



---

**Regierungsrat**

Luzern, 21. August 2012

**STELLUNGNAHME ZU POSTULAT****P 808**

Nummer: P 808  
Eröffnet: 24.01.2011 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Staatskanzlei  
Antrag Regierungsrat: 21.08.2012 / Erheblicherklärung  
Protokoll-Nr.: 915

**Postulat Froelicher Nino und Mit. über einen verbesserten Datenschutz bei der Verwendung von Daten über Hotelgäste****A. Wortlaut des Postulats**

Wir bitten den Regierungsrat, die rechtlich fragwürdige Praxis der automatisierten, systematischen und verdachtsunabhängigen Kontrolle von ausländischen und Schweizer Hotelgästen zu unterbinden und nach Lösungen zu suchen, die den Gang ins Hotelzimmer vom Eingang in die systematische polizeiliche Überprüfung entkoppeln.

**Begründung:**

Der Bezug eines Hotelbetts ist kein potenzielles Verbrechen. Die systematische Überprüfung von jährlich dreihunderttausend bis achthunderttausend Hotelgästen ohne gesetzliche Grundlage und die Speicherung der Daten für fünf Jahre wird als Eingriff in die Privatsphäre empfunden und ruft nach Handlungsbedarf auch auf kantonaler Ebene.

Die Vorstellungen darüber, wie die Verwendung von Daten über Hotelgäste gesetzlich geregelt und gleichzeitig ein angemessener Datenschutz gewährleistet werden kann, sind offensichtlich politisch wenig ausgereift. Auf einen kurzen Nenner gebracht, zeigt die nähere Betrachtung der gesetzlichen Grundlagen:

- Meldescheine ausländischer Gäste an die Polizei weiterleiten ist Pflicht, der verdachtsunabhängige Abgleich mit den Fahndungsdatenbanken ist jedoch fragwürdig,
- Schweizer Gäste müssen von den Hotels auch registriert werden, es gibt aber keine Grundlage für eine Ausweiskontrolle durch das Hotel, für eine Meldung an die Polizei oder den verdachtsunabhängigen Abgleich mit den Fahndungsdatenbanken,
- die Aufbewahrungsdauer der Gästekontrolle und der Meldescheine (bzw. der elektronischen Registration) ist nicht geregelt.

Gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen ist die Weiterleitung der Meldescheine ausländischer Hotelgäste an die Polizei eine Pflicht, während der automatisierten, systematischen und verdachtsunabhängigen Kontrolle mit dem Fahndungssystem Ripol und dem Schengen-Informationssystem SIS eine Gesetzesgrundlage fehlt. Als Bearbeitung von besonderen Personendaten bedarf sie einer formellgesetzlichen Grundlage.

Die Rechtsgrundlage für die Meldescheine ausländischer Gäste (die es im Übrigen schon vor dem Schengener Durchführungsabkommen gab) befindet sich im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer: "Wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig herbergt, muss sie der zuständigen kantonalen Behörde melden" (Art. 16 Meldepflicht bei

gewerbsmässiger Beherbergung). Die darauf beruhende Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit legt fest: "Wer eine Ausländerin oder einen Ausländer gegen Entgelt beherbergt, ist verpflichtet, einen Meldeschein gemäss den Angaben im Ausweispa-pier auszufüllen und diesen von der beherbergten Person unterschreiben zu lassen. Die beherbergte Person muss ihre Ausweis-papiere zu diesem Zweck vorlegen. Der Meldeschein ist der zuständigen kantonalen Behörde zu übermitteln. 2Bei Gruppen erfolgt die Meldung durch eine vom verantwortlichen Reiseleiter unterschriebene Liste" (Art. 18 Meldeverfahren bei gewerbsmässiger Beherbergung).

Schweizer Gäste müssen gemäss den geltenden kantonalen Rechtsgrundlagen von den Hotels auch registriert werden, es gibt jedoch keine Grundlage für eine Ausweiskontrolle durch das Hotel oder für eine Meldung an die Polizei. In der Luzerner Gesetzessammlung steht im Gastgewerbe-gesetz Folgendes: Artikel 1 "Wer einen bewilligungspflichtigen Beherbergungs-betrieb führt, hat eine wahrheitsgetreue Gästekontrolle zu führen". Artikel 2 "Der Meldeschein ist den Polizeiorganen zur Verfügung zu stellen" (§ 20 Gästekontrolle). Die angesprochene Meldung an die Polizeiorgane kann sich nach unserer Auslegung jedoch nur auf ausländische Gäste beziehen, da der Meldeschein nur der im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer genannte sein kann. Denn das Luzerner Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt bestimmt Folgendes: Artikel 1 "Wer sich in Gast- und Ferienhäusern, Pensionen oder zu Besuchszwecken bei Privaten aufhält, ist für die Dauer von zwei Monaten von der Abgabe der Ausweis-papiere und der Anmeldepflicht gemäss § 5 ent-bunden". Artikel 2 "Aufenthalter in Gasthäusern und Pensionen sind verpflichtet, für die Erstellung der Hotelkontrolle und der Hotelbulletins die nötigen Angaben zu machen". Artikel 3 "Ausländer, die sich bei Privaten oder in Ferienhäusern aufhalten, sind verpflichtet, sich in-nerst zehn Tagen unter Vorweisung gültiger Ausweis-papiere bei der Gemeinde zu melden" (§ 7 Aufenthalter in Gast und Ferienhäusern, Pensionen und bei Privaten).

Selbstredend fehlt auch hier der automatisierten, systematischen und verdachtsunabhängi-gen Kontrolle von Schweizer Hotelgästen mit dem Fahndungssystem Ripol jegliche Geset-zesgrundlage.

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

Die Aufklärung von Straftaten und damit die Fahndung nach Verbrechern ist Auftrag der Poli-zei. Dieser Auftrag ist anspruchsvoll. Dazu sollen alle erforderlichen Instrumente zur Verfö-gung stehen. Eines dieser Instrumente ist die Registrierung und Überprüfung von Hotelgäs-ten (kurz: Hotelkontrolle). Die Hotelkontrolle ist mindestens seit 1910 durch das kantonale Wirtschafts- und Gastgewerbe-gesetz vorgeschrieben. Ähnliche Vorschriften finden sich auch in Vorgängergesetzen. Die Materialien dazu lassen den Schluss zu, dass der Gesetzgeber die systematische Überprüfung der Hotelgäste beabsichtigte. Die aktuelle Regelung findet sich in § 20 des Gastgewerbe-gesetzes (SRL Nr. 980), wonach die Hoteliers verpflichtet sind, Meldescheine ausfüllen zu lassen und diese der Polizei zur Verfügung zu stellen. Eine ähnl-iche Regelung findet sich in Artikel 18 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Er-werbstätigkeit (SR 142.201) für Ausländerinnen und Ausländer.

Im Kanton Luzern gibt es 350 Hotels, davon 82 Hotels in der Stadt Luzern. Im letzten Jahr sind rund 315'000 Hotelmeldescheine eingele-sen worden. Die Erfahrung zeigt, dass delin-quierende Personen und Gesuchte mit wenigen Ausnahmen als Einzelreisende unterwegs sind. Aus diesem Grunde werden nur diese Hotelgäste registriert (ca. ein Drittel aller Hotel-übernachtungen) und mit dem Fahndungsregister RIPOL überprüft. Auf Grund der Überprü-fung wurden rund 300 gesuchte Personen gefunden, davon waren ein Drittel zur Verhaftung aus-geschrieben (andere zum Beispiel: Schuldnerinnen und Schuldner, vermisste Personen oder Personen mit Einreisesperre). Normalerweise liegen aber zwischen dem Aufenthalt im Hotel und der Überprüfung einige Tage. Die Überprüfung dient also vor allem dem zeitlich zurückliegenden Nachweis des Aufenthalts einer gesuchten Person.

Seit dem Beitritt der Schweiz zum Schengener Abkommen wurde der Abgleich der Daten nicht nur mit dem RIPOL (Recherches informatisées de police), sondern auch mit dem SIS (Schengener Informationssystem) automatisch vorgenommen. In der Zwischenzeit hat sich aber herausgestellt, dass ein automatischer Abgleich der Daten mit dem SIS mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) nach Auskunft der europäischen Aufsichtsbehörde über das SIS nicht vereinbar ist. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) hat die Kantone darüber informiert. Ein automatischer Abgleich kann auch nicht mit einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht ermöglicht werden. Nach Art. 45 Abs. 1 Bst. a SDÜ sind die Hoteliers verpflichtet, sämtliche Daten ihrer Hotelgäste zu erfassen und für die Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung zu halten. Ein systematischer und automatischer Abgleich dieser Daten mit dem SIS ist nur einzelfallweise zulässig.

Eine Abfrage im RIPOL darf nur zu den in Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) abschliessend genannten Zwecken vorgenommen werden. Einen voraussetzungslosen Abgleich sämtlicher Hotelmeldescheine mit RIPOL hält das fedpol nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit für problematisch. Es könne nicht festgestellt werden, ob und inwieweit der einzelne Abgleich von den jeweils zulässigen Bearbeitungszwecken abgedeckt sei. Damit erfolge ein Datenabgleich verdachtsunabhängig und nicht einzelfallbezogen (Schreiben des fedpol vom 7. Oktober 2011 und vom 1. Februar 2012). Hingegen dürfen auf Grund eines konkreten Verdachts und damit auf einen konkreten Fall bezogen die Hotelmeldescheine überprüft werden.

Nachdem ein automatischer systematischer Abgleich der Daten nicht mehr möglich ist, muss gewährleistet werden, dass auf die Hotelmeldescheine nachträglich zugegriffen werden kann. Bisher waren die eingelesenen Daten nach 5 Jahren wieder gelöscht worden. Diese Frist lehnt sich an die Lösungsfristen anderer Datenbanken an. Die konkrete Dauer basiert auf Erfahrungswerten der Polizei. Bei der Ermittlung von Verbrechen und Vergehen ist es oft sehr hilfreich, die Spur von Tatverdächtigen kantons- und länderübergreifend verfolgen zu können. Immer wieder kommt es vor, dass sich ein konkreter Hinweis erst Jahre nach dem Delikt zeigt. Es macht deshalb Sinn, die Hotels zu verpflichten, die Meldescheine für fünf Jahre aufzubewahren. Die Verordnung soll entsprechend ergänzt werden.

Das Postulat beantragt, eine systematische polizeiliche Überprüfung der Hotelkontrolle nicht mehr durchzuführen. Dies ist - wie oben ausgeführt - aus rechtlichen Gründen nicht mehr möglich. Bisher waren die Hotelmeldescheine eingesammelt, eingelesen und automatisch mit den beiden Systemen abgeglichen worden. Künftig werden die Meldescheine bei Bedarf bei den Hotels eingesammelt und auf Grund einer Verdachtslage mit der gesuchten Person abgeglichen. Wir erwarten, dass damit der Aufwand reduziert werden kann.

Wir beantragen Ihnen deshalb, das Postulat im Sinne der Ausführungen erheblich zu erklären.