die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen – in ihrer Zuständigkeit liegen. Betroffen wären u.a. Berufe im Gesundheitswesen, im Bildungsbereich sowie in der Betreuung und Erziehung

Minderjähriger. Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest, dass aufgrund der Übernahme von EU-Recht zusätzlicher rechtlicher Anpassungsbedarf sowie ein erhöhter Personalaufwand für die Kantone entstünden.

Mit dem Vertragspaket würde zudem die EU-Richtlinie zur Verhältnismässigkeitsprüfung von Berufsreglementierungen übernommen, welche unmittelbar und von den Kantonen zwingend zu vollziehen wäre. Dies würde sie verpflichten, bestehende Reglementierungen fortlaufend auf ihre EU-rechtliche Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Es besteht die Gefahr, dass der bewährte Qualitätsschutz zugunsten einer Liberalisierung nach EU-Vorgaben abgebaut werden müsste.

Ich ersuche den Regierungsrat daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

Zum Komplex 1:

1. Mit wie vielen zusätzlichen Sozialhilfefällen und Mehrkosten im Sozialbereich rechnet er?
2. Waren ihm diese möglichen Folgen bekannt, und wie beurteilt er diese Entwicklung?
3. Welche Massnahmen plant er, um die erwarteten Mehrkosten im Sozialbereich abzufedern?
4. Welche Gefahren sieht er in Bezug auf Missbräuche im Sozialhilfebereich aufgrund der neuen Freizügigkeitsregeln, und welche konkreten Gegenmassnahmen sind geplant?

Zum Komplex 2:

5. In welchen konkreten Bereichen würden bei der Umsetzung die bisherigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone eingeschränkt oder faktisch ausgehebelt?
6. Welche Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen sieht er vor, um die geschwächten kantonalen Mitwirkungsrechte zu kompensieren?
7. Teilt er die Einschätzung, dass der EU-Unterwerfungsvertrag zu einer Stärkung des Zentralismus führt – zugunsten der KdK und zulasten der kantonalen Parlamente?

Zum Komplex 3:

8. Welche kantonalen gesetzlichen Regelungen müssten bei Annahme angepasst werden, da sie mit dem neuen Vertragsrecht unvereinbar wären?
9. Welche konkreten Änderungen ergäben sich bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, insbesondere im medizinischen Bereich?
10. Welcher Handlungsspielraum verbliebe dem Kanton, um Missbrauch oder Qualitätsverluste bei der Anerkennung ausländischer Diplome – insbesondere im Gesundheitswesen – zu verhindern?
11. Welche Auswirkungen hätte die vorgesehene Verhältnismässigkeitsprüfung auf die heute reglementierten Berufe im Kanton? Bei welchen Berufen ist anzunehmen, dass sie dieser Prüfung nicht standhalten würden?
12. Welche zusätzlichen personellen Ressourcen wären für den Kanton zur Umsetzung der Vorschriften im Bereich der beruflichen Qualifikationen erforderlich?
13. Mit welchen Gesamtkosten rechnet der Regierungsrat für die Umsetzung dieser Vorschriften?
Joël Thüring»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält zukunftsfähige und ausbaubare Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) für elementar. Er begrüsst daher das Paket Schweiz-EU (Bilaterale III) auch für den Kanton als Exportmotor der Schweiz und aufgrund seiner besonderen Betroffenheit mit seiner wirtschaftlich, wissenschaftlich, sozial und kulturell engen Verflechtung mit der trinationalen Metropolitanregion Basel, von der grosse Teile in der EU liegen. Er ist überzeugt, dass der Nutzen der Bilateralen III sowohl die verhältnismässigen, zusätzlichen Kosten als auch bei weitem die Gefahren überwiegt, die bei einem Stillstand in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU eintreten dürften. Er vertritt diese Haltung in Übereinstimmung mit der Verfassung des Kantons Basel-Stadt.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Interpellanten, dass mit den Bilateralen III auf die Kantone Neuerungen bei ihrer Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes zukommen, insbesondere bei der Europapolitik. Im Einklang mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) stellt der Regierungsrat mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat gewillt ist, Vorschläge für eine stärkere Mitwirkung der Kantone auszuarbeiten (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Oktober 2025). In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2025 unterstützt die KdK den entsprechenden Verhandlungsansatz des Bundesrates insgesamt, erwartet jedoch auch vom Bund Unterstützung bei den von den Abkommen betroffenen Aufgaben und macht eine Reihe von Vorschlägen für eine optimierte Umsetzung der Abkommen. Die Kantonsregierungen betonen in der Stellungnahme, wie wichtig ihr Einbezug in die verschiedenen aussen- oder innenpolitischen Prozesse ist. Zu den damit verbundenen Fragen werden derzeit in enger Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, KdK und Fachdirektorenkonferenzen Umsetzungsvorschläge erarbeitet. Zentral wird dabei sein, wie die innerstaatliche Umsetzung in der Botschaft des Bundesrats dargestellt wird.

Schliesslich weist der Regierungsrat zu Komplex 3 der Fragen des Interpellanten darauf hin, dass gerade die künftige Einbindung in das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) der EU sehr begrüssenswert ist: Nicht zuletzt gibt es einen Vorwarnmechanismus, über den sich die Staaten gegenseitig informieren, wenn jemandem ein Berufsverbot erteilt wurde. Derzeit ist der Schweiz der Zugang zu diesen Informationen nicht möglich. Künftig würde der Qualitätsschutz also vergrössert.

2. Zu den einzelnen Fragen

Zum Komplex 1:

1. *Mit wie vielen zusätzlichen Sozialhilfefällen und Mehrkosten im Sozialbereich rechnet er?*

Als Vorbemerkung: Die Regeln in Bezug auf die Zuwanderung bleiben grundsätzlich die gleichen. Die Zuwanderung bleibt also arbeitsmarktorientiert. Wie hoch die Zuwanderung ist, hängt vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz und in der EU ab.

Aufgrund des vorgesehenen künftigen Daueraufenthaltsrechts kann sich der Personenkreis mit Anspruch auf Sozialhilfe leicht vergrössern. Gemäss der Regulierungsfolgenabschätzungsstudie (RFA) dürften schweizweit jährlich zwischen 3'000 und 4'000 Personen zusätzlich Sozialhilfeleistungen beziehen. Dadurch könnten jährliche Mehrkosten von 56 bis 74 Millionen Franken verursacht werden, was rund 2.0 bis 2.7 Prozent der totalen Sozialhilfekosten ausmachen würden. Da Studien auf Annahmen beruhen, fordern die Kantone, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe anhand eines nationalen Sozialhilfe-Monitoring-Systems überwacht. Damit sollen die Arbeitsmarktintegration gefördert und eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit möglichst vermieden werden. Bei den Sozialhilfequoten handelt es sich um gesamtschweizerische Zahlen. Genaue Zahlen für den Kanton Basel-Stadt liegen nicht vor, wobei die Sozialhilfequote hier etwas höher ist. Entsprechend lassen sich auch keine robusten Aussagen zu einer allfälligen Betroffenheit des Kantons machen.

Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die Sozialhilfequote von EU-Angehörigen ähnlich tief ist wie diejenige von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern (1.9 Prozent für CH-Bürger, 2.3 Prozent für EU-Bürger gegenüber 6.7 Prozent bei Drittstaatsangehörigen). Dies gilt auch für den Kanton Basel-Stadt. Staatsangehörige einzelner Länder aus der EU, zum Beispiel Deutschland, haben sogar tiefere Sozialhilfequoten als Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Angesichts der funktionierenden Integration (siehe nächsten Absatz) und der arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspraxis besteht kein Grund zur Annahme, dass diese Zahl sich signifikant über den gemachten Annahmen verschlechtern wird. Sie ist insgesamt verhältnismässig im Vergleich zum Nutzen der Bilateralen III.

Zur Integration kann festgehalten werden, dass das neu einzuführende Daueraufenthaltsrecht erst nach fünf Jahren und auf Antrag ausgestellt wird und dieses nur erwerbstätigen EU-Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen, die sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, gewährt wird. Der Bund geht darüber hinaus davon aus, dass die punktuelle Erweiterung des Familiennachzugs als vernachlässigbar für die Zuwanderung einzuschätzen ist. Aufgrund der weiterhin arbeitsmarktorientierten Ausrichtung der Zuwanderung in die Schweiz und mit den Bilateralen III verbundenen Ausnahmen und Absicherungen soll sichergestellt werden, dass ebendiese Ausrichtung zur nötigen Integration beiträgt.

2. *Waren ihm diese möglichen Folgen bekannt, und wie beurteilt er diese Entwicklung?*

Siehe Antwort auf Frage 1.

3. *Welche Massnahmen plant er, um die erwarteten Mehrkosten im Sozialbereich abzufedern?*

Siehe Antwort auf Frage 1.

4. *Welche Gefahren sieht er in Bezug auf Missbräuche im Sozialhilfebereich aufgrund der neuen Freizügigkeitsregeln, und welche konkreten Gegenmassnahmen sind geplant?*

Siehe Antwort auf Frage 1.

Zum Komplex 2:

5. *In welchen konkreten Bereichen würden bei der Umsetzung die bisherigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone eingeschränkt oder faktisch ausgehebelt?*

Grundsätzlich sind die Kompetenzen der Kantone von folgenden Abkommen betroffen: Personenfreizügigkeit (PFZ), Land- und Luftverkehr, Lebensmittelsicherheit, Strom und Gesundheit. Die Intensität der Betroffenheit der Kantone ist jedoch in diesen Abkommen unterschiedlich. So fallen die Bereiche PFZ, Land- und Luftverkehr, Lebensmittelsicherheit sowie Gesundheit weitgehend in die Kompetenz des Bundes; die Kantone sind hier überwiegend im Bereich des Vollzugs betroffen.

Siehe dazu auch Einleitung sowie die Antworten auf Fragen 6 und 7.

6. *Welche Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen sieht er vor, um die geschwächten kantonalen Mitwirkungsrechte zu kompensieren?*

Rechtserlasse werden üblicherweise durch die jeweils zuständige Verwaltung ausgearbeitet und falls erforderlich vom Parlament genehmigt, gegebenenfalls angepasst oder abgelehnt. Gleich verhält es sich auf EU-Ebene. Die EU-Rechtserlasse werden grundsätzlich durch die EU-Kommission (Verwaltung) ausgearbeitet und durch das EU-Parlament und den Rat der EU verabschiedet.

Soweit ein EU-Rechtserlass der dynamischen Rechtsübernahme untersteht, beteiligt sich die schweizerische Bundesverwaltung an der Ausarbeitung der EU-Rechtserlasse auf der Ebene der EU-Verwaltung (decision shaping). Sind kantonale Kompetenzen oder wesentliche Interessen der Kantone betroffen, sieht der Bund vor, dass sich neben der Bundesverwaltung auch die kantonale Verwaltung (in einer noch genauer zu definierenden Form) an der Ausarbeitung der EU-Rechtserlasse beteiligt. Grundsätzlich wird die föderale Ordnung der Schweiz durch das Vertragspaket also nicht erheblich geschwächt: Auch bei der sich daran anschliessenden parlamentarischen Genehmigungsphase ändert sich in der Schweiz nichts.

7. *Teilt er die Einschätzung, dass der EU-Unterwerfungsvertrag zu einer Stärkung des Zentralismus führt – zugunsten der KdK und zulasten der kantonalen Parlamente?*

Das Vertragspaket hat keine neuen, zusätzlichen zentralisierenden Auswirkungen, welche über die bisherigen Verträge mit der EU (oder dem übrigen Ausland) hinausgehen. Durch die neu zu schaffende Vereinbarung mit dem Bund über die Mitwirkung der Kantone wird das föderale Element gegenüber der bisherigen Praxis sogar grundsätzlich zusätzlich gestärkt. Es ist jederzeit in der Kompetenz der Kantone, die Rolle der KdK im bestehenden und künftigen Mitwirkungsprozess zu gestalten und festzulegen.

Ferner erfolgt die Vertretung des Kantons Basel-Stadt nach aussen durch den Regierungsrat (§ 104 Abs. 1 Bst. d Kantonsverfassung Basel-Stadt [KV BS; SG 111.100]). Er richtet sich dabei auch nach dem Europa-Auftrag in der Verfassung (§ 2 Abs. 4 KV BS). Er vertritt diese Haltung auch in der KdK, um seine Anliegen einbringen zu können. Dies gilt unabhängig von den Bilateralen III und hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die kantonale Gewaltenteilung. Falls sich bei der Umsetzung des EU-Vertragspakets Entwicklungen ergeben, die im Kanton Auswirkungen auf Gesetzesstufe haben, wird der Regierungsrat den Grossen Rat entsprechend darüber informieren.

Zum Komplex 3:

8. *Welche kantonalen gesetzlichen Regelungen müssten bei Annahme angepasst werden, da sie mit dem neuen Vertragsrecht unvereinbar wären?*

Dem Bund ist keine rechtliche Grundlage bekannt (sei es auf Bundes- oder auf kantonaler Ebene), die mit den Grundsätzen der Richtlinie über eine Verhältnismässigkeitsprüfung vor dem Erlass neuer Berufsreglementierungen (die auch eine Art regelmässige Prüfung existierender Reglementierungen vorsieht) nicht vereinbar wäre. Es ist demzufolge auch in Bezug auf die Verhältnismässigkeitsprüfung mit keinen gesetzlichen Anpassungen zu rechnen.

9. *Welche konkreten Änderungen ergäben sich bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, insbesondere im medizinischen Bereich?*

Siehe Antwort auf Frage 8.

10. *Welcher Handlungsspielraum verbliebe dem Kanton, um Missbrauch oder Qualitätsverluste bei der Anerkennung ausländischer Diplome – insbesondere im Gesundheitswesen – zu verhindern?*

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen spielt eine wichtige Rolle im Rahmen des Fachkräftemangels, vor allem im Gesundheitssektor. Es gibt keinen Qualitätsverlust: Die Anerkennungsbehörde sorgt für die Vergleichbarkeit mit Schweizer Standards und verlangt bei Bedarf Ausgleichsmassnahmen. Dies ist schon jetzt möglich und wird auch mit dem Paket Schweiz-EU möglich sein. Durch die im Paket Schweiz-EU vorgesehene Verwaltungszusammenarbeit über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) könnte die Schweiz zudem für den Nachweis von erforderlichen Berufsqualifikationen vom Europäischen Berufsausweis Gebrauch machen und den Vorwarnmechanismus bei einem Verbot oder bei einer Beschränkung der Ausübung eines reglementierten Berufs nutzen. Zu diesem Vorwarnmechanismus hat die Schweiz heute keinen Zugang.

11. Welche Auswirkungen hätte die vorgesehene Verhältnismässigkeitsprüfung auf die heute reglementierten Berufe im Kanton? Bei welchen Berufen ist anzunehmen, dass sie dieser Prüfung nicht standhalten würden?

Bereits heute gilt aufgrund des schweizerischen Rechts, dass Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit – u. a. Bewilligungspflichten für bestimmte Berufe – einem öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig sein müssen. Es darf daher angenommen werden, dass schweizweit die kantonal geregelten Berufe den EU-Richtlinien standhalten.

Siehe im Übrigen auch Antwort auf Frage 8.

12. Welche zusätzlichen personellen Ressourcen wären für den Kanton zur Umsetzung der Vorschriften im Bereich der beruflichen Qualifikationen erforderlich?

Gewisse Funktionen sind neu zu planen, können aber grundsätzlich von existierenden Stellen gewährleistet werden, wie etwa die koordinierende Stelle gemäss Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (VE-BGVV; siehe Erläuternder Bericht des Bundesrates, Kap. 2.3.9.2.1). Für weitere Aufgaben ist eine politische Auswertung der Kantone unabdingbar (wie den Aufwand für eine systemische Kontrolle der Vorwarnungen im IMI). Diese Kosten hängen indes auch von der finalen Fassung des erwähnten Bundesgesetzes ab und lassen sich daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht konkret beziffern. Ein geringfügiger personeller Mehrbedarf ist aber nicht auszuschliessen.

13. Mit welchen Gesamtkosten rechnet der Regierungsrat für die Umsetzung dieser Vorschriften?

Der Bundesrat schätzt auf Basis des Jahres 2025 die direkten jährlichen Teilnahmekosten auf 106'829 Euro für die Beiträge, die die Schweiz für IMI zu bezahlen hätte und die durch den Bund gedeckt würden: Siehe Erläuternder Bericht des Bundesrates (Kap. 2.3.9.1.1[1]) und Antwort auf Frage 12 betreffend die Personalressourcen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin