KANTON
LUZERN

Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 7. September 2026
Kantonsratspräsidentin Lüthold Angela

B 99 Totalrevision des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt; Entwurf eines neuen Gesetzes über das Einwohnermeldewesen / Justiz- und Sicherheitsdepartement

1. Beratung

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsidentin Maria Pilotto.

Maria Pilotto: Die SPK hat die Vorlage am 19. August 2026 beraten. Das Gesetz wurde seit dem Jahr 1948 nur geringfügig angepasst, daher auch die Totalrevision. Dementsprechend wurden auch inhaltliche und sprachliche Anpassungen vorgenommen. Eine sprachliche Anpassung ist auch der Titel des Gesetzes, das neu «Gesetz über das Einwohnermeldewesen» heisst. Wie zuvor hat sich das Departement mehrmals darüber unterhalten, wie ein geschlechtsneutraler Titel heissen könnte. Mit der Bezeichnung «Einwohnermeldewesen» wurde in der Kommission unter anderem die Kohärenz zum Bund höher gewichtet als eine geschlechterneutrale Schreibweise. Ein entsprechender Antrag auf Gesetz über das Wohnsitzmeldewesen wurde abgelehnt, weil es unter anderem verschiedene Wohnsitzbegriffe gibt und diese unterschiedlich reglementiert werden. Inhaltlich wurden die Aufgaben der Gemeinden und auch der Einwohnerinnen und Einwohner geschärft. Das wird von der Kommission begrüsst, unter anderem auch die durch die Vernehmlassung wieder angepasste Kann-Formulierung für das Bussenregime. Bei der vorliegenden Revision liegt es nun im Ermessen der Gemeinde, ob sie beim Verfehlen einer Meldepflicht Bussen ausstellt. Diese Busprozesse können zuweilen sehr aufwendig sein und die Balance zwischen Kosten und Nutzen wurde auch in der Vernehmlassung kritisiert. Das wurde vom Regierungsrat so übernommen und auch in der Kommission gutgeheissen. Über die maximale Bussenhöhe, die im Gesetz verdoppelt wurde, hat die Kommission auch diskutiert und wir werden nachher einen Antrag dazu beraten. Weiter wurden mit der Totalrevision die Wege und die Bedingungen des elektronischen Datenaustausches geklärt und den heutigen Anforderungen vor allem auch zum Datenschutz angepasst. Das hat die Kommission begrüsst. Zur Modernisierung des Gesetzes trägt auch zudem bei, dass nun auch in Luzern auf die physische Hinterlegung des Heimatscheins verzichtet wird. Die verschiedenen Massnahmen, die mit der Totalrevision umgesetzt werden, dienen auch dazu, die Aktualität der Einwohnerinnen- und Einwohnerregister zu verbessern. Es wurde jedoch auch darauf geachtet, dass weniger digital affine Personen niederschwellig den Meldepflichten nachkommen können. Das wurde auch von der Kommission hervorgehoben. Einer kleinen Änderung hat die Kommission mit der Streichung des Begriffs «Allianznamen» dem Gesetzesvorschlag einstimmig zugestimmt. Da es nach der Revision des Namensrechts auf Bundesebene im vergangenen März den Ehepaaren freigestellt ist, über die Verwendung des Bindestrichs zu entscheiden, wird es hinfällig, diese Allianznamen im Register zu erfassen. Damit haben wir ein sehr aktuelles Gesetz, in welchem wir die gegenwärtige Entwicklung auf Bundesebene einbeziehen können. Die SPK unterstützt die Totalrevision des Gesetzes und den damit verbundenen Abbau von administrativem Aufwand für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie für die Gemeinden einstimmig.

Für die Mitte-Fraktion spricht Agnes Keller-Bucher.

Agnes Keller-Bucher: Das jetzige Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt stammt aus dem Jahr 1948. Zwar wurden im Lauf der Zeit Anpassungen gemacht, doch es ist bei Weitem nicht mehr zeitgemäss. Deshalb ist es richtig, dass das Gesetz jetzt modernisiert wird. Unser Einwohnermeldewesen funktioniert bereits heute weitgehend digital. Die Gemeinden tauschen die Daten elektronisch aus. Die Zivilstandsämter arbeiten mit dem elektronischen Personenstandsregister Infostar, und die An- und Abmeldungen können mit eUmzug digital vorgenommen werden. Dieser elektronische Datenaustausch soll nun auch in den rechtlichen Grundlagen berücksichtigt werden. Deshalb ist es zu begrüssen, dass auch der Heimatschein nicht mehr physisch hinterlegt werden muss. Die entsprechenden Personenstandsdaten können von den Einwohnerdiensten direkt elektronisch bezogen werden. Somit entfallen auch die Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger. Die Meldungen werden deshalb deutlich benutzerfreundlicher. Dabei spielt aber auch der Datenschutz eine zentrale Rolle. Es muss klar geregelt sein, wer welche Daten zu welchem Zweck bearbeiten darf. Die Digitalisierung schafft Effizienz, erhöht aber auch die Anforderungen an die Datensicherheit und an die Zugriffskontrolle. Trotzdem bleibt es aber auch wichtig, dass für An-, Um- und Abmeldungen Möglichkeiten bestehen bleiben, sich persönlich oder schriftlich zu melden, für die Menschen, die nicht digital unterwegs sind. Mit der Revision soll das Gesetz auch sprachlich und inhaltlich an die veränderten Verhältnisse angepasst werden. Die Anpassungen dienen der interkantonalen Vereinheitlichung und zielen auf ein zeitgemässes, schlankes Gesetz hin. Wir unterstützen die Erhöhung des maximalen Bussenbetrags.
Eine Sanktion ist gerechtfertigt, wenn die Meldepflichten bewusst und immer wiederholt verletzt werden. Dabei ist es den Gemeinden vorbehalten, die Verhältnismässigkeit zu wahren. Zusammengefasst ist die Gesetzesanpassung ein notwendiger Schritt hin zu einem modernen, effizienten und bürgernahen Einwohnermeldewesen. Die Mitte-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Zu den Anträgen melden wir uns in der Detailberatung.

Für die SVP-Fraktion spricht Isabelle Kunz-Schwegler.

Isabelle Kunz-Schwegler: Mit der Botschaft B 99 liegt eine längst fällige Totalrevision des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt vor. Das heutige Gesetz stammt aus dem Jahr 1948 und wird den Anforderungen einer mobilen, digitalisierten Gesellschaft nicht mehr gerecht. Obwohl das Gesetz gelegentlich angepasst wurde, ist es insgesamt veraltet. Der fortschreitende digitale Wandel zeigt sich auch im Bereich des Einwohnermeldewesens. Die Behörden tauschen bereits heute viele Daten elektronisch aus. Die Revision schafft klare, zeitgemässe Grundlagen für ein modernes Meldesystem, das sowohl den Gemeinden als auch dem Kanton Rechtssicherheit und Effizienz bringt. Zentral ist die Abschaffung des Heimatscheins. Seit dem 1. Januar 2019 sind die Einwohnerdienste berechtigt, im Abrufverfahren Daten aus dem schweizerischen Personenstandsregister zu beziehen. Damit haben die Gemeinden direkten Zugang zu den bisher im Heimatschein aufgeführten Personenstandsdaten. Somit ist der Heimatschein ein historisch überholtes Dokument, das der digitalen Identitätsverwaltung keinen Mehrwert mehr bietet. Als wichtig erachten wir die präzise Definition von Haupt- und Nebenwohnsitz sowie Wochenaufenthalt, wodurch bisherige Unklarheiten und unterschiedliche Vollzugspraxen beseitigt werden. Das neue Gesetz ordnet die Kompetenzen zwischen Gemeinden und Kanton klar und schafft die Basis für vollständig digitale Meldeprozesse und einen automatisierten Datenaustausch. Hier begrüssen wir, dass die Gemeinden neu die Möglichkeit erhalten, die An-, Um- oder Abmeldung von Amtes wegen vornehmen zu können. Der SVP-Fraktion ist es wichtig, dass die Meldepflicht für Personen, die nicht digital unterwegs sind, weiterhin sichergestellt ist. Dem ist so. Für die Erfüllung der Meldepflicht gibt es drei Möglichkeiten: persönlich vorsprechen, schriftlich oder elektronisch. Die Festlegung der Höchstbusse unterstützen wir. Insgesamt handelt es sich um eine sachlich überzeugende Modernisierung, welche die Bürokratie reduziert, Harmonisierung mit dem Bundesrecht sicherstellt und die Zusammenarbeit über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg erleichtert. Die SVP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und wird dieser in der Schlussabstimmung zustimmen.

Für die FDP-Fraktion spricht Nadine Koller-Felder.

Nadine Koller-Felder: Das heutige Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt stammt aus einer Zeit, in der das Einwohnerregister noch ganz anders geführt wurde als heute. Seither haben sich nicht nur die technischen Möglichkeiten, sondern auch die Anforderungen an einen modernen und effizienten Vollzug stark verändert. Das Gesetz wurde zwar ein paar Mal angepasst, entspricht aber insgesamt sprachlich und inhaltlich nicht mehr den heutigen Gegebenheiten. Die Totalrevision ist deshalb sinnvoll. Sie schafft die Grundlage dafür, dass die Einwohnerregister aktuell richtig und vollständig geführt werden können. Verlässliche Registerdaten sind für viele staatliche Aufgaben wichtig. Aus unserer Sicht begrüssen wir insbesondere, dass die Digitalisierung pragmatisch aufgenommen wird. Wer den digitalen Weg nutzen will, soll dies unkompliziert tun können. Wer dies nicht möchte, kann dies weiterhin am Schalter vornehmen. Positiv zu hören ist, dass bereits heute alle Luzerner Gemeinden den eUmzug anbieten. Heute schon erfolgt der Datenaustausch also zwischen den Behörden vielfach elektronisch. Der Verzicht auf die physische Hinterlegung des Heimatscheins ist deshalb richtig. Die Gemeinden erhalten zudem klarere Möglichkeiten, wenn Meldepflichten nicht eingehalten werden. An-, Um- oder Abmeldungen von Amtes wegen werden gesetzlich geregelt, unter Beachtung der verwaltungsrechtlichen Verfahrensgrundsätze. Die FDP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und wird dieser zustimmen. Zum Antrag werden wir uns später in der Diskussion äussern.

Für die SP-Fraktion spricht Andrea Pfäffli.

Andrea Pfäffli: Wie melde ich mich bei meiner neuen Gemeinde an, wenn ich zügle? Welche Angaben braucht die Gemeinde von mir – und was passiert, wenn ich mich nicht melde? Um genau diese Fragen geht es im Gesetz über das Einwohnermeldewesen. Die heute noch geltenden Regeln stammen in ihren Grundzügen aus dem Jahr 1948. Seither hat sich unser Alltag – und vor allem auch die Arbeitsweise der Verwaltungen – stark verändert. Heute können wir einen Umzug online melden, Gemeinden tauschen Daten elektronisch aus und viele Angaben, die früher ein Papierdokument benötigt haben, können heute direkt aus einem Register abgerufen werden. Kurz gesagt: Die Praxis ist längst im digitalen Zeitalter angekommen – das dazugehörige Gesetz aber noch nicht. Das soll sich mit dieser Totalrevision ändern. Die SP-Fraktion begrüsst die Modernisierungen und Vereinfachungen. Und wir würdigen auch den Weg dorthin. So sind nämlich wichtige Rückmeldungen aus der Vernehmlassung aufgenommen worden – darunter auch der Aspekt der Bussen. Was ursprünglich zu einer Pflicht hätte werden sollen, bleibt nun eine Kann-Regelung. Die Gemeinden können weiterhin selbst entscheiden, ob sie bei einem Verstoss eine Busse aussprechen. Dafür hat sich auch die SP eingesetzt. Ein weiterer wichtiger Punkt für die SP ist der Datenschutz. Die Gemeinden können künftig mehr Informationen einholen als bisher. Das ist gut so. Deshalb muss auch klar sein: Es sollen nur die Daten erhoben und weitergegeben werden, die wirklich nötig sind. Wir begrüssen, dass der Regierungsrat diesbezüglich nachgebessert und den Persönlichkeitsschutz gestärkt hat. Einen Wermutstropfen gibt es für uns beim neuen Titel Gesetz über das Einwohnermeldewesen. Die SP hätte sich bei einem neuen Gesetz im Jahr 2026 eine geschlechtsneutrale Bezeichnung gewünscht. Dass stattdessen im neuen Gesetz eine Verschlimmbesserung punkto inklusiver Sprache vorliegt, ist aus unserer Sicht nicht zeitgemäss. Unverständlich für die SP-Fraktion ist auch die vorgesehene Verdoppelung der maximalen Busse von 1000 Franken auf 2000 Franken für Verstösse gegen die Meldepflicht – also beispielsweise, wenn sich jemand nach einem Umzug nicht bei der Gemeinde anmeldet. Wir sehen für diese Verdoppelung keine ausreichende Notwendigkeit und werden dazu in der Detailberatung einen Antrag stellen. Insgesamt überwiegen für uns aber klar die Verbesserungen: zeitgemässe digitale Abläufe, klarere Regeln und aktuellere Einwohnerregister. Die SP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die Grüne Fraktion spricht Barbara Irniger.

Barbara Irniger: Die Grüne Fraktion begrüsst die vorliegende Gesetzesrevision. Mit der zunehmenden Digitalisierung und dem elektronischen Datenaustausch haben sich die Rahmenbedingungen seit 1948 wesentlich verändert. Es ist deshalb richtig und zeitgemäss, dass das Gesetz an die heutigen Verhältnisse angepasst wird. Dass bei der Anmeldung von

Einwohnerinnen und Einwohnern künftig kein physischer Heimatschein mehr hinterlegt werden muss, begrüssen wir aufgrund der heute möglichen digitalen Verfahren. Auch die Anpassung des Gesetzestitels und der Begrifflichkeiten im Hinblick auf die Harmonisierung sowie die klare Abgrenzung zum Ausländerrecht sind für uns nachvollziehbar und sinnvoll. Für die Gemeinden ist es wichtig, dass die gesetzliche Meldepflicht eingehalten wird. Wir können deshalb nachvollziehen, dass eine An-, Um- oder Abmeldung von Amtes wegen möglich sein soll. Gleichzeitig finden wir es sehr wichtig, dass es den Gemeinden weiterhin freigestellt bleibt, ob sie bei einer Nichtmeldung eine Busse aussprechen beziehungsweise durchsetzen wollen. Die Gemeinden sind am nächsten bei den betroffenen Personen und können am besten beurteilen, wann eine Busse verhältnismässig und sinnvoll ist. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht eine situationsgerechte und verhältnismässige Umsetzung. Wie bereits in der Vernehmlassung verlangt, sprechen wir uns für die Beibehaltung der bisherigen Bussenhöhe aus, ich werde mich anlässlich der Detailberatung dazu äussern. Wichtig ist für uns, dass Meldungen weiterhin nicht nur digital, sondern auch persönlich oder schriftlich vorgenommen werden können. Damit wird berücksichtigt, dass nicht alle Menschen digitale Kanäle nutzen können oder wollen. Mit dieser Möglichkeit bleibt die Vorlage auch für Menschen zugänglich, die auf persönliche oder schriftliche Wege angewiesen sind. Die Revision trägt den heutigen digitalen Möglichkeiten Rechnung, ohne den Zugang zu den Behörden unnötig zu erschweren. Die Grüne Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die GLP-Fraktion spricht Mario Cozzio.

Mario Cozzio: Die Vorlage beinhaltet aus Sicht der GLP-Fraktion eine längst überfällige Modernisierung des Einwohnermeldewesens. Das Gesetz aus dem Jahr 1948 wird an die heutige digitale Verwaltung angepasst, Doppelspurigkeiten werden beseitigt und die Abläufe für Bevölkerung und Gemeinden vereinfacht. Besonders sinnvoll sind der Verzicht auf den physischen Heimatschein und die Möglichkeit, An-, Um- oder Abmeldungen bei Bedarf von Amtes wegen vorzunehmen. Die GLP-Fraktion unterstützt auch die Stärkung der Registerqualität und der Eigenverantwortung. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die zusätzlichen Melde- und Auskunftspflichten für Private und Unternehmen möglichst einfach vollzogen werden können. Gerade bei digitalen Meldeportalen muss die praktische Umsetzung im Vordergrund stehen. Ein Augenmerk verdient der Datenschutz. Die Möglichkeit, etwa Strom- oder Wasserverbrauch als Nachweis des Wohnsitzes einzufordern, sollte zurückhaltend und nur dort eingesetzt werden, wo dies ausdrücklich erforderlich ist. Hier gilt es, die Qualität der Register und den Schutz der Privatsphäre in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen. Bei den Sanktionen ist die in der Botschaft vorgenommene Anpassung zu begrüssen: Die maximale Busse wird zwar auf 2000 Franken erhöht, gleichzeitig bleibt es bei der bisherigen Kann-Bestimmung. Für uns ist entscheidend, dass bei der konkreten Bussenverhängung weiterhin die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Deshalb lehnen wir den Antrag der SP-Fraktion ab. Insgesamt schafft die Vorlage zeitgemässe und praktikable Grundlagen für ein modernes Einwohnermeldewesen. Die GLP-Fraktion unterstützt deshalb die Totalrevision, tritt entsprechend auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Angela Lüthold: Ich bitte nun die Mitglieder der Fraktion SP-JUSO-PSA, die Wortmeldetaste zu betätigen. Das Wort steht nun den übrigen Ratsmitgliedern frei. Ich erteile Regierungsrätin Elfette Fanay das Wort.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Ich danke den Fraktionssprechenden für das Eintreten und die wohlwollende Aufnahme der Gesetzesvorlage. Es wurde verschiedentlich bemerkt, dass das veraltete Gesetz mit der Totalrevision modernisiert werden soll. Insbesondere soll der digitale Wandel in den rechtlichen Grundlagen berücksichtigt werden. Das hat zur Folge, dass künftig kein physischer Heimatschein mehr hinterlegt werden muss. Das Gesetz steht in einem Spannungsfeld zwischen Daten- und Persönlichkeitsschutz einerseits sowie Datenfluss zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben andererseits. Auch dem Regierungsrat ist der sorgfältige Umgang mit Personendaten ein wichtiges Anliegen. Bewährte bisherige Regelungen wurden ins neue Gesetz übernommen. Melde- und Auskunftspflichten von Dritten wurden nur neu gegliedert,

jedoch nicht ausgedehnt. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Revisionsbedarf von einer grossen Mehrheit der Teilnehmenden anerkannt und unterstützt. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zur Formulierung der Bussen haben wir aufgenommen. Zum Antrag nehme ich in der Detailberatung Stellung.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag Andrea Pfäffli zu § 11 Abs. 1: Wer den in diesem Gesetz festgelegten Melde- und Auskunftspflichten trotz Mahnung nicht nachkommt oder unwahre Angaben macht, kann von der Gemeinde mit Busse bis 1000 Franken bestraft werden. Die Busse fällt in die Gemeindekasse.

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsidentin Maria Pilotto.

Maria Pilotto: Dieser Antrag lag der SPK vor und wurde mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Andrea Pfäffli: Die SP-Fraktion beantragt, die maximale Busse für Verstösse gegen die Meldepflicht wie bisher bei 1000 Franken zu belassen. Es ist richtig, dass bewusste Verstösse gegen die Meldepflicht sanktioniert werden sollen. Die Frage ist aber, weshalb es dafür eine Verdoppelung dieser Maximalbusse braucht. In der Botschaft hält der Regierungsrat selber fest, dass eine Busse verhältnismässig sein muss und dass zwischen einem fahrlässigen Versäumnis und einer vorsätzlichen oder gar kriminell motivierten Missachtung unterschieden werden muss. Der bestehende Rahmen bis zu 1000 Franken bietet dafür bereits erheblichen Spielraum. Das Gegenargument, dass andere Kantone höhere Bussen kennen und hartnäckige Fälle bei den Gemeinden einen grossen Aufwand verursachen, hören wir. Aber daraus folgt nicht automatisch, dass 2000 Franken nötig sind. Ein höherer Verwaltungsaufwand rechtfertigt nicht automatisch eine Verdoppelung der Strafandrohung. Wer sich aus kriminellen Gründen bewusst nicht an- oder abmeldet, wird sich kaum von zusätzlichen 1000 Franken abschrecken lassen. Gerade weil die Gemeinden mit der Kann-Formulierung bereits flexibel und verhältnismässig reagieren können, sehen wir für diese Verschärfung keinen Bedarf.

Agnes Keller-Bucher: Aus der Praxis geht hervor, dass die Meldepflichten selten verletzt werden. Nach einer kostenlosen Mahnung wird die Meldung meistens sofort nachgeholt. In Einzelfällen erkennen die Gemeinden aber eine bewusste Missachtung der Meldepflicht. Das betrifft oft Firmen mit häufigen und kurzen Wechseln von ausländischen Mitarbeitenden. Das sorgt bei den Gemeinden für einen grossen Aufwand und Ärger. Deshalb ist es wichtig, dass mit der Bussenerhöhung nach oben ein Spielraum besteht.

Barbara Irniger: Wir stimmen dem Antrag zu. Die Abschreckungswirkung erhöht sich bei einer Verdoppelung des Betrags kaum, deshalb ist sie für uns nicht verhältnismässig. Wenn jemand nicht kooperieren will und die finanziellen Mittel hat, wird ihn diese Verdoppelung nicht abschrecken. Für Menschen, die wenig Geld haben und einer Aufforderung aus Überforderung nicht nachkommen, wirkt sich die Verdoppelung aber negativ aus. Die Begleichung der Busse kann zu einem Problem werden. Die Gemeinden haben zwar einen gewissen Ermessensspielraum, das anerkennen wir. Trotzdem scheint uns die Verdoppelung nicht verhältnismässig.

Nadine Koller-Felder: Wir erachten die Erhöhung des Bussenrahmens als angemessen. Es handelt sich um eine Kann-Formulierung. Der höhere Rahmen schafft insbesondere bei wiederholten oder schwerwiegenden Verstössen den nötigen Spielraum für eine angemessene Sanktion. Agnes Keller-Bucher hat ein Beispiel genannt. Wichtig bleibt aber, dass bei der Festlegung der Bussen das Verhältnismässigkeitsprinzip angewandt wird. Aus diesen Gründen lehnt die FDP-Fraktion den Antrag ab.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt nicht nur nach unten, sondern auch nach oben. Missbräuchliche An- und Abmeldungen sollen daher mit einer entsprechend höheren Busse geahndet werden. Viele kantonale Gesetze sehen keine Bussenobergrenze vor. Wenn das Gesetz nichts regelt, beträgt die Bussenhöhe bis zu 10 000 Franken. Wir sind der Meinung, dass die Verdoppelung auf 2000 Franken genügend Spielraum zulässt, um allen Fällen angemessen zu begegnen. Deshalb bitten wir Sie, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 82 zu 27 Stimmen ab.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat dem Gesetz über das Einwohnermeldewesen (EMG), wie es aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 114 zu 0 Stimmen zu.