

Nationales, digitales Meldewesen für Beherbergungsbetriebe

Grundlagenstudie

Motion Gmür-Schönenberger (21.4426)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung Tourismuspolitik
Holzikofenweg 36
3003 Bern

2023 – 2024, Eraneos-Projekt-Nr. 12.146.14.07





Dokumentinformationen

Titel:	Grundlagenstudie
Veröffentlichung:	2024
Autoren	Kurt Badertscher, Lukas Heuscher, Eraneos Switzerland AG
Letzte Änderung	15. November 2024

Referenzierte Dokumente

Titel	Autor / Herausgeber	Datum	Link / Datei
[1] Strategie «Digitale Verwaltung Schweiz 2024 – 2027»	Digitale Verwaltung Schweiz		[Link]
[2] Digitalisierung im Schweizer Tourismus - Progress Report	SECO, Direktion für Standortförderung, Tourismuspolitik	August 2021	[Link]
[3] Digitalisierung in der Schweizer Hotellerie	Fachhochschule Graubünden	September 2019	[Link]
[4] Nationaler Melde-schein/Meldewesen – RUN- DER TISCH	Janine Bunte, CEO Schweizer Jugendherbergen	19.12.2022	



Inhaltsverzeichnis

Management Summary	7
Meldewesen und Motion	7
Standortbestimmung	7
Zielsetzungen	9
Lösungsbeschreibung	10
Die Lösungsvariante	11
Umsetzung der Motion	11
Schlussbemerkungen	11
Management Summary	13
Déclaration et motion	13
Bilan de la situation	14
Objectifs	15
Description de la solution	16
La variante de solution	17
Mise en œuvre de la motion	17
Remarques finales	18
Sintesi della gestione	19
Segnalazione e movimento	19
Posizionamento	19
Obiettivi	21
Descrizione della soluzione	22
La variante di soluzione	23
Attuazione della mozione	23
Osservazioni conclusive	23
1. Ziel, Zweck und Aufbau der Studie	25
1.1. Ziel	25
1.2. Zweck	25
1.3. Aufbau	25
1.4. Glossar	26
2. Ausgangslage	27
2.1. Diskussion der Motion 21.4426	27
2.1.1. Motionstext	27
2.1.2. Unterschiede beim Vollzug	27
2.1.3. Das Gästeerlebnis	28
2.1.4. Administrative Belastung der Beherbergungsbetriebe	28
2.1.5. Sicherheitsorgane	28
2.1.6. Vollzugshoheit und föderale Kompetenzen	28
2.1.7. Konkrete Verbesserungsmassnahmen	29
2.1.8. Auftrag für eine nationale, digitale Lösung	29
2.1.9. Zusammenfassung	29
2.2. Übersicht der Stakeholder	30
2.3. Bestehende Studien	31
2.4. Rechtsgrundlagen	31
2.4.1. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	31



2.4.2.	Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)	32
2.4.3.	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	32
2.4.4.	Rechtliche Grundlagen auf Kantonsebene	32
3.	Standortbestimmung	35
3.1.	Abgrenzung des Umfangs	35
3.2.	Das Meldewesen	35
3.2.1.	Das Verfahren.....	35
3.2.2.	Der Meldeschein.....	36
3.3.	Übersicht des Vollzugs in den Kantonen.....	37
3.3.1.	Umfrage.....	37
3.3.2.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	38
3.3.3.	Zu meldende Gästegruppen.....	39
3.3.4.	Betriebe mit Meldepflicht.....	39
3.3.5.	Unterschrift	39
3.3.6.	Nutzung der Meldescheine	39
3.3.7.	Digitalisierungsstand	40
3.3.8.	Erkenntnisse aus der Umfrage	41
3.3.9.	Auswirkungen auf des Kundenerlebnis	42
3.4.	Kantonale digitale Lösungen.....	42
3.4.1.	System eLM / AVS.....	43
3.4.2.	Kantonales System HOKO (Hotelkontrolle)	44
3.4.3.	Kantonales System CheckIn-JU (-FR, -VD, -NE, -GE)	46
3.4.4.	Kantonales Portal des Centro Sistemi Informativi	47
3.4.5.	Kantonales Portal des InformatikLeistungsZentrum	48
3.5.	Nationale Plattformen.....	48
3.5.1.	easygov.swiss.....	48
3.5.2.	Discover.swiss	49
3.5.3.	Swissdec.....	50
3.5.4.	Suisse ePolice.....	50
3.6.	Hotelmanagementsysteme (HMS)	51
3.6.1.	Registration der Gäste	51
3.6.2.	Unterstützung des Meldewesens.....	52
3.7.	Bundesstellen	52
3.7.1.	Fedpol / NDB	52
3.7.2.	Bundesamt für Justiz	53
3.7.3.	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB	53
3.8.	Verbände, Vereine und Vermarkter	54
3.8.1.	HotellerieSuisse / IG Parahotellerie.....	54
3.8.2.	Vermarkter.....	55
3.8.3.	Schweiz Tourismus-Verband (STV – FST)	55
3.8.4.	Digitale Verwaltung Schweiz	55
3.9.	Mengen und Häufigkeiten	55
3.9.1.	Übernachtungen allgemein	56
3.9.2.	Meldescheine der Kantone TG, FR und ZH.....	56
3.10.	Kosten des Vollzugs	56
3.11.	Beurteilung	56
3.11.1.	Beurteilung des Verfahrens.....	56
3.11.2.	Beurteilung der gesetzlichen Grundlagen.....	58
3.11.3.	Beurteilung der kantonalen Systeme	58
3.11.4.	Beurteilung der Plattformen	58
3.12.	Erkenntnisse	59



4.	Ziele.....	61
4.1.	Primäre Ziele.....	61
4.1.1.	Meldewesen allgemein	61
4.1.2.	Gäste.....	61
4.1.3.	Beherbergungsbetriebe	62
4.2.	Sekundäre Ziele	62
4.2.1.	Beherbergungsbetriebe	62
4.2.2.	Tourismus allgemein.....	62
4.2.3.	Tourismus-Vermarkter	62
4.2.4.	Hersteller kantonaler Systeme	63
4.2.5.	Sicherheitsbehörden	63
5.	Anforderungen.....	64
5.1.	Meldewesen allgemein.....	64
5.2.	Gäste	64
5.3.	Beherbergungsbetriebe	64
6.	Strategie und Rahmenbedingungen	65
6.1.	Strategiebezug	65
6.2.	Digitalisierung im Schweizer Tourismus	65
6.3.	Rahmenbedingungen.....	66
7.	Lösungsbeschreibung	67
7.1.	Übersicht der Bestandteile	67
7.2.	Systemvarianten Digitalisierung der Meldescheine	67
7.2.1.	Übersicht	68
7.2.2.	Variante Status Quo: Keine Aktivitäten durch den Bund	69
7.2.3.	Variante 1: Elektronische Übermittlung von Meldescheindateien per E-Mail.....	70
7.2.4.	Variante 2: Entwicklung des Meldewesens auf einer bestehenden Plattformen	72
7.2.5.	Variante 3: Entwicklung eines neuen Meldescheinsystems mit den Kernfunktionen	74
7.2.6.	Variante 4: Entwicklung eines neuen, funktionsoffenen Meldescheinsystems.....	76
7.2.7.	Bewertung der Systemvarianten	78
7.2.8.	Variantenempfehlung System	80
7.3.	Technische Standards	81
7.3.1.	Bedeutung.....	81
7.3.2.	Umfang der Standards	81
7.4.	Rechtliche Grundlagen für die Digitalisierung	81
7.4.1.	Bedeutung.....	82
7.4.2.	Gesetzesanpassungen.....	82
7.5.	Zielerreichung	83
8.	Spezifikation Digitalisierung	84
8.1.	Elektronische Meldescheine	84
8.1.1.	Erfassung	84
8.1.2.	Übermittlung	84
8.1.3.	Verarbeitung bei den Kantonen	84
8.1.4.	Archivierung	84
8.2.	Schaffen der gesetzlichen Grundlagen	84
8.2.1.	Unterschriftspflicht	85
8.2.2.	Elektronische Datenübermittlungen	85
8.2.3.	Zeitliche Verpflichtung	86
8.2.4.	Einheitlicher, minimaler Datenumfang.....	86



8.3.	Definieren der technischen Standards (optional)	86
8.3.1.	Ausgangslage	87
8.3.2.	Standard Datenumfang und Nomenklatur	87
8.3.3.	Standardformat der Übermittlung	87
8.3.4.	Umsetzung des Standards	87
9.	Umsetzung der Motion	88
9.1.	Aufgaben des Bundes	88
9.1.1.	Aufgabenübersicht	88
9.1.2.	Aufgabe 1: Erweitern des Art. 18 VZAE	88
9.1.3.	Aufgabe 2: Definieren des Daten- und Dateistandards	88
9.1.4.	Aufgabe 3: Bereitstellen eines Excel	88
9.1.5.	Aufgabe 4: Publizieren des Digitalisierungsleitfaden Meldewesen	88
9.2.	Aufgaben der Kantone	90
9.2.1.	Wahl der technischen Lösung	90
9.2.2.	Anpassung der kantonalen Gesetze	91
9.3.	Kosten	91
10.	Schlussbemerkungen	93
11.	Zukunft des Meldewesens	94
11.1.	Zielsetzung	94
11.2.	Lösungsansätze	94
11.2.1.	Volle Integration in Hotelmanagementsysteme	94
11.2.2.	Kantonsübergreifende Datenzugriffe	94
11.2.3.	Automatisierung	95
11.2.4.	Gästeprofile	95
11.3.	Vorgehen	95
	Abbildungsverzeichnis	97
	Tabellenverzeichnis	98
	Anhang	99
	Umfrage zur Vollzugspraxis der Kantone	99



Management Summary

Ausgangspunkt für diese Studie ist die Motion 21.4426 mit dem Titel «Schluss mit dem Meldeschein-Chaos in der Beherbergung», eingereicht von Frau Ständerätin Andrea Gmür-Schönenberger. Die Motion beauftragt den Bundesrat, die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung über eine nationale, digitale Lösung umzusetzen.

Die Studie wurde im Auftrag des SECO, Ressort Tourismuspolitik, und des Staatssekretariats für Migration (SEM) (Auftraggebende) durch Eraneos Switzerland AG durchgeführt. Für die verschiedenen Interessengruppen wie Polizei, Verbände, weitere Bundesstellen und Kantone wurde durch die Auftraggebende eine Begleitgruppe ins Leben gerufen, welche die Studie fachlich begleitete.

Meldewesen und Motion

Grundlagen des Meldewesens

Das Meldewesen in der Beherbergung hat seinen Ursprung im Schengen-Recht und wird auf nationaler Ebene in Art. 16 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) wiedergegeben. Dieser Artikel besagt, dass wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt, sie der zuständigen kantonalen Behörde melden muss. Der Vollzug des Meldewesens ist Aufgabe der Kantone. Das Mittel dazu ist der *Meldeschein*, welcher durch den Gast resp. den Beherbergungsbetrieb auszufüllen und danach den kantonalen Behörden zu übermitteln ist. Hauptnutzer sind die kantonalen Polizeien, welche die Meldescheine bei Fahndungen oder der Vermisstensuche prüfen.

Begründung der Motion

Die Motion begründet den Auftrag an den Bundesrat mit den stark unterschiedlichen Vollzugspraxen der Kantone. Diese wirken sich negativ auf das Gästelerlebnis aus und belasten die Beherbergungsbetriebe administrativ. Erwähnt sind:

- Mehrfache Erfassung derselben Gästedaten
- Notwendigkeit einer handschriftlichen Unterschrift
- Uneinheitliche Regeln bei der Meldepflicht, Aufbewahrung und Übermittlung

Interpretation

In eingehenden Diskussionen, ergänzt durch ein Gespräch mit der Motionärin, wurde der Motionsauftrag geschärft:

- Die angestrebte nationale, digitale Lösung soll primär die Unzulänglichkeiten für die Gäste und die Beherbergenden beheben, sekundär ist die Verbesserung der polizeilichen Aufgaben.
- Die Digitalisierung soll die Grundlage der Verbesserungen sein.
- Die Umsetzung soll einfach sein und rasch erfolgen.

Die Lösung wird so verstanden, dass der Bund für technische Mittel sorgt, welche die Ziele der Motion unterstützen. Die Entwicklung von neuen Informatiksystemen durch den Bund stellt lediglich eine Option dar.

Standortbestimmung

In einer grossangelegten Umfrage wurden die Kantone bezüglich ihrer Vollzugspraxis des Meldewesens und auch zu ihren Vorstellungen der Motion befragt. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde die Umfrage auf die Hersteller von Softwarelösungen für das Meldewesen erweitert. Mehr als 20 Kantone haben die Umfrage beantwortet.



Vollzug in den Kantonen

Die Umfrage hat die unterschiedlichen Vollzugspraxen bestätigt:

- 1) Einige Kantone haben bereits Softwaresysteme im Einsatz, welche das Meldewesen elektronisch abwickeln, andere Kantone arbeiten weiterhin mit einem Papierformular.
- 2) Die Meldepflicht, welche gemäss den Bundesgesetzen nur Ausländerinnen und Ausländer betrifft, wurde durch einzelne Kantone auch auf Schweizer Gäste erweitert.
- 3) Es gibt Ausnahmen von der Meldepflicht bei Schweizer Gästen nach bestimmten Formen (z.B. Schlafen im Stroh) oder Grössen der Beherbergungsbetriebe (weniger als 10 Betten).
- 4) Die Nutzung der Meldescheine erfolgt nur bei Bedarf und nur durch die Polizei bis hin zur Verwendung für weitere kantonale Dienstleistungen wie das Ausstellen von Gästekarten oder die Abrechnung von Kurtaxen.

Systeme / Softwarelösungen

Im Tourismus werden für die grosse Bandbreite an Aufgaben eine Vielzahl von Informationssystemen eingesetzt. Involviert in das Meldewesen sind hauptsächlich die *Hotelmanagementsysteme* bei den Beherbergungsbetrieben, die *kantonalen Softwarelösungen* sowie nachgelagert die *Polizeisysteme*.

- Hotelmanagementsysteme unterstützen das Führen eines Beherbergungsbetriebs. Im Zusammenhang mit dem Meldewesen sind die Datenübernahme aus Buchungsplattformen sowie die Erfassung der Gästedaten bei der Registration (Check-In) zentral. Die Systeme bieten Schnittstellen für die elektronische Übermittlung oder den Datenexport von Gästedaten. Hotelmanagementsysteme sind weit verbreitet und es gibt sehr viele Lösungen auf dem Markt.
- Verschiedene Kantone setzen Softwarelösungen für das Meldewesen ein. Diese decken die Erfassung der Meldescheine und die elektronische Übermittlung an den Kanton ab. Teilweise sind Schnittstellen zu Hotelmanagementsystemen vorhanden. Bei den Kantonen können die Daten durch die Polizei wie auch für andere touristische Zwecke genutzt werden. Die Hauptvertretenden sind die Softwarelösungen CheckIn (mehrere Kantone in der Westschweiz), HOKO und eLM/AVS.
- Vereinzelt haben die Kantone Portale eingeführt, welche den Upload von Dateien durch die Beherbergungsbetriebe erlauben. Die Dateien werden durch den Export durch die Hotelmanagementsysteme erzeugt und bei den Kantonen in die Polizeisysteme eingelesen.

Plattformen

Mit Blick auf eine technische Lösung wurden vorhandene Plattformen in die Standortbestimmung einbezogen und ihre Eignung beurteilt. Mit den Herstellern oder Betreibern der Plattformen wurden Gespräche geführt. In die Beurteilung einbezogen wurden easygov.swiss, discover.swiss, swissdec und Suisse ePolice.

Verbände

Verbände der Tourismusindustrie sind wichtige Stakeholder, welche im Rahmen von Interviews und durch Mitwirkung in der Begleitgruppe ihre Bedürfnisse und Meinungen einbringen konnten. Die Verbände teilen die in der Motion geäusserten Schwachpunkte des Meldewesens und auch die Zielsetzung. Selbst befassen sie sich aus eigenem Antrieb intensiv mit der Digitalisierung im Tourismus. Sie sehen die Rolle des Bundes in der Förderung einheitlicher Gesetze und Standards, nicht aber als Anbieter eigener Systeme.



Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene zeigen ein sehr heterogenes Bild. Die Gästekontrolle wird in unterschiedlichen gesetzlichen Werken (u.a. Gastroggesetz, Polizeigesetz) auf unterschiedliche Weise geregelt. Insbesondere die Kantone, welche Softwarelösungen für das Meldewesen einsetzen, haben die Meldepflicht ausgeweitet und die Beherbergungsbetriebe zur Nutzung der Systeme verpflichtet.

Erkenntnisse der Standortbestimmung

- Die Unterschiede im Vollzug sind hauptsächlich eine Folge des Digitalisierungsstands und der gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene. Zielführende Lösungen dehnen die Digitalisierung auf die restlichen Kantone aus und fördern die Harmonisierung der kantonalen Gesetze.
- Die Einführung bestehender Softwarelösungen wie auch die Implementierung des Meldewesens auf bestehenden Plattformen sind prinzipiell als Lösung geeignet. Der Einsatz einer bestehenden Plattform erfordert gewisse Entwicklungsleistungen, da die untersuchten Plattformen über kein Modul, welches sich für das Meldewesen eignet, verfügen. Die Einführung eines bestehenden digitalen Systems für das reine Meldewesen ist im Vergleich dazu einfach.
- Mit der zunehmenden Digitalisierung steigt der Druck, schweizweite Standards zu setzen. Dies würde für die Entwicklung von kantonsübergreifenden Lösungen erleichtern und gleichzeitig den Datenaustausch vereinfachen.

Zielsetzungen

Aus der Motion, den Gesprächen und der Standortbestimmung wurden Ziele abgeleitet und gruppiert. Primäre Ziele sind durch die Motion direkt begründet, sekundäre Ziele sind die Wünsche der Begleitgruppe. Es wurden folgende primären Ziele formuliert:

- Meldewesen allgemein
 - Das Meldewesen ist in allen Kantonen digitalisiert, alle Meldescheine liegen als elektronische Daten vor.
 - Wichtige, rechtliche Grundlagen für ein elektronisches Meldewesen sind in der ganzen Schweiz vorhanden.
- Gäste
 - Gäste haben keine Berührungspunkte mit dem Meldeschein.
 - Bei einer elektronischen Übermittlung der Meldescheindaten ist auf eine Unterschrift zu verzichten.
 - Gäste müssen ihre Gästedaten nicht mehrfach erfassen oder bekanntgeben.
- Beherbergungsbetriebe
 - Der administrative Aufwand für die Beherbergungsbetriebe steigt durch das nationale, digitale Meldewesen nicht signifikant.

Die sekundären Ziele wurden dokumentiert, aber bei der Lösungssuche nicht aktiv berücksichtigt.



Lösungsbeschreibung

Gemeinsam mit den auftraggebenden Behörden SECO und SEM wurden vier Varianten als prüfenswert befunden:

- 1) Elektronische Übermittlung von Meldescheindateien per sicherem E-Mail
Entwicklung und Bereitstellung der technischen Infrastruktur durch die Kantone unter Mitwirkung des Bundes, die den Beherbergungsbetrieben die Möglichkeit gibt, Meldescheindateien mit einem sicheren E-Mail zu übermitteln.
- 2) Entwicklung des Meldewesens auf einer bestehenden Plattform
Diese Lösung umfasst die gemeinschaftliche Entwicklung von Funktionen zur Erfassung der Meldescheine durch die Beherbergenden in verschiedenen Formen und die sichere Datenübertragung zum Kanton.
- 3) Entwicklung eines neuen Meldescheinsystems mit den Kernfunktionen
Diese Lösung umfasst die Entwicklung eines Informatiksystems zum Meldewesen durch den Bund mit den Kernfunktionen. Diese beschränkt sich auf die Nutzung durch die Polizei und umfasst nur die gesetzlichen Minimalanforderungen.
- 4) Entwicklung eines neuen, funktional erweiterten Systems
Diese Lösung umfasst ebenfalls die Entwicklung eines Informatiksystems zum Meldewesen durch den Bund, aber mit einem erweiterten Funktionsumfang. Dieser beinhaltet auch Schnittstellen und ermöglicht, die Daten für weitere Zwecke und durch verschiedene Stellen bei den Kantonen wie auch beim Bund zu nutzen.

Bei allen Varianten übernimmt der Bund die Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen zur Beförderung der Digitalisierung und koordiniert die Bestrebungen, schweizweite Standards zu etablieren.

Bewertung

Die Bewertung erfolgte anhand von Kriterien zum Nutzen resp. den Vorteilen mit einem Anteil von 50% sowie Kriterien zu Nachteilen resp. Hindernissen, ebenfalls mit 50% Anteil.

Die Bewertung hat ergeben, dass die Variante 1 mit 4.25 von 10 möglichen Punkten am besten bewertet wurde. Die Lösungsvarianten wurden an der Sitzung der Begleitgruppe vorgestellt. Dabei wurde die Variante 1 als die sinnvollste und als umsetzbar beurteilt.

Die Entwicklung des Meldewesens auf einer der bestehenden Plattformen (Variante 2) wird als machbar erachtet, aber weniger gut bewertet. Dies aufgrund des erforderlichen gemeinsamen Vorgehens durch die Kantone, des Koordinationsbedarfs, der schwierigen gesetzlichen Harmonisierung und nicht zuletzt der Kosten und der Dauer.

Keine Option ist die Entwicklung von neuen Systemen durch den Bund, egal in welcher Ausprägung. Diverse Schwierigkeiten wie die fehlende Rechtsgrundlage, beschaffungsrechtliche Hürden, Konkurrenz zu privaten Anbietern wie auch Finanzierung, die Kosten und die Dauer verunmöglichen diese Optionen.

Zielerreichung

Mit der Lösungsvariante 1 können die definierten Ziele weitgehend erreicht werden:

- Die Digitalisierung des Meldewesens lässt sich in allen, bisher noch papierbasierend arbeitenden Kantonen bewerkstelligen.



- Die Zuständigkeit zur Erfassung von Meldedaten geht auf den Beherbergungsbetrieb über. Damit entfällt diese Pflicht für den Gast. Betriebe ohne systemtechnische Unterstützung müssen die Erfassung manuell in einer Excel-Liste vornehmen, ansonsten ist allenfalls eine Anpassung der Systeme nötig.

Gäste müssen ihre Angaben jedoch weiterhin bei jedem Beherbergungsbetrieb bekanntgeben. Gästedaten lassen sich mit der Lösungsvariante 1 weder zentral verwalten noch dem Beherbergungsbetrieb elektronisch zur Verfügung stellen. In diesem Bereich greift das «Once-Only-Prinzip» noch nicht.

Die Lösungsvariante

Im Gesamtbild präsentiert sich die Lösungsvariante 1 folgendermassen:

- Bereitstellung der technischen Infrastruktur für die Erfassung der Meldescheine mit Hilfe von Excel oder direkt im Hotelmanagementsystem. Übermittlung der Dateien per sicherem E-Mail an die kantonalen Behörden (Polizei). Die Kantone sind frei, die Daten für eine zusätzliche Nutzung zu verwenden.
- Erweiterung der bundesrechtlichen Verordnung Art. 18 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) um zentrale rechtliche Regelungen zur Digitalisierung. Dies beinhaltet auch eine rechtliche Grundlage, welche durch alternative Identifikationsfeststellungen eine handschriftliche Unterschrift des Gastes unnötig machen.
- Die Kantone sind dafür zuständig, ihre kantonalen Gesetze für eine elektronische Übermittlung zu ergänzen.
- Errichten von Standards zu Umfang und Übertragung der Meldescheindaten.

Umsetzung der Motion

Die Umsetzung der Motion ist primär Aufgabe des Bundes und der Kantone.

Bund

Dem Bund kommt die Aufgabe zu, Massnahmen selbst umzusetzen oder deren Umsetzung anzustossen:

- Bereitstellen eines Excel für die manuelle Erfassung von Meldescheinen. Dieses wird allen Kantonen zur Nutzung bereitgestellt.
- Erweitern des Art 18. VZAE.
- Definieren des Daten- und Dateistandards (optional).
- Publizieren eines Digitalisierungsleitfadens Meldewesen.

Kantone

Die Kantone sind für die Anpassung ihrer gesetzlichen Grundlagen und die praktische Umsetzung zuständig.

Schlussbemerkungen

Grundsätzlich wird das Potential, Prozesse im Tourismus, bei den Kantonen und bei der Polizei zu verbessern, als gross eingeschätzt. Um es auszuschöpfen, ist nicht nur die Digitalisierung schweizweit für alle Gäste und alle Betriebe, sondern auch der Datenaustausch über Kantonsgrenzen hinaus nötig. Letzteres ist aus Gründen des Datenschutzes aber schwierig.



In diesem Sinn stellt die empfohlene Lösung für das nationale, digitale Meldewesen einen ersten Schritt dar.

Der Vollzug durch die Kantone limitiert auch die Möglichkeiten des Bundes, auf die Digitalisierung des Meldewesens substanziell Einfluss zu nehmen. Der Bund schafft aber die gesetzlichen Grundlagen auf Stufe Bund und unterstützt mit einer einfachen und schnell umsetzbaren technischen Lösung.



Management Summary

Le point de départ de cette étude est la motion 21.4426 intitulée "Pour en finir avec le chaos des bulletins d'annonce dans le domaine de l'hébergement", déposée par la conseillère aux Etats Andrea Gmür-Schönenberger. Cette motion charge le Conseil fédéral de mettre en œuvre l'obligation de déclarer l'hébergement professionnel via une solution numérique nationale.

L'étude a été réalisée par Eraneos Switzerland AG sur mandat du SECO, secteur Politique du tourisme, et du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) (mandant). Un groupe d'accompagnement a été mis en place par le mandant pour les différents groupes d'intérêt tels que la police, les associations, d'autres services fédéraux et les cantons, afin d'assurer un suivi technique de l'étude.

Déclaration et motion

Bases de la déclaration

Le système de déclaration dans le domaine de l'hébergement trouve son origine dans le droit Schengen et est repris au niveau national dans l'article 16 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LIE). Cet article stipule que quiconque héberge des étrangers à titre professionnel doit les déclarer à l'autorité cantonale compétente. La compétence de l'exécution du système d'annonce incombe aux cantons. Le moyen utilisé à cet effet est le *formulaire d'annonce*, qui doit être rempli par l'hôte ou l'établissement d'hébergement et transmis ensuite aux autorités cantonales. Les principaux utilisateurs sont les polices cantonales, qui vérifient les bulletins d'inscription lors de recherches ou de la recherche de personnes disparues.

Motivation de la motion

La motion justifie le mandat confié au Conseil fédéral par les pratiques d'exécution très différentes d'un canton à l'autre. Celles-ci ont un effet négatif sur l'expérience des hôtes et représentent une charge administrative pour les établissements d'hébergement. Sont notamment mentionnées :

- Saisie multiple des mêmes données sur les hôtes
- Nécessité d'une signature manuscrite
- Des règles incohérentes en matière d'obligation de déclaration, de conservation et de transmission

Interprétation

Des discussions approfondies, complétées par un entretien avec l'auteur de la motion, ont permis d'affiner le mandat de la motion :

- La solution numérique nationale visée doit en premier lieu remédier aux insuffisances pour les hôtes et les hébergeurs, l'amélioration des tâches policières étant secondaire.
- La numérisation doit être la base des améliorations.
- La mise en œuvre doit être simple et rapide.

La solution est comprise comme suit : la Confédération veille à ce que les moyens techniques soutiennent les objectifs de la motion. Le développement de nouveaux systèmes informatiques par la Confédération ne constitue qu'une option.



Bilan de la situation

Dans le cadre d'une enquête à grande échelle, les cantons ont été interrogés sur leur pratique d'exécution du système d'annonce et sur leur conception de la motion. Par la suite, l'enquête a été étendue aux fabricants de solutions logicielles pour la déclaration. Plus de 20 cantons ont répondu à l'enquête.

Exécution dans les cantons

L'enquête a confirmé les différentes pratiques d'exécution :

- 1) Certains cantons utilisent déjà des systèmes logiciels qui traitent les déclarations par voie électronique, d'autres continuent à travailler avec un formulaire papier.
- 2) L'obligation de déclaration, qui ne concerne que les étrangers selon les lois fédérales, a été étendue par certains cantons aux hôtes suisses.
- 3) Il existe des exceptions à l'obligation de déclarer les hôtes suisses en fonction de certaines formes (p. ex. dormir sur la paille) ou de la taille des établissements d'hébergement (moins de 10 lits).
- 4) L'utilisation des bulletins d'inscription n'a lieu qu'en cas de besoin et uniquement par la police, jusqu'à l'utilisation pour d'autres prestations cantonales comme l'établissement de cartes d'hôtes ou le décompte des taxes de séjour.

Systèmes / Solutions logicielles

Dans le tourisme, une multitude de systèmes informatiques sont utilisés pour la grande diversité des tâches. Les principaux *systèmes* impliqués dans le système d'annonce sont les *systèmes de gestion hôtelière* des établissements d'hébergement, les *solutions logicielles cantonales* et, en aval, les *systèmes de police*.

- Les systèmes de gestion hôtelière soutiennent la gestion d'un établissement d'hébergement. Dans le contexte de la déclaration, la reprise des données des plateformes de réservation ainsi que la saisie des données des hôtes lors de l'enregistrement (check-in) sont centrales. Les systèmes offrent des interfaces pour la transmission électronique ou l'exportation des données des hôtes. Les systèmes de gestion hôtelière sont très répandus et il existe de très nombreuses solutions sur le marché.
- Plusieurs cantons utilisent des solutions logicielles pour le système d'annonce. Celles-ci couvrent la saisie des bulletins d'inscription et la transmission électronique au canton. Des interfaces avec les systèmes de gestion hôtelière sont parfois disponibles. Dans les cantons, les données peuvent être utilisées par la police ainsi qu'à d'autres fins touristiques. Les principaux représentants sont les solutions logicielles CheckIn (plusieurs cantons en Suisse romande), HOKO et eLM/AVS.
- Dans certains cas, les cantons ont introduit des portails qui permettent le téléchargement de fichiers par les établissements d'hébergement. Les fichiers sont générés par l'exportation par les systèmes de gestion hôtelière et importés dans les systèmes de police des cantons.

Plateformes

Dans l'optique d'une solution technique, les plateformes existantes ont été intégrées dans l'état des lieux et leur adéquation a été évaluée. Des entretiens ont été menés avec les fabricants ou les exploitants de ces plateformes. L'évaluation a porté sur eaygov.swiss, discover.swiss, swissdec et Suisse ePolice.



Associations

Les associations de l'industrie du tourisme sont des parties prenantes importantes qui ont pu faire part de leurs besoins et de leurs opinions dans le cadre d'entretiens et par leur participation au groupe d'accompagnement. Les associations partagent les points faibles du système d'annonce exprimés dans la motion ainsi que les objectifs. De leur propre initiative, elles s'intéressent de près à la numérisation dans le tourisme. Elles considèrent que le rôle de la Confédération est de promouvoir des lois et des normes uniformes, et non pas de proposer ses propres systèmes.

Bases légales

Les bases légales au niveau cantonal présentent une image très hétérogène. Le contrôle des hôtes est réglé de différentes manières dans différents ouvrages légaux (notamment la loi sur l'hôtellerie et la restauration, la loi sur la police). En particulier, les cantons qui utilisent des solutions logicielles pour le système de déclaration ont étendu l'obligation de déclaration et obligé les établissements d'hébergement à utiliser ces systèmes.

Conclusions de l'évaluation

- Les différences dans l'exécution sont principalement une conséquence du niveau de numérisation et des bases légales au niveau cantonal. Des solutions ciblées étendent la numérisation au reste des cantons et favorisent l'harmonisation des lois cantonales.
- L'introduction de solutions logicielles existantes ainsi que l'implémentation du système d'annonce sur des plateformes touristiques existantes sont en principe des solutions appropriées. L'utilisation d'une plateforme touristique existante nécessite certaines prestations de développement, car les plateformes étudiées ne disposent d'aucun module adapté au système d'annonce. En comparaison, l'introduction d'un système numérique existant pour les déclarations uniquement est simple.
- Avec la numérisation croissante, la pression pour établir des normes à l'échelle de la Suisse augmente. Cela faciliterait le développement de solutions transcantonales tout en simplifiant l'échange de données.

Objectifs

Des objectifs ont été déduits et regroupés à partir de la motion, des entretiens et de l'état des lieux. Les objectifs primaires sont directement justifiés par la motion, les objectifs secondaires sont les souhaits du groupe d'accompagnement. Les objectifs primaires suivants ont été formulés:

- Déclaration générale
 - Le système d'annonce est numérisé dans tous les cantons, tous les bulletins d'annonce sont disponibles sous forme de données électroniques.
 - Des bases juridiques importantes, pour un système de déclaration électronique, existent dans toute la Suisse.
- Invités
 - Les invités n'ont aucun point de contact avec la fiche d'inscription.
 - En cas de transmission électronique des données du bulletin de déclaration, il convient de renoncer à la signature.
 - Les hôtes n'ont pas besoin de saisir ou de communiquer leurs données à plusieurs reprises.
- Établissements d'hébergement



- La charge administrative pour les établissements d'hébergement n'augmente pas de manière significative.

Les objectifs secondaires ont été documentés, mais n'ont pas été activement pris en compte dans la recherche de solutions.

Description de la solution

En collaboration avec les autorités mandataires SECO et SEM, quatre variantes ont été jugées dignes d'être examinées :

- 1) Transmission électronique des fichiers de notification par courrier électronique sécurisé
Développement et mise à disposition par les cantons, avec la participation de la Confédération, de l'infrastructure technique permettant aux établissements d'hébergement de transmettre les fichiers d'inscription par un e-mail sécurisé.
- 2) Développement du système de déclaration sur une plateforme existante
Cette solution comprend le développement collaboratif de fonctions pour la saisie des bulletins d'inscription par les hébergeurs sous différentes formes et la transmission sécurisée des données au canton.
- 3) Développement d'un nouveau système de fiches d'enregistrement avec les fonctions principales suivantes
Cette solution comprend le développement par la Confédération d'un système informatique pour le système d'annonce avec les fonctions principales. Celle-ci se limite à l'utilisation par la police et ne comprend que les exigences légales minimales.
- 4) Développement d'un nouveau système plus fonctionnel
Cette solution comprend également le développement d'un système informatique pour le système d'annonce par la Confédération, mais avec un éventail de fonctions plus large. Celle-ci comprend également des interfaces et permet d'utiliser les données à d'autres fins et par différents services, tant au niveau des cantons que de la Confédération.

Dans toutes les variantes, la Confédération se charge d'élargir les bases légales pour promouvoir la numérisation et coordonne les efforts pour établir des normes à l'échelle de la Suisse.

Évaluation

L'évaluation s'est faite sur la base de critères relatifs à l'utilité ou aux avantages, avec une part de 50%, et de critères relatifs aux inconvénients ou aux obstacles, avec une part de 50% également.

L'évaluation a révélé que la variante 1 était la mieux notée, avec 4,25 points sur 10. Les variantes de solution ont été présentées lors de la réunion du groupe d'accompagnement. A cette occasion, la variante 1 a été jugée la plus judicieuse et réalisable.

Le développement du système d'annonce sur l'une des plateformes existantes (variante 2) est considéré comme faisable, mais moins bien évalué. Cela en raison de la démarche commune nécessaire de la part des cantons, du besoin de coordination, de la difficulté d'harmonisation légale et, enfin, des coûts et de la durée.

Le développement de nouveaux systèmes par la Confédération, quelle que soit la forme qu'ils prennent, n'est pas une option. Diverses difficultés telles que l'absence de base juridique, les obstacles liés au droit des marchés publics, la concurrence avec les



fournisseurs privés ainsi que le financement, les coûts et la durée rendent ces options impossibles.

Réalisation des objectifs

La variante de solution 1 permet d'atteindre en grande partie les objectifs définis :

- La numérisation du système d'annonce peut être réalisée dans tous les cantons qui travaillent encore sur papier.
- La responsabilité de la saisie des données de déclaration est transférée à l'établissement d'hébergement. Cette obligation disparaît donc pour l'hôte. Les établissements sans soutien technique du système doivent effectuer la saisie manuellement dans une liste Excel, sinon une adaptation des systèmes sera éventuellement nécessaire.

Les hôtes doivent toutefois continuer à communiquer leurs données à chaque établissement d'hébergement. Les données des hôtes ne peuvent être ni gérées de manière centralisée ni mises à disposition de l'établissement d'hébergement par voie électronique avec la variante de solution 1. Dans ce domaine, le principe du "guichet unique" ne s'applique pas encore.

La variante de solution

Dans l'ensemble, la variante de solution 1 se présente comme suit :

- Mise à disposition de l'infrastructure technique pour la saisie des fiches d'inscription à l'aide d'Excel ou directement dans le système de gestion hôtelière. Transmission des fichiers par e-mail sécurisé aux autorités cantonales (police). Les cantons sont libres d'utiliser les données pour une utilisation supplémentaire.
- Extension de l'ordonnance fédérale Art. 18 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) avec des règles juridiques centrales sur la numérisation. Cela comprend également une base juridique qui, grâce à des constatations d'identification alternatives, rend inutile la signature manuscrite de l'hôte.
- Les cantons sont compétents pour compléter leurs lois cantonales en vue d'une transmission électronique.
- Établir des normes concernant l'étendue et la transmission des données de l'enregistrement.

Mise en œuvre de la motion

La mise en œuvre de la motion incombe en premier lieu à la Confédération et aux cantons.

Confédération

Il incombe à la Confédération de mettre en œuvre elle-même des mesures ou de déclencher leur mise en œuvre :

- Mise à disposition d'un Excel pour la saisie manuelle des bulletins d'annonce. Celui-ci sera mis à disposition de tous les cantons pour utilisation.
- Elargir l'art 18. OASA.
- Définir le standard de données et de fichiers (optionnel).
- Publier un guide de numérisation sur les déclarations.



Cantons

Les cantons sont responsables de l'adaptation de leurs bases légales et de la mise en œuvre pratique.

Remarques finales

En principe, le potentiel d'amélioration des processus dans le tourisme, les cantons et la police est considéré comme important. Pour l'exploiter, il faut non seulement une numérisation à l'échelle nationale pour tous les hôtes et toutes les entreprises, mais aussi un échange de données au-delà des frontières cantonales. Ce dernier point est toutefois difficile à réaliser pour des raisons de protection des données.

En ce sens, la solution recommandée pour le système national de déclaration numérique constitue une première étape.

L'exécution par les cantons, puisque la compétence de mise en œuvre leur incombe, limite également les possibilités de la Confédération d'exercer une influence substantielle sur la numérisation du système d'annonce. La Confédération crée toutefois les bases légales au niveau fédéral et apporte son soutien en proposant une solution technique simple et rapide à mettre en œuvre.



Sintesi della gestione

Il punto di partenza di questo studio è la mozione 21.4426 "Porre fine al caos dei moduli di registrazione nel settore dell'alloggio", presentata da Andrea Gmür-Schönenberger, membro del Consiglio degli Stati. La mozione incarica il Consiglio federale di implementare l'obbligo di notifica per gli alloggi commerciali attraverso una soluzione digitale nazionale.

Lo studio è stato realizzato da Eraneos Svizzera AG per conto della SECO, Divisione Politica del Turismo, e della Segreteria di Stato per la Migrazione (SEM) (committente). L'organizzazione committente ha istituito un gruppo consultivo per fornire supporto tecnico ai vari gruppi di interesse, quali polizia, associazioni, altri enti federali e cantoni.

Segnalazione e movimento

Nozioni di base del sistema di reporting

Il sistema di segnalazione nel settore dell'alloggio ha origine nel diritto di Schengen e si riflette a livello nazionale nell'art. 16 della Legge sugli stranieri e l'integrazione (FNIA). Questo articolo stabilisce che chiunque ospiti cittadini stranieri a titolo commerciale deve registrarli presso l'autorità cantonale competente. I cantoni sono responsabili dell'applicazione del sistema di registrazione. Il mezzo per farlo è il *modulo di registrazione*, che deve essere compilato dall'ospite o dalla struttura ricettiva e poi inviato alle autorità cantonali. I principali utenti sono le forze di polizia cantonali, che controllano i moduli di registrazione durante le ricerche o le ricerche di persone scomparse.

Spiegazione della mozione

La mozione giustifica il mandato al Consiglio federale con le pratiche di applicazione molto diverse tra i Cantoni. Queste hanno un impatto negativo sull'esperienza degli ospiti e comportano un onere amministrativo per i fornitori di alloggi. I casi citati sono:

- Registrazione multipla dei dati dello stesso ospite
- Necessità di una firma autografa
- Regole non uniformi per gli obblighi di segnalazione, archiviazione e trasmissione

Interpretazione

Le discussioni approfondite, integrate da un'intervista con l'autore della mozione, sono state utilizzate per perfezionare il mandato della mozione:

- La soluzione nazionale e digitale prevista ha come obiettivo principale quello di porre rimedio alle carenze per gli ospiti e i fornitori di alloggi, mentre il miglioramento dei compiti della polizia è secondario.
- La digitalizzazione dovrebbe essere la base per i miglioramenti.
- L'implementazione deve essere semplice e rapida.

Per soluzione si intende che il governo federale fornirà risorse tecniche a sostegno degli obiettivi della mozione. Lo sviluppo di nuovi sistemi informatici da parte del governo federale è solo un'opzione.

Posizionamento

In un sondaggio su larga scala, i cantoni sono stati interpellati sulle loro pratiche di applicazione delle segnalazioni e anche sulle loro idee per il movimento. In un secondo



momento, il sondaggio è stato esteso ai produttori di soluzioni software per il sistema di segnalazione. Più di 20 cantoni hanno risposto al sondaggio.

Esecuzione nei cantoni

L'indagine ha confermato le diverse pratiche di applicazione:

- 1) Alcuni cantoni dispongono già di sistemi software che elaborano il sistema di reporting in modo elettronico, mentre altri cantoni continuano a lavorare con un modulo cartaceo.
- 2) L'obbligo di registrazione, che secondo la legge federale si applica solo ai cittadini stranieri, è stato esteso anche agli ospiti svizzeri da singoli Cantoni.
- 3) Esistono eccezioni all'obbligo di registrare gli ospiti svizzeri in base a determinate forme (ad esempio, dormire sulla paglia) o dimensioni delle strutture ricettive (meno di 10 posti letto).
- 4) I moduli di registrazione vengono utilizzati solo in caso di necessità e solo dalla polizia, e possono essere utilizzati anche per altri servizi cantonali, come l'emissione di tessere per gli ospiti o la fatturazione delle tasse di soggiorno.

Sistemi / Soluzioni software

Nel settore del turismo, un gran numero di sistemi informatici viene utilizzato per un'ampia gamma di compiti. *I sistemi di gestione alberghiera* dei fornitori di alloggi, le *soluzioni software cantonali* e i *sistemi di polizia a valle* sono principalmente coinvolti nel sistema di segnalazione.

- I sistemi di gestione alberghiera supportano la gestione di un'attività ricettiva. In relazione al processo di registrazione, il trasferimento dei dati dalle piattaforme di prenotazione e la registrazione dei dati degli ospiti durante la registrazione (check-in) sono fondamentali. I sistemi offrono interfacce per il trasferimento o l'esportazione elettronica dei dati degli ospiti. I sistemi di gestione alberghiera sono molto diffusi e ci sono molte soluzioni sul mercato.
- Diversi cantoni utilizzano soluzioni software per il sistema di registrazione. Queste coprono la registrazione dei moduli di registrazione e la trasmissione elettronica al Cantone. In alcuni casi sono disponibili interfacce con i sistemi di gestione alberghiera. Nei cantoni, i dati possono essere utilizzati dalla polizia e per altri scopi turistici. Le principali soluzioni software utilizzate sono CheckIn (in diversi cantoni della Svizzera francese), HOKO ed eLM/AVS.
- In alcuni casi, i cantoni hanno introdotto portali che consentono ai fornitori di alloggi di caricare i file. I file vengono generati dai sistemi di gestione alberghiera tramite esportazione e importati nei sistemi di polizia dei cantoni.

Piattaforme

Al fine di trovare una soluzione tecnica, le piattaforme esistenti sono state incluse nell'analisi dell'ubicazione e ne è stata valutata l'idoneità. Sono stati avviati colloqui con i produttori o gli operatori delle piattaforme. easygov.swiss, discover.swiss, swis-sdec e Suisse ePolice sono stati inclusi nella valutazione.

Associazioni

Le associazioni del settore turistico sono importanti stakeholder che hanno potuto contribuire con le loro esigenze e opinioni durante le interviste e partecipando al gruppo di monitoraggio. Le associazioni condividono i punti deboli del sistema di rendicontazione espressi nella mozione e anche l'obiettivo. Esse stesse stanno lavorando intensamente sulla digitalizzazione del turismo di propria iniziativa. Considerano il ruolo del governo



federale come promotore di leggi e standard uniformi, ma non come fornitore di sistemi propri.

Base giuridica

La base giuridica a livello cantonale presenta un quadro molto eterogeneo. Il controllo degli ospiti è regolato in modi diversi in vari atti giuridici (tra cui la legge sulla ristorazione e la legge sulla polizia). In particolare, i cantoni che utilizzano soluzioni software per la segnalazione hanno esteso l'obbligo di segnalazione e obbligato i fornitori di alloggi a utilizzare i sistemi.

Risultati dell'analisi della localizzazione

- Le differenze nell'applicazione sono principalmente dovute al livello di digitalizzazione e alla base giuridica a livello cantonale. Soluzioni mirate estendono la digitalizzazione ai restanti cantoni e promuovono l'armonizzazione delle leggi cantonali.
- L'introduzione di soluzioni software esistenti e l'implementazione del sistema di reporting sulle piattaforme turistiche esistenti sono, in linea di principio, soluzioni adatte. L'utilizzo di una piattaforma turistica esistente richiede un certo lavoro di sviluppo, in quanto le piattaforme analizzate non dispongono di un modulo adatto alla rendicontazione. In confronto, l'introduzione di un sistema digitale esistente per il puro reporting è semplice.
- Con la crescente digitalizzazione, cresce la pressione per la definizione di standard a livello nazionale. Ciò faciliterebbe lo sviluppo di soluzioni intercantionali e allo stesso tempo semplificherebbe lo scambio di dati.

Obiettivi

Gli obiettivi sono stati ricavati e raggruppati dalla mozione, dalle discussioni e dalla valutazione della situazione attuale. Gli obiettivi primari sono direttamente giustificati dalla mozione, quelli secondari sono i desideri del gruppo di sostegno. Sono stati formulati i seguenti obiettivi primari:

- Rapporti generali
 - Il sistema di registrazione è stato digitalizzato in tutti i cantoni e tutti i moduli di registrazione sono disponibili in formato elettronico.
 - In tutta la Svizzera esistono importanti basi legali per un sistema di segnalazione elettronica.
- Ospiti
 - Gli ospiti non hanno alcun punto di contatto con il modulo di registrazione.
 - Se i dati del modulo di registrazione vengono trasmessi per via elettronica, la firma non è necessaria.
 - Gli ospiti non devono inserire o divulgare i propri dati più di una volta.
- Strutture ricettive
 - L'onere amministrativo per i fornitori di alloggi non aumenterà in modo significativo a seguito del sistema di segnalazione nazionale e digitale.

Gli obiettivi secondari sono stati documentati, ma non sono stati considerati attivamente nella ricerca di soluzioni.



Descrizione della soluzione

In collaborazione con le autorità di committenza SECO e SEM, sono state individuate quattro opzioni degne di essere prese in considerazione:

- 1) Trasmissione elettronica dei file del certificato di registrazione tramite e-mail sicura
Sviluppo e fornitura dell'infrastruttura tecnica da parte dei Cantoni con la collaborazione della Confederazione, che consente alle strutture ricettive di trasmettere i file dei moduli di registrazione tramite e-mail sicure.
- 2) Sviluppo del sistema di reporting su una piattaforma esistente
Questa soluzione comprende lo sviluppo congiunto di funzioni per la registrazione dei moduli di registrazione da parte dei fornitori di alloggi in varie forme e la trasmissione sicura dei dati al Cantone.
- 3) Sviluppo di un nuovo sistema di moduli di registrazione con le funzioni principali
Questa soluzione comprende lo sviluppo di un sistema informatico per la rendicontazione da parte della Confederazione delle funzioni principali. È limitato all'uso da parte della polizia e comprende solo i requisiti minimi di legge.
- 4) Sviluppo di un nuovo sistema funzionalmente migliorato
Questa soluzione comprende anche lo sviluppo di un sistema informatico per la rendicontazione da parte della Confederazione, ma con una gamma estesa di funzioni. Questo sistema include anche interfacce e consente di utilizzare i dati per altri scopi e da parte di varie autorità a livello cantonale e federale.

In tutte le varianti, il governo federale è responsabile dell'ampliamento della base giuridica per la promozione della digitalizzazione e del coordinamento degli sforzi per stabilire standard a livello nazionale.

Valutazione

La valutazione si è basata su criteri relativi a benefici o vantaggi, con una quota del 50%, e criteri relativi a svantaggi o ostacoli, anch'essi con una quota del 50%.

La valutazione ha mostrato che la variante 1 è stata giudicata migliore con 4,25 punti su 10 possibili. Le varianti di soluzione sono state presentate alla riunione del gruppo di monitoraggio. La variante 1 è stata giudicata la più sensata e fattibile.

Lo sviluppo del sistema di reporting su una delle piattaforme esistenti (opzione 2) è considerato fattibile, ma è valutato meno positivamente. Ciò è dovuto all'approccio congiunto richiesto dai Cantoni, alla necessità di coordinamento, alla difficoltà di armonizzazione giuridica e, non da ultimo, ai costi e alla durata.

Lo sviluppo di nuovi sistemi da parte del governo federale, in qualsiasi forma, non è un'opzione. Diverse difficoltà, come la mancanza di una base legale, gli ostacoli imposti dalla legge sugli appalti, la concorrenza con i fornitori privati, il finanziamento, i costi e la durata, rendono queste opzioni impossibili.

Raggiungimento dell'obiettivo

Gli obiettivi definiti possono essere raggiunti in gran parte con la variante 1:

- La digitalizzazione del sistema di registrazione può essere realizzata in tutti i cantoni che utilizzano ancora sistemi cartacei.



- La responsabilità di registrare i dati di registrazione viene trasferita all'albergatore. Ciò elimina questo obbligo per l'ospite. Le aziende che non dispongono di un supporto tecnico di sistema devono inserire i dati manualmente in un elenco Excel, altrimenti potrebbe essere necessario adattare i sistemi allo standard.

Tuttavia, gli ospiti devono comunque fornire i propri dati a ciascun albergatore. Con la variante 1, i dati degli ospiti non possono essere né gestiti centralmente né messi a disposizione dell'albergatore per via elettronica. Il principio "una volta sola" non è ancora applicabile in questo settore.

La variante di soluzione

Il quadro generale della variante di soluzione 1 è il seguente:

- Fornitura dell'infrastruttura tecnica per la registrazione dei moduli di registrazione tramite Excel o direttamente nel sistema di gestione alberghiera. Trasmissione dei file tramite e-mail sicura alle autorità cantonali (polizia). I Cantoni sono liberi di utilizzare i dati per altri scopi.
- Estensione dell'art. 18 dell'Ordinanza federale sull'ammissione, il soggiorno e l'occupazione (VZAE) per includere le disposizioni legali centrali sulla digitalizzazione. Ciò include anche una base giuridica che rende superflua la firma autografa dell'ospite mediante un'identificazione alternativa.
- I Cantoni sono responsabili dell'integrazione delle loro leggi cantonali per la trasmissione elettronica.
- Definizione di standard per la portata e la trasmissione dei dati della carta di circolazione.

Attuazione della mozione

L'attuazione della mozione è principalmente di competenza del governo federale e dei cantoni.

Alleanza

Il governo federale è responsabile dell'attuazione delle misure stesse o dell'avvio della loro attuazione:

- Fornitura di un programma Excel per la registrazione manuale dei moduli di registrazione. Questo programma sarà messo a disposizione di tutti i cantoni.
- Estensione dell'art. 18 VZAE.
- Definire lo standard dei dati e dei file (opzionale).
- Pubblicazione di una guida alla digitalizzazione dei rapporti.

Cantoni

I Cantoni sono responsabili dell'adattamento delle loro basi giuridiche e dell'attuazione pratica.

Osservazioni conclusive

In linea di principio, il potenziale per migliorare i processi nel turismo, nei Cantoni e nella polizia è considerato grande. Per sfruttare questo potenziale, è necessaria non solo la digitalizzazione per tutti gli ospiti e per tutte le imprese in tutta la Svizzera, ma anche lo scambio di dati attraverso i confini cantonali. Quest'ultimo, tuttavia, è difficile da realizzare per motivi di protezione dei dati.



In questo senso, la soluzione raccomandata per il sistema di reporting digitale nazionale rappresenta un primo passo.

L'applicazione da parte dei Cantoni limita anche la capacità del governo federale di esercitare un'influenza sostanziale sulla digitalizzazione del sistema di rendicontazione. Tuttavia, il governo federale crea la base legale a livello federale e fornisce supporto con una soluzione tecnica semplice e rapidamente implementabile.



1. Ziel, Zweck und Aufbau der Studie

Die vorliegende Grundlagenstudie (Studie) ist eine Folge der Motion 21.4426 «Schluss mit dem Meldeschein-Chaos in der Beherbergung», welche durch Frau Ständerätin Andrea Gmür-Schönenberger im Dezember 2021 eingereicht und an den Bundesrat überwiesen wurde. Dieses Kapitel erklärt Ziel, Zweck und Aufbau der Studie.

1.1. Ziel

In der Studie werden Wege aufgezeigt, wie die durch die Motion beschriebenen Schwächen des Meldewesens für Gäste und Beherbergungsbetriebe mit Mitteln der Digitalisierung eliminiert werden können.

1.2. Zweck

Die Studie bezweckt, gegenüber den mit der Motion beauftragten Behörden, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Staatssekretariat für Migration (SEM), eine Empfehlung dahingehend abzugeben, wie der in der Motion formulierte Auftrag an den Bundesrat umgesetzt werden kann.

1.3. Aufbau

Alle Themen bauen auf den Erkenntnissen der vorherigen Schritte auf:

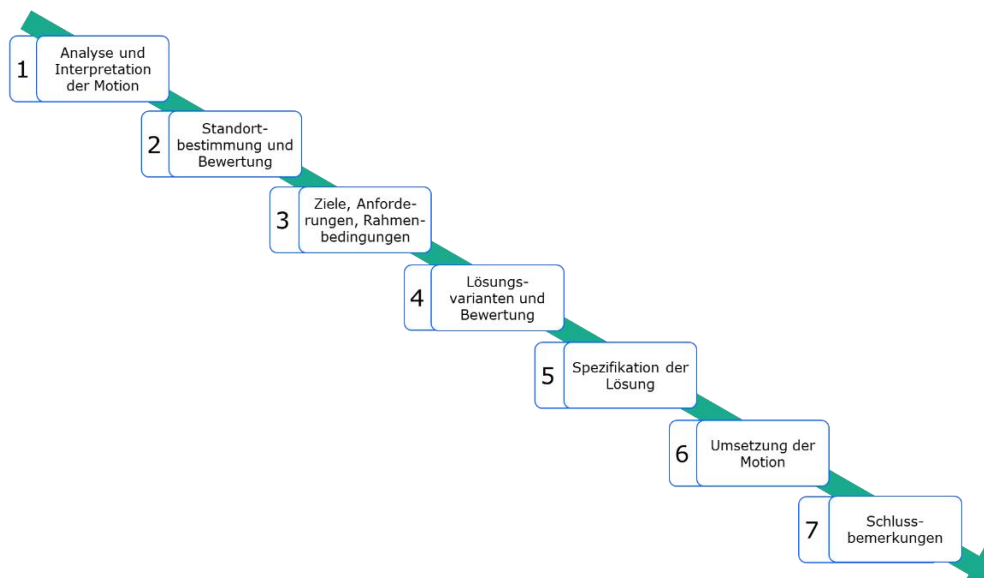


Abbildung 1: Fachlicher Aufbau der Studie

- 1 Im ersten Schritt wurde der Motionstext analysiert. Im Fokus der Analyse stand, die Absichten der Motionärin besser zu verstehen. Die Erkenntnisse flossen in die Standortbestimmung ein.
- 2 Im zweiten Schritt wurde eine Standortbestimmung vorgenommen, um ein objektives Bild der heutigen Vollzugssituation zu erhalten. Befragt wurden Kantone, Verbände, ausgewählte Bundesbehörden und Systemherstellende. Die Ergebnisse wurden bewertet und daraus Schlussfolgerungen zum Handlungsbedarf gezogen.
- 3 Im dritten Schritt wurden die Ziele, Anforderungen und Rahmenbedingungen formuliert. Die Erkenntnisse aus der Standortbestimmung sowie den Gesprächen mit den Stakeholdern anlässlich der ersten Begleitgruppensitzung bildeten die Grundlage.



- 4 Im vierten Schritt wurden der Lösungsraum festgelegt und die Lösungsbestandteile entwickelt. Varianten bei den technischen Systemen wurden bewertet und schlussendlich eine Variante zur Umsetzung empfohlen.
- 5 Im fünften Schritt wurden alle Lösungsbestandteile der empfohlenen Variante spezifiziert.
- 6 Im sechsten Schritt wurden die konkreten Schritte, Aufgaben und Ergebnisse für eine Umsetzung definiert.
- 7 Mit den Schlussbemerkungen und einem Ausblick in die Zukunft des Meldewesens schliesst der Bericht ab.

1.4. Glossar

Die in dieser Studie verwendeten wichtigsten Begriff sind:

Beherbergende	Neutraler Begriff für Organisationen und Privatpersonen, welche einen Beherbergungsbetrieb führen.
Beherbergungsbetrieb	Sammelbegriff für Betriebe, welche gegen Entgelt Dritten Beherbergung anbieten.
Check-In	Vorgang, bei dem ein Beherbergungsbetrieb den Gast identifiziert und registriert. Der Check-In ist Auslöser des Meldewesens.
Gast	Person, welche in einem meldepflichtigen Beherbergungsbetrieb übernachtet.
Gästedaten	Daten eines Gastes, welche für die Registration in einem Beherbergungsbetrieb benötigt werden.
Hotellerie	Überbegriff für klassische Unterkünfte wie Hotels und Pensionen.
Hotel Management System	Softwarelösungen, die auf die speziellen Bedürfnisse der Hotelmanagements zugeschnitten ist (Abk. HMS). HMS sind eine Untergruppe der Property Management Systeme (PMS).
Meldepflicht	Durch kantonale Gesetze und Bundesgesetze (Kapitel 2.3) den Beherbergungsbetrieben auferlegte Pflicht, Gäste zu registrieren und den kantonalen Behörden zu melden.
Meldeschein	Physisches Dokument mit den Gäste- und Aufenthaltsdaten.
Meldescheindaten	Elektronischer Datensatz mit Gäste- und Aufenthaltsdaten (Datenabbild des Meldescheins).
Meldewesen	Überbegriff für Zuständigkeiten, Prozesse und Systeme zur Erfüllung der Meldepflicht.
Parahotellerie	Überbegriff für Unterkünfte ausserhalb der klassischen Hotellerie wie Ferienwohnungen, Kollektivunterkünfte, Jugendherbergen und Campingplätze.
Property Management System	Bezeichnung von Software-Lösungen für die Verwaltung und den Betrieb von Immobilien (Abk. PMS).
Sicherheitsorgane	Gewährleisten die innere und äussere Sicherheit der Schweiz. In dieser Studie sind damit die Kantonspolizei, die Bundespolizei (fedpol) und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) gemeint.



2. Ausgangslage

Die Ausgangslage diskutiert die [Motion](#) als Auslöser dieser Studie, identifiziert die Stakeholder des Meldewesens und dokumentiert die gesetzlichen Grundlagen.

2.1. Diskussion der Motion 21.4426

Die Diskussion bezweckt, den Auftrag, die Problemursachen und Lösungsansätze der Motion «Schluss mit dem Meldeschein-Chaos in der Beherbergung» zu interpretieren.

2.1.1. Motionstext

Der Auftrag

*«Der Bundesrat wird beauftragt, die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung von Gästen über eine **nationale digitale Lösung** umzusetzen. Die Vollzugshoheit und föderalen Kompetenzen sollen dabei gewahrt bleiben.»*

Die Begründung

«In der Schweiz existiert ein kantonal Flickenteppich für die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung. Einige Kantone verfügen über keine digitale Lösung. Andere wiederum haben digitalisiert, ohne dass sie die Möglichkeit einer digitalen Unterschrift geschaffen hätten. Weiter gibt es Kantone, welche die Beherbergungsstätten verpflichten, neben den ausländischen auch die inländischen Gäste zu melden. Auch was die Datenaufbewahrung anbelangt, existieren unterschiedliche Anforderungen. Diese reichen von der mehrjährigen physischen Lagerung der Meldescheine im Hotel bis hin zur Abgabe der Dokumente bei der örtlichen Polizei. Aus der Perspektive des Gasts ist die aktuelle Lage unhaltbar und widerspricht einer modernen Customer Journey, bei welcher der Dienstleistungsgedanke im Fokus steht. So müssen Gäste bei jeder neuen Übernachtung in der Schweiz in verschiedenen Hotels einen neuen Meldeschein ausfüllen und unterzeichnen.

Die geschaffene nationale Antragsstelle zur Umwandlung des Impfnachweises von Gästen aus Drittstaaten in ein Schweizer Covid-Zertifikat ist ein gutes Beispiel, wie eine nationale Lösung bei gleichzeitig kantonalen Kompetenzen und hoher Gästeorientierung funktionieren kann. Die digitalen Möglichkeiten müssen ausgeschöpft werden, damit Gäste künftig nicht mehr mehrere Male während ihrer Aufenthalte in der Schweiz dieselben Daten erfassen müssen. Die Unterschriftspflicht muss einfach umgesetzt werden. Zudem sollen die Hotels die Meldescheine nicht mehr selbst lagern müssen. Weiter sind die Daten automatisiert an die richtige kantonale Stelle zu überweisen. Dies alles führt zu massiver administrativer Entlastung.

Der Vorstoss steht im Einklang mit der neuen Tourismusstrategie 2021. Digitalisierung und gute Rahmenbedingungen werden darin als wichtige Ziele und Handlungsfelder identifiziert. Die Entlastungen helfen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Gerade die Hotellerie hat während der Pandemie Substanz verbrannt. Mit der Motion wird neues Potenzial freigesetzt. Die finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen dürfen nicht in der Bürokratie versickern.»

2.1.2. Unterschiede beim Vollzug

Die Motion liefert im Begründungstext Beispiele, welche zu Unterschieden im Vollzug führen. Zusammengefasst sind dies:

- Fehlende digitale Lösungen.
- Keine durchgängige Möglichkeit zu einer elektronischen Unterschrift des Gastes.
- Uneinheitliche Praxis bei der Meldung von Gästen mit Schweizer Nationalität.
- Unterschiedliche Regelungen zu Aufbewahrungsfrist und -ort der Meldescheine.



Diese Unterschiede sind eine der Ursachen für die Notwendigkeit, Meldescheine immer wieder neu auszufüllen. Dies wird mit dem Verweis auf die «Customer Journey» als stark störend bewertet.

Interpretation

Der Motionstext legt nahe, die Unterschiede der Vollzugspraxis als Schwäche des Meldewesens zu verstehen.

2.1.3. Das Gästelerlebnis

Die Motion nimmt die Perspektive des Gasts ein:

„Aus der Perspektive des Gasts ist die aktuelle Lage unhaltbar und widerspricht einer modernen Customer Journey, bei welcher der Dienstleistungsgedanke im Fokus steht. So müssen Gäste bei jeder neuen Übernachtung in der Schweiz in verschiedenen Hotels einen neuen Meldeschein ausfüllen und unterzeichnen.“

Interpretation

Die Motion verfolgt das Ziel, das mehrfache Ausfüllen von Meldescheinen zu verhindern und die Unterschriftspflicht zu eliminieren. Beide Punkte werden als Hauptzielsetzungen der Motion angesehen.

2.1.4. Administrative Belastung der Beherbergungsbetriebe

Die Motion zielt darauf ab, die Beherbergenden *administrativ zu entlasten*.

«In der Schweiz existiert ein kantonaler Flickenteppich für die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung. Einige Kantone verfügen über keine digitale Lösung. Andere wiederum haben digitalisiert, ohne dass sie die Möglichkeit einer digitalen Unterschrift geschaffen hätten. Weiter gibt es Kantone, welche die Beherbergungsstätten verpflichten, neben den ausländischen auch die inländischen Gäste zu melden.»

«Auch was die Datenaufbewahrung anbelangt, existieren unterschiedliche Anforderungen. Diese reichen von der mehrjährigen physischen Lagerung der Meldescheine im Hotel bis hin zur Abgabe der Dokumente bei der örtlichen Polizei.»

Interpretation

Die Motion bezweckt, die unterschiedlichen kantonalen Praktiken zu harmonisieren, um damit indirekt die Beherbergungsbetriebe zu entlasten. Dieser Aspekt gehört ebenfalls zu den wichtigen Zielsetzungen der Motion.

2.1.5. Sicherheitsorgane

Die Sicherheitsorgane sind in der Motion nicht erwähnt. Dabei ist das Meldewesen in seiner Kernfunktion ein Sicherheitsinstrument. Die fehlende Erwähnung wird dahingehend interpretiert, dass die Verbesserung der Polizeiarbeit nicht im Zentrum der Motion steht, die Lösungsansätze sollen den heutigen Zustand aber nicht verschlechtern.

2.1.6. Vollzugshoheit und föderale Kompetenzen

Die Motion legt indirekt fest, dass der Bund beim Vollzug des Meldewesens keine neuen Befugnisse erhält, also die Vollzugshoheit weiterhin bei den Kantonen verbleiben soll. Dies wird als Rahmenbedingung verstanden. Die Kantone sind und bleiben frei, die Digitalisierung des Meldewesens nach eigenem Gutdünken vorzunehmen.



2.1.7. Konkrete Verbesserungsmassnahmen

Die Motion führt konkrete Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs auf:

- Die handschriftliche Unterschrift ist durch eine andere gesetzlich geregelte Form der Identifikation abzulösen.
- Die Hotels sollen die Meldescheine nicht mehr selbst lagern müssen.
- Die Meldescheindaten sind automatisiert an die richtige kantonale Stelle zu übermitteln.

Interpretation

Die Motion ist so umzusetzen, dass diese Verbesserungen erzielt werden.

2.1.8. Auftrag für eine nationale, digitale Lösung

Der Begriff der *nationalen digitalen Lösung* ist nicht genauer definiert.

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung von Gästen über eine nationale digitale Lösung umzusetzen.»

Interpretation

Für dieses Studie verstehen wir unter einer *nationalen, digitalen Lösung* eine Lösung mit den folgenden Eigenschaften: Es sind in allen Kantonen (*national*) elektronische Meldescheindaten (*digital*) und digitale Prozesse vorhanden.

Der Begriff *umsetzen* wird dahingehend interpretiert, dass Bundesstellen einen erkennbaren Beitrag zur Digitalisierung des Meldewesens leisten. Der Beitrag des Bundes kann, muss aber nicht, ein Informatiksystem beinhalten.

2.1.9. Zusammenfassung

Abbildung 2 zeigt, wie der Fokus der Motion verstanden und interpretiert wird:

Fokus	Was die Motion möchte	Ansprüche an die Lösung
Tourismus	<ul style="list-style-type: none">• Den Gast vom Kontakt mit dem Meldeschein und von der Unterschriftspflicht befreien.• Mehrfacherfassung der Gästedaten vermeiden.• Die Beherbergungsbetriebe beim Vollzug des Meldewesen administrativ entlasten.	<ul style="list-style-type: none">➤ Die Bedürfnisse der Gäste und der Beherbergenden sollen bei der Lösungsgestaltung im Vordergrund stehen.
Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none">• Die «digitalen Möglichkeiten» zur Verbesserung des Gästeerlebnisses nutzen.• Das Meldewesen über eine nationale, digitale Lösung umsetzen.	<ul style="list-style-type: none">➤ Die physischen Meldescheine sollen unnötig werden.➤ Die Digitalisierung soll schweizweit zu elektronischen Meldescheindaten führen.
Harmonisierung	<ul style="list-style-type: none">• Kantonale Unterschiede im Vollzug, welche das Gästeerlebnis beeinträchtigen, reduzieren.	<ul style="list-style-type: none">➤ Die kantonalen Gesetze sollen bestmöglich harmonisiert werden.

Abbildung 2: Die drei Stossrichtungen der Motion



2.2. Übersicht der Stakeholder

Das Meldewesen in der Beherbergungsindustrie kennt viele Stakeholder. Eine Auswahl wurde in Form einer Begleitgruppe in die Studienarbeiten einbezogen. Die Begleitgruppe wurde von den Auftraggebern des SECOs und des SEMs zusammengestellt. Ihr Bezug zum Meldewesen sowie die Vertretung in der Begleitgruppe (BG) sind nachfolgend charakterisiert:

Kantonale Stellen	Bezug zum Meldewesen	BG
Kantonspolizei	Die Kantonspolizei ist für die Umsetzung des Gesetzes und für den Vollzug der sich daraus ergebenden Aufgaben zuständig. Die Meldescheine sind eine Quelle bei Fahndungen oder der Suche nach vermissten Personen.	Ja
Kantonale Tourismusstellen	Die kantonalen Tourismusstellen beschäftigen sich mit der Tourismusentwicklung. Sie sind an einer effizienten Nutzung der Meldescheindaten interessiert. Gleichzeitig sind sie Anbieter von Produkten wie Gästekarten.	Teilweise
Bundesbehörde	Bezug zum Meldewesen	BG
Bundesamt für Polizei Fedpol	Beide Behörden führen auf nationaler Ebene Ermittlungen durch. Sie sind dabei auf die Mitwirkung der kantonalen und lokalen Polizeien angewiesen, welche ihrerseits auf Meldescheine abstützen.	Nein
NDB		Nein
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB	Der EDÖB beaufsichtigt die Anwendung der bundesrechtlichen Datenschutzvorschriften. Im Meldewesen werden Personendaten bearbeitet und es unterliegt damit dem Datenschutz.	Nein
SECO	Das SECO verantwortet die Tourismusförderung und ist direkter Ansprechpartner für Akteure in der Tourismusindustrie.	Ja
SEM	Das SEM verantwortet die ausländerrechtlichen, gesetzlichen Grundlagen auf Stufe Bund.	Ja
Verbände	Bezug zum Meldewesen	BG
Schweizer Tourismus-Verband (STV)	Als nationaler Dachverband und nationale Netzwerkorganisation vertritt der STV die Interessen des Schweizer Tourismus gegenüber Behörden, in der Politik, in den Medien sowie in der Öffentlichkeit.	Ja
HotellerieSuisse Branchenverband	HotellerieSuisse vertritt als Branchenverband die Interessen der Beherbergungsbetriebe der Schweiz und bildet gemeinsam mit seinen Mitgliedern und Partnern das Kompetenzzentrum für die Beherbergungsbranche.	Ja
GastroSuisse Branchenverband	GastroSuisse vertritt die Interessen des Gastgewerbes, fördert das Image der Branche und engagiert sich für Berufsbildung und Qualität.	Ja
IG Parahotellerie	Die IG Parahotellerie bündelt die Kräfte der Anbietenden von Übernachtungsmöglichkeiten mit Betrieben, welche nicht der klassischen Hotellerie zuzuordnen sind.	Ja
Verschiedene	Bezug zum Meldewesen	BG
Gäste	Die Gäste lösen mit ihrer Übernachtung das Meldewesen aus und sind Besitzerinnen und Besitzer der Gästedaten.	Nein
Beherbergende	Die Beherbergenden sind für die gesetzeskonforme Ausführung des Meldewesens zuständig.	Ja



Verschiedene	Bezug zum Meldewesen	BG
Systemherstellende	Systemherstellende entwickeln und vertreiben Systeme zur elektronischen Ausführung des Meldewesens. Ihre Kunden sind Beherbergungsbetriebe und Kantone.	Nein
Vermarkter	Öffentlich-rechtliche Organisationen wie Schweiz Tourismus interessieren sich auf der einen Seite für die vorhandenen Daten, auf der anderen Seite setzen sie sich für möglichst effiziente Prozesse ein.	Ja

Tabelle 1: Übersicht der Stakeholder

2.3. Bestehende Studien

Das Thema Digitalisierung in der Verwaltung im Allgemeinen wie auch im Tourismus wurde in verschiedenen Studien aufgegriffen. Eine Liste mit den Links befindet sich auf Seite 2.

Digitale Verwaltung Schweiz

Mit der Strategie «Digitale Verwaltung Schweiz 2024–2027» ([1]) legen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden gemeinsam fest, wie die digitale Transformation der Verwaltungen im föderalen Kontext vorangetrieben werden soll.

Digitalisierung im Schweizer Tourismus - Progress Report

Vor dem Hintergrund der Umsetzung der Tourismusstrategie und der Berichterstattung an den Bundesrat 2021 hat das SECO diesen Bericht beauftragt: im Rahmen eines Progress Reports zum Bericht Digitalisierung im Schweizer Tourismus: Chancen, Herausforderungen, Implikationen (Laesser, Schegg, Bandi Tanner, Liebrich, Lehmann Friedli, Fux, Stämpfli, 2018) einen Snapshot des State-of-the-Art der Digitalisierung im Schweizer Tourismus sowie die noch vorhandenen Lücken und offenen Themen / Fragen zu diskutieren ([2]).

Studie Digitalisierung in der Beherbergung

Im September 2019 hat der Verband HotellerieSuisse die Studie «Digitalisierung in der Beherbergung» ([3]), Beispiele aus dem Projekt «Digitalisierung in der Schweizer Hotellerie» der Fachhochschule Graubünden veröffentlicht.

2.4. Rechtsgrundlagen

Im Zusammenhang mit der Meldepflicht in der Beherbergung sind internationale, nationale und kantonale Regelungen vorhanden.

2.4.1. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)

Artikel 45 SDÜ bildet die rechtliche Grundlage zum Führen einer Hotelkontrolle auf der Ebene Schengen.

Art. 45

(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass

- a) der Leiter einer Beherbergungsstätte oder seine Beauftragten darauf hinwirken, dass beherbergte Ausländer, einschließlich der Angehörigen anderer Vertragsparteien*



sowie anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, soweit es sich nicht um mitreisende Ehegatten und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reisegeellschaften handelt, Meldevordrucke eigenhändig ausfüllen und unterschreiben und sich dabei gegenüber dem Leiter der Beherbergungsstätte oder seinem Beauftragten durch Vorlage eines gültigen Identitätsdokuments ausweisen;

- b) die nach Buchstabe a) ausgefüllten Meldevordrucke für die zuständigen Behörden bereitgehalten oder diesen übermittelt werden, wenn dies nach deren Feststellung für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermissten oder Unfallopfern erforderlich ist, soweit im nationalen Recht nichts anderes geregelt ist.

(2) Absatz 1 findet sinngemäß Anwendung, wenn Personen auf Plätzen, die geschäftsmäßig überlassen werden, insbesondere in Zelten, Wohnwagen und Wasserfahrzeugen übernachten.

2.4.2. Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

Der Art. 16 AIG regelt die Meldepflicht auf Bundesebene.

Art. 16 Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung

Wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt, muss sie der zuständigen kantonalen Behörde melden.

Auf Bundesebene besteht keine gesetzliche Grundlage zur Erfassung der Daten von Schweizer Gästen.

2.4.3. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Die Verordnung präzisiert im Art. 18 VZAE den Art. 16 AIG:

Art. 18 Meldewesen bei gewerbsmässiger Beherbergung (Art. 16 AIG)

¹ Wer eine Ausländerin oder einen Ausländer gegen Entgelt beherbergt, ist verpflichtet, einen Meldeschein gemäss den Angaben im Ausweispapier auszufüllen und diesen von der beherbergten Person unterschreiben zu lassen. Die beherbergte Person muss ihre Ausweispapiere zu diesem Zweck vorlegen. Der Meldeschein ist der zuständigen kantonalen Behörde zu übermitteln.

² Bei Gruppen erfolgt die Meldung durch eine vom verantwortlichen Reiseleiter unterschriebene Liste.

2.4.4. Rechtliche Grundlagen auf Kantonsebene

Der Vollzug wird in den Kantonen in eigenen Gesetzen geregelt. Oft geschieht dies im kantonalen Gastgewerbegesetz (GGG) oder dem kantonalen Polizeigesetz (PolG). In seltenen Fällen dienen andere Gesetze als Grundlage:

Kanton	Gesetz	Verordnung
Aargau	Art 7 GGG	
Appenzell Ausserrhoden	bGS 955.11 Art. 12)	
Appenzell Innerrhoden	Art 40 GGG	
Basel Stadt	Art 35 GGG	
Basel-Landschaft	Art 37 PolG	
Bern	Art 24 GGG Art 129 PolG	Art 58 PolV
Fribourg	Art 16, 60, 71, 72 LEPu	Art 76, 77 REPu



Genf	Art 16 AIG (Der Kanton Genf hat auf eine eigene gesetzliche Regelung verzichtet)	
Glarus	Art 21 GGG	
Graubünden	Art 11 GWG	Art. 3-10 Ausführungsbestimmungen zum GWG
Jura	Art 31 GGG	Art 27 de l'ordonnance cantonale sur les auberges
Luzern	Art 20 GaG	Art 22a Gastgewerbeverordnung
Neuenburg	Art 77 ÖGR	
Nidwalden	Art 29. GGG	
Obwalden	Art. 1 Weisungen zur Meldung von Übernachtungen nach dem Tourismusgesetz	
Schaffhausen	Art 18 GGG Art 8 Tourismusförderungsgesetz	
Schwyz	Art 16 AIG	Art 3a Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern
Solothurn	Art 13 Wirtschaftsgesetz	
St. Gallen	Art 52 PolG	Art 29 Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei
Tessin	LEAR	RLEAR
Thurgau	Art 2,4 ,24 ,44, 45 GastG	Art 15 Gastgewerbeverordnung
Uri	Art 9 GGG	
Waadt	Art 16 AIG	
Wallis	Art 15 GBB	
Zug	Art 16 GGG	
Zürich	Art 45 SDÜ Art 21 PolG	Art 7 POLIS Verordnung Art 18 POLIS Verordnung

Tabelle 2: Übersicht der kantonalen Gesetze

Legende

GGG	Gastgewerbegesetz
GWG	Gastwirtschaftsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PolV	Polizeiverordnung
LEPu	Loi sur les établissements publics
REPu	Règlement sur les établissements publics
LEAR	Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione
RLEAR	Regolamento sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione



Inhalte und Regelungen

Zum besseren Verständnis der Unterschiede werden auszugsweise kantonale Gesetze und Verordnungen von Glarus, Zürich und Freiburg aufgeführt. Die blau markierten Absätze weisen auf Gesetzesartikel hin, bei denen Unterschiede zu anderen Kantonen bestehen. Auf eine vollständige Dokumentation aller Gesetze und Verordnungen wird verzichtet. Diese können weitgehend online abgefragt werden.

Glarus, Art. 21 GGG

Gästekontrolle

1 Wer gewerbsmässig Gäste beherbergt, muss eine Gästekontrolle führen.

*2 Die Beherbergerin oder der Beherberger stellt sicher, dass die Gäste den Meldeschein entsprechend den Angaben ihres amtlichen Ausweises korrekt ausfüllen und **unterzeichnen**.*

3 Die Meldescheine sind der Kantonspolizei zu kriminalpolizeilichen Zwecken auf Verlangen zuzustellen.

4 Die Daten sind während dreier Jahre aufzubewahren.

5 Der Regierungsrat regelt den Umfang der Personendaten, die im Bereich der Gästekontrolle bearbeitet werden.

6 Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Meldepflichten gemäss den Vorschriften des Ausländerrechts sowie des Tourismusentwicklungsgesetzes

Zürich Polizeigesetz (PolG, B. Personenkontrolle und erkennungsdienstliche Massnahmen)

4 Die Beherbergungsbetriebe führen eine Gästekontrolle und stellen Meldescheine aus. Diese sind der Polizei zum Zweck der Identitätsfeststellung zur Verfügung zu stellen.

*5 Die Polizei darf die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben sowie in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Vollstreckung von Strafurteilen **elektronisch abrufen sowie systematisch und automatisiert in den für die Fahndung bestimmten polizeilichen Systemen überprüfen**. Der Regierungsrat regelt das Nähere.*

Freiburg, 952.11 Reglement über die öffentlichen Gaststätten

Art. 76 Gästekontrolle – Register

*1 Der Betriebsführer trägt die von ihm beherbergten Gäste täglich in ein Register ein oder **registriert sie gemäss einem anderen vom Amt bewilligten System**.*

2 Das Register wird auf Verlangen vom Amt abgegeben.

*3 **Es muss während fünf Jahren im Betrieb aufbewahrt werden**; dies gilt auch bei einem Wechsel des Betriebsführers.*

Art. 77 Gästekontrolle – Ankunftsscheine

1 Der Gast muss alle Rubriken des Ankunftsscheins genau und leserlich ausfüllen.

*2 Der Betriebsführer übergibt der Kantonspolizei ein Doppel des Scheins. **Mit Ausnahme der persönlichen Daten des Gastes werden die auf dem Schein aufgeführten Informationen ebenfalls dem Freiburger Tourismusverband mitgeteilt.***

3 Die Scheine werden auf Verlangen vom Amt abgegeben.



3. Standortbestimmung

Die Standortbestimmung schafft eine fundierte Wissensbasis, um Ziele zu definieren und Lösungen zu erarbeiten.

3.1. Abgrenzung des Umfangs

Das Meldewesen umfasst eine Vielzahl von Stakeholdern. Eine Standortbestimmung, welche alle einschliesst, würde viel Zeit in Anspruch nehmen. Daher wird die Standortbestimmung auf die folgenden Behörden und Organisationen begrenzt:

- Kantone als zuständige Organe des Vollzugs
- Ausgewählte Bundesbehörden
- Herstellende von Softwarelösungen zum Meldewesen
- Verbände aus der Tourismusindustrie

Nicht explizit befragt wurden Beherbergungsbetriebe und Gäste.

3.2. Das Meldewesen

Das Meldewesen setzt die gesetzlichen Vorgaben um, welche an die Meldung von Gästen, die in einem Beherbergungsbetrieb übernachten, gestellt werden. Es legt die zu verwendenden Mittel, die Zuständigkeiten sowie die Regeln fest.

Vereinfacht gesagt werden mit dem Meldewesen Gäste durch den Beherbergungsbetrieb registriert und die Gästedaten werden an den Kanton gemeldet. Die Meldepflicht wird durch die Übernachtung eines Gastes in einem meldepflichtigen Beherbergungsbetrieb ausgelöst.

3.2.1. Das Verfahren

Das allgemeine Verfahren zur Erfüllung der gesetzlichen Minimalanforderungen ist grundsätzlich in allen Kantonen dasselbe:

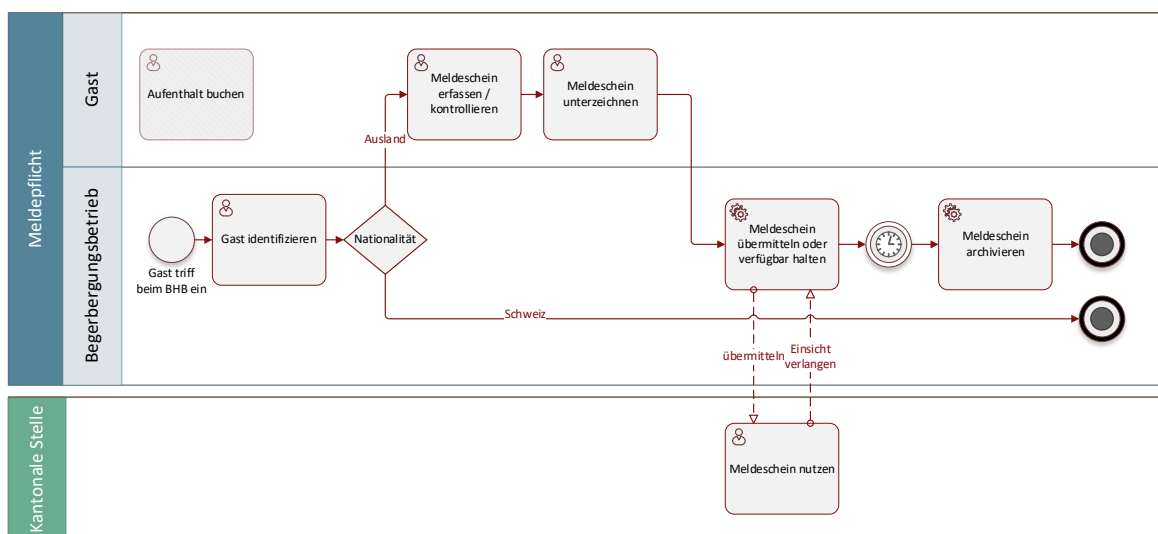


Abbildung 3: Das gesetzlich minimal notwendige Meldewesen



Beschreibung der Prozessschritte:

Aufgabe	Beschreibung
Aufenthalt buchen	Meistens beginnt ein Aufenthalt mit einer Buchung, entweder über eine Buchungsplattform oder direkt bei einem Beherbergungsbetrieb. Die Buchung selbst ist nicht Teil des Verfahrens.
Gast identifizieren	Beim Check-In ist der Beherbergungsbetrieb verpflichtet, den Gast anhand von Ausweisdokumenten zu identifizieren und die Nationalität festzustellen. Dazu hat der Gast einen Ausweis vorzulegen.
Meldeschein erfassen / kontrollieren	Der Gast füllt den Meldeschein selbst aus oder kontrolliert und vervollständigt die Angaben, falls ihm der Beherbergungsbetrieb einen vorausgefüllten Meldeschein vorlegt.
Meldeschein unterzeichnen	Der Gast unterzeichnet den Meldeschein handschriftlich.
Meldeschein übermitteln oder verfügbar halten	Der Meldeschein wird der zuständigen kantonalen Stelle übermittelt oder im Betrieb für Anfragen verfügbar gehalten.
Meldeschein nutzen	Die kantonalen Stellen nutzen Meldescheine für ihre Aufgaben. Diese können übermittelt worden sein oder die Polizei verlangt Einsicht. Die hauptsächliche Nutzung findet im Rahmen polizeilicher Ermittlungen statt.
Meldeschein archivieren	Meldescheine werden beim Beherbergungsbetrieb während der vorgegebenen Aufbewahrungsfrist archiviert. Anschliessend werden sie vernichtet.

Tabelle 3: Die Prozessschritte des Meldewesen

3.2.2. Der Meldeschein

Der Meldeschein ist das Mittel für die Meldung von Gästen an den Kanton. Je nach Kanton werden unterschiedliche Daten erhoben. Ein typischer Datenumfang ist:

- Name des Beherbergungsbetriebs
- Familien- und Vorname des Gastes
- Geburtsdatum
- Geburtsort (Ausländer / Ausländerin), Heimatort (Schweizer / Schweizerin)
- Staatsangehörigkeit
- Genaue Wohnadresse
- In Begleitung Ehepartner/Kinder, Anzahl Familienangehörige
- Beruf
- Verkehrsmittel öffentlich / privat, Motorfahrzeugnummer
- Anreise von
- Anreisedatum
- Abreisedatum
- Abreiseziel
- Unterschrift
- Art des Ausweispapiers
- Ausweisnummer

Das SEM stellt online eine [Mustervorlage](#) zur Verfügung (vgl. Weisungen I. Ausländerbereich des SEM Anhang zu Ziff. 3.1.3.2).



Papierformulare

Meldescheine sind in Papierform erhältlich oder können in den HMS elektronisch erfasst und ausgedruckt werden. Papierformulare werden in ausgewählten Geschäften zum Kauf angeboten.

Die Formulare unterscheiden sich von Kanton zu Kanton bezüglich Datenumfang und Layout. Daher entziehen sie sich einer einfachen elektronischen Umwandlung, beispielsweise durch OCR (Optical character recognition).

Meldescheindaten (Elektronische Meldescheine)

Beherbergungsbetriebe mit einem HMS erfassen und verwalten die Gästedaten direkt im System. Liegen beim Check-In noch nicht alle Pflichtinformationen für das Meldewesen vor, werden diese vom Gast erfragt und im System erfasst.

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben ist eine handschriftliche Unterschrift des Gastes verpflichtend. Die kantonale Praxis kann davon abweichen und festlegen, ob ein Ausdruck des Meldescheins erstellt und dem Gast zur Unterschrift vorgelegt werden muss.

3.3. Übersicht des Vollzugs in den Kantonen

In einer Befragung wurde die Vollzugspraxis der Kantone erhoben.

3.3.1. Umfrage

In einem ersten Schritt wurden die Kantone angeschrieben, um die zuständigen Stellen bzw. Personen für die Befragung zu finden. Anschliessend wurde die Umfrage in Form eines Links versendet.

Das Konzept der Befragung sowie die konkreten Fragen sind im Anhang dokumentiert. Die Befragung wurde Online durchgeführt. Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen und weist auf Unterschiede und Spezialitäten hin.

Die Umfrage wurde von 23 Kantonen, mehrheitlich durch die jeweilige Kantonspolizei, beantwortet. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Solothurn verzichteten auf eine Teilnahme. Der Kanton Appenzell Innerrhoden reichte keine Rückmeldung zur Umfrage ein. Es waren jedoch nicht alle Antwortend der Teilnehmenden auswertbar.

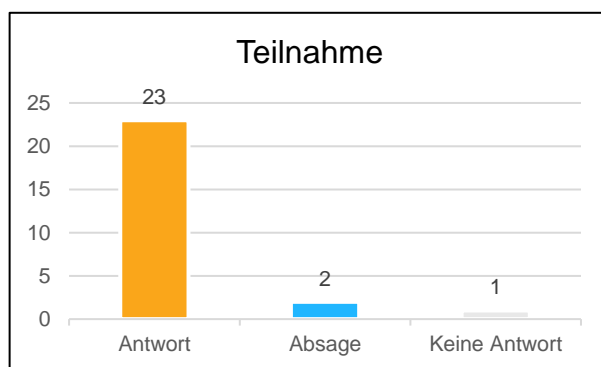


Abbildung 4: Teilnahme an der kantonalen Umfrage



3.3.2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Diese Tabelle fasst die zentralen Fragen der Umfrage zusammen.

Fragen	AG	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH	Anz.
Sehen die Kantone eine Notwendigkeit der gesetzlichen Anpassung bei der Einführung einer digitalen Lösung?								x				x			x		x	x			x		x	7
Ist die Polizei der erste Empfänger der Daten?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	23
Werden neben der Polizei die Meldescheindaten durch weitere kantonale Behörden genutzt?			x	x	x	x			x		x	x			x			x	x	x	x			12
Werden auch Schweizer Gäste erfasst?	x		x		x	x			x	x	x	x			x		x		x	x	x		x	14
Gibt es von der Meldepflicht befreite Betriebe?			x							x		x												3
Gilt die Meldepflicht auch für Kleinstanbieter?			x	x		x	x	x		x	x	x			x		x	x		x			x	13
Ist eine elektronische Übermittlung möglich?	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x			x		x	x	x	x			x	16
Werden die Meldescheine nur bei Bedarf eingesehen?		x		x			x	x		x									x					6
Sind digitale Systeme im Einsatz?			x		x	x			x		x	x					x	x		x		x	x	11
Sind digitale Systeme in Planung?				x											x									2
Besteht ein Interesse an einer nationalen digitalen Lösung?	x		x	x			x	x		x		x			x		x	x			x		x	12

Tabelle 4: Übersicht zu den Ergebnissen der Kantonsumfrage



3.3.3. Zu meldende Gästegruppen

9 Kantone beschränken sich auf die Meldepflicht von ausländischen Gästen gemäss AIG, 14 Kantone verlangen auch die Meldung von Schweizer Gästen. Sie haben dafür eine kantonale Rechtsgrundlage geschaffen.

Einzelne Kantone nehmen Schweizer Gäste in Abhängigkeit des Beherbergungsbetriebs von einer generellen Meldepflicht aus. So gibt es Kantone, bei denen Betriebe mit weniger als 10 Betten oder Privatpersonen mit einem privaten Übernachtungsangebot Schweizer Gäste nicht melden müssen.

3.3.4. Betriebe mit Meldepflicht

Die Meldepflicht ist in den meisten Kantonen sehr weit gefasst und umfasst jegliche kommerzielle Beherbergung. Diese ist beispielweise bereits beim Zurverfügungstellen von Grundstücken als Abstellplatz für Camper oder Zelte gegeben. Es gibt aber kantonale Ausnahmen, beispielsweise:

- Im Kanton Nidwalden sind SAC-Hütten, Bauern (Schlafen im Stroh) und Ferienlager von der Meldepflicht ausgenommen.
- In den Kantonen Uri, St. Gallen und weiteren sind Privatpersonen nicht meldepflichtig.

Diejenigen Kantone mit Ausnahmen für Kleinbetriebe oder Privatpersonen sind in Tabelle 4: *Übersicht zu den Ergebnissen der Kantonsumfrage* zu finden.

Die Einhaltung der Meldepflicht wird in den wenigsten Kantonen regelmässig überprüft. Vereinzelt ist die Kontrolle Teil einer regulären Betriebsprüfung.

3.3.5. Unterschrift

Der Verzicht auf die Unterschrift wird in den Kantonen mit elektronischen Meldemöglichkeiten bereits praktiziert. Unterschrieben werden Meldescheine in Papierform.

3.3.6. Nutzung der Meldescheine

In den Kantonen ohne elektronische Meldemöglichkeit ist eine Nutzung nur durch die Polizei vorgesehen. Sie stellt dafür konkrete Anfragen an die Beherbergungsbetriebe, entweder zur Bereitstellung der Formulare für die Einsicht vor Ort oder zu einer Recherche durch den Beherbergungsbetrieb mit Übermittlung des Meldescheins bei einem Treffer.

In den Kantonen mit einer elektronischen Datenübermittlung werden die Daten nicht nur der Polizei, sondern – in anonymisierter und reduzierter Form – auch weiteren Nutzern zur Verfügung gestellt. Wer diese sind, wird in Kapitel 3.4 genauer erläutert.



3.3.7. Digitalisierungsstand

In 11 Kantonen sind elektronische Meldemöglichkeiten vorhanden.

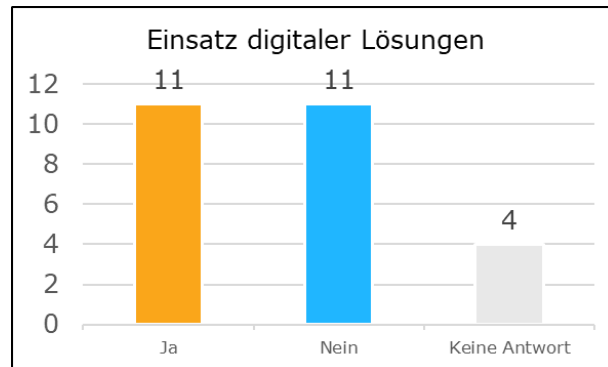


Abbildung 5: Bestehende digitale Lösungen

In den restlichen 11 teilnehmenden Kantonen ist keine elektronische Übermittlung möglich, oder es wurde keine abschliessende Antwort gegeben. Die nachfolgende Karte zeigt den Digitalisierungsstand der Schweiz:

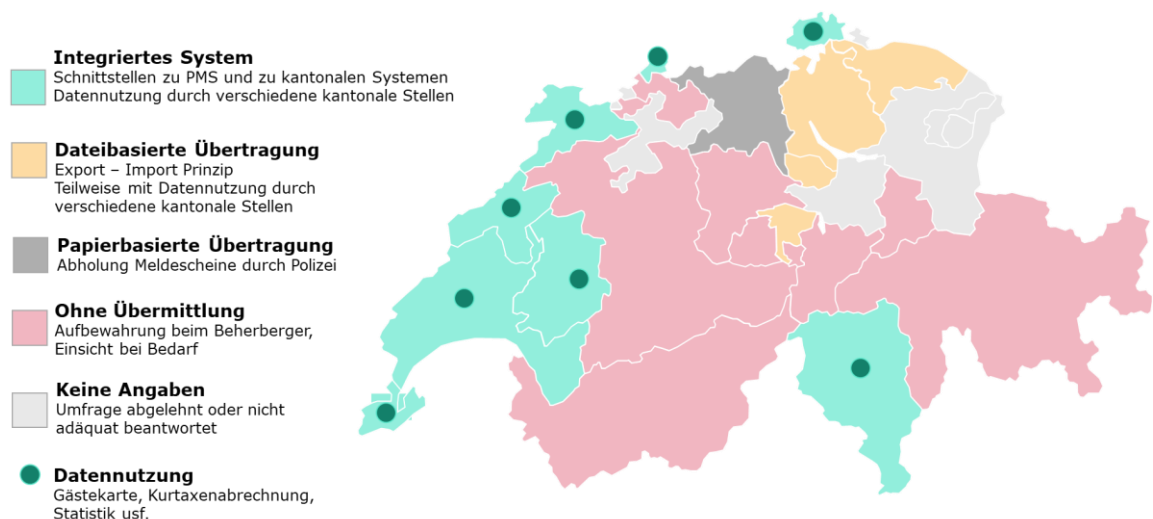


Abbildung 6: Übersicht des Spektrums an Lösungen für den Vollzug

Datenweitergabe

Die Meldescheindaten werden nicht aktiv an Bundesbehörden weitergegeben. Eine Weitergabe an ausserkantonale Polizeistellen erfolgt nur auf Einzelanfragen und Einzelentscheid. Für Massenabfragen wie auch für eine automatisierte Datenweitergabe fehlt die Rechtsgrundlage.

Verwendungszwecke der Meldescheindaten

Der am meisten genannte Verwendungszweck sind polizeiliche Abklärungen. In einzelnen Kantonen werden die Daten zusätzlich genutzt für:

- Rechnungsstellung der Kurtaxe
- Erstellung von Gästekarten
- Statistische Zwecke

Dafür wurden die minimal zu meldenden Meldescheindaten um weitere Informationen ergänzt.



Systeme

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Systeme im Überblick:

Kanton(e)	Lösung	Hersteller	Kurzbeschreibung
Freiburg, Jura, Neuenburg, Genf, Waadt	Check-In [Kanton]	OmniSoftory Engineering SA, Givisiez.	System für polizeiliche Aufgaben und touristische Dienstleistungen. Teilweise Integration von HMS. Das Bundesamt für Statistik (BfS) hat ebenfalls Zugang zu den Daten.
Tessin	Identifikation und Daten-Upload	Centro Sistemi Informativi Kanton Tessin	Portallösung für die Erfassung der Meldescheine online (Webportal) oder Datei-Upload.
Zürich	Webportal, basiert auf der Lösung HOKO	Unisys	Portallösung für die Erfassung der Meldescheine online (Webportal) oder Datei-Upload.
Nidwalden	Übermittlung der Daten via CSV-File	Informatik Leistungs Zentrum OW/NW (ILZ)	Portallösung für die Erfassung der Meldescheine online (Webportal) oder Datei-Upload.
Thurgau	Übermittlung der Daten via Mail	-	Import in das System der Polizei
Basel-Stadt	eLM	AVS	System für polizeiliche Aufgaben und touristische Dienstleistungen. Teilweise Integration in HMS.
Schaffhausen (In Einführung)	HOKO	Unisys	System für polizeiliche Aufgaben und touristische Dienstleistungen. Teilweise Integration in HMS. Funktionale und technische Weiterentwicklung der Lösung ZH.

Tabelle 5: Systeme der Kantone mit einer digitalen Lösung

3.3.8. Erkenntnisse aus der Umfrage

Die Umfrage hat die Vielfalt an Vorgehensweisen und Vollzugsregeln sowie den unterschiedlichen Digitalisierungsstand des Meldewesens aufgezeigt.

Bei der Nutzung der Meldescheine bestehen grosse Unterschiede. Einige Kantone nutzen sie nur für polizeiliche Ermittlungen. Andere Kantone haben das Meldewesen erweitert und decken weitere Bedürfnisse von kantonalen Ämtern und der Tourismusindustrie ab.

Bemerkenswert ist der Umstand, dass in mehreren Kantonen lediglich eine Aufbewahrungspflicht für Meldescheine beim Beherbergungsbetrieb besteht. Meldescheine werden nur auf Anfrage durch die Polizei gesichtet. Fahndungen und die Suche nach Vermissten werden dadurch erschwert.

Die Idee einer vom Bund bereitgestellten Lösung wird insbesondere von Kantonen ohne System und teilweise auch von Kantonen mit Systemen begrüsst.



3.3.9. Auswirkungen auf des Kundenerlebnis

Die Unterschiede des Vollzugs prägen das Gästelerlebnis (Customer Journey), besonders, wenn der Gast verschiedene Unterkünfte in mehreren Kantonen besucht.

Am Beispiel eines ausländischen Touristen auf einer Rundreise können die Erlebnisse mit dem Meldeschein dargestellt werden:

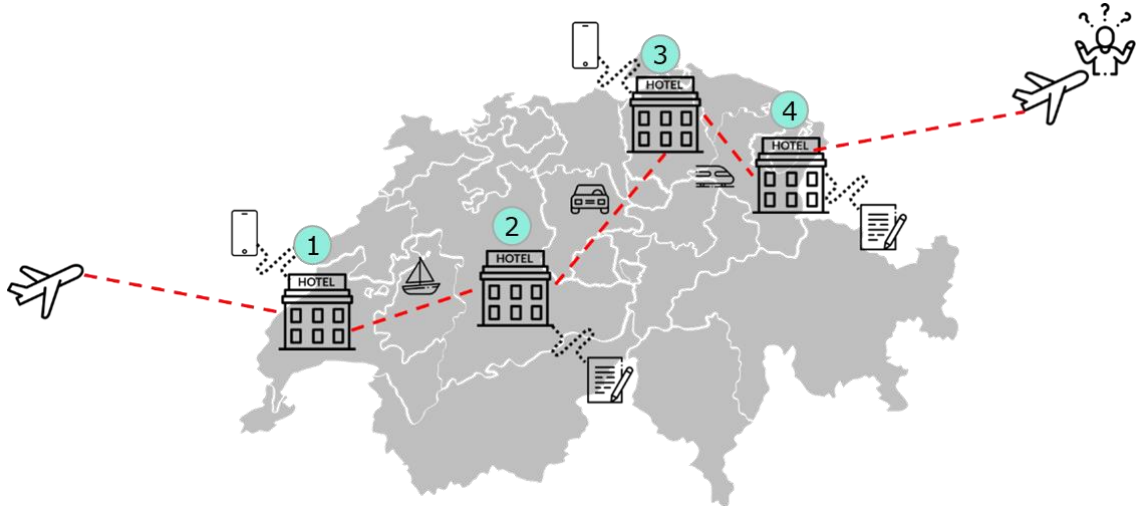


Abbildung 7: Beispiel einer Customer Journey

- 5) Der Tourist trifft am Flughafen Genf ein und fährt danach in sein Hotel im Kanton Waadt. Im Hotel angekommen muss er beim Check-In seinen Pass zeigen und erhält im Anschluss seine Gästekarte.
- 6) Nach einigen Tagen reist der Tourist weiter nach Bern. Während des Check-Ins legt ihm der Hotelangestellte ein Papier hin und er wird aufgefordert, die Daten zu prüfen und das Dokument zu unterschreiben.
- 7) Nach einigen Tagen reist er weiter und kommt in Zürich an. Beim Check-In erwartet er bereits wieder ein Dokument zur Unterschrift. Dieses erhält er jedoch nicht, da seine Daten aufgrund der Buchung bereits im System vorhanden sind.
- 8) Bei seinem letzten Stopp in St. Gallen legt ihm der Hotelangestellte beim Check-In ein leeres Formular vor und er wird aufgefordert, seine Gästedaten zu erfassen und anschliessend das Formular zu unterschreiben.

Diese Unterschiede führen aus Sicht des Gastes zu Fragen. Beispielsweise: Wann muss er einen Meldeschein ausfüllen? Wofür muss er seine Daten bekanntgeben?

Die Unterschiede im Vollzug werden noch offensichtlicher, wenn der ausländische Tourist gemeinsam mit einem Schweizer reist. Ein Schweizer muss – anders als der Ausländer – i.d.R. keinen Meldeschein ausfüllen.

3.4. Kantonale digitale Lösungen

Mit Hilfe einer Befragung der Systemhersteller von kantonalen Lösungen wurden Eigenschaften, Funktionen und Technologien ermittelt. Die Systemhersteller wurden schriftlich mit einem Fragebogen, die Kantone mit Portallösungen mit einer Anfrage per E-Mail befragt. Die Abbildungen zeigen einzelne Teilaspekte der Lösung und wurden von den Herstellern oder den Kantonen ausgewählt.



3.4.1. System eLM / AVS

Der Kanton Basel-Stadt arbeitet mit der Lösung eLM/AVS zur Erfassung der Meldescheine. Diese besteht aus zwei Komponenten:

eLM: Elektronisches Logiernächtemanagement
AVS: Abrechnungs- und Verwaltungssystem
Hersteller: AVS Abrechnungs- und Verwaltungs-Systeme GmbH
Josephsplatz 8
95444 Bayreuth

Beschreibung und Funktionsumfang

Die Lösung bietet neben dem Meldewesen weitere Funktionen. So können nach der Erfassung der Meldescheine Gästekarten gedruckt, die Kurtaxenabrechnung an den Kanton übermittelt, die Personendaten an RIPOL übermittelt und statistische Auswertungen (Statistisches Amt und Basel Tourismus) durchgeführt werden.

Prozessbild allgemein

Die nachfolgende Abbildung (Quelle BS), zeigt die vier Hauptfunktionen im Zusammenhang:

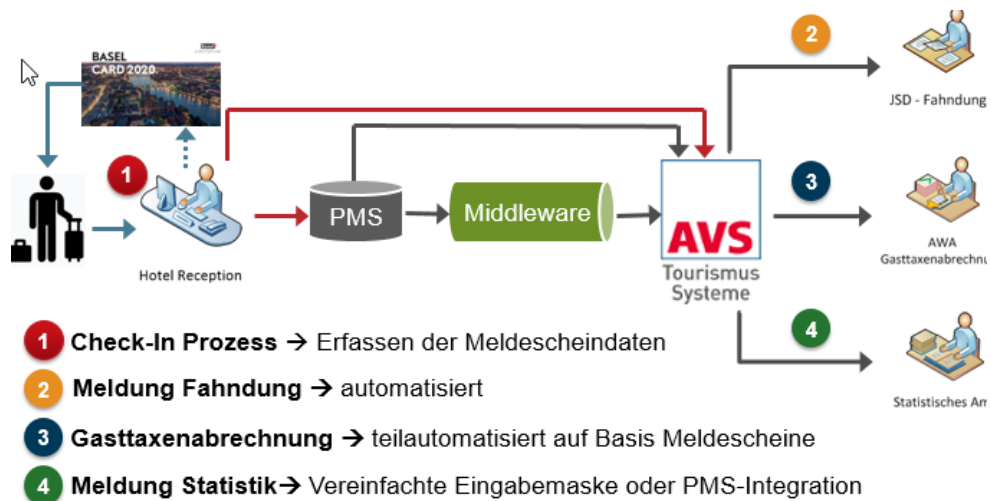


Abbildung 8: Prozessbild der Lösung eLM / AVS

Im Anschluss an die Übermittlung werden mehrere Prozesse mit unterschiedlichen Automatisierungsgraden ausgelöst:

- Fahndungsdatenabgleich
- teilautomatisierte Gasttaxenabrechnung
- statistische Auswertungen
- Erstellung der BaselCard

Wichtig ist hier hervorzuheben, dass keine automatischen Fahndungsabgleiche durchgeführt werden. Abgleiche müssen manuell gestartet werden.

Erfassung und Übermittlung von Meldescheinen

Die Beherbergungsbetriebe haben folgende Möglichkeiten:

- 1) Übermittlung per Schnittstelle des Reservationssystems. Allerdings sind solche Schnittstellen nicht zu allen Reservationssystemen vorhanden.
- 2) Übermittlung per Daten-Upload einer XML-Datei.



- 3) Direkte Erfassung im System. Diese Möglichkeit wird in erster Linie von kleineren Betrieben und Privatpersonen genutzt.

Bei sämtlichen Erfassungsarten wird eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt.

Beteiligte Amtsstellen und Organisationen

Als Folge der verschiedenen Services haben diverse Departemente und Stellen des Kantons Zugriffsrechte auf die übermittelten Daten.

- Amt für Wirtschaft für die Erstellung der Gasttaxenabrechnung
- Kantonspolizei für fahndungsdienliche Zwecke
- Statistisches Amt für die Tourismusstatistik
- Basel Tourismus für die Erstellen der BaselCard (Gästekarte)

Die Kantonspolizei hat als Einzige direkten Zugriff auf sämtlichen Daten des Meldescheines.

Systemarchitektur

Die Systemarchitektur zeigt die Systeme und die Datenkommunikation:

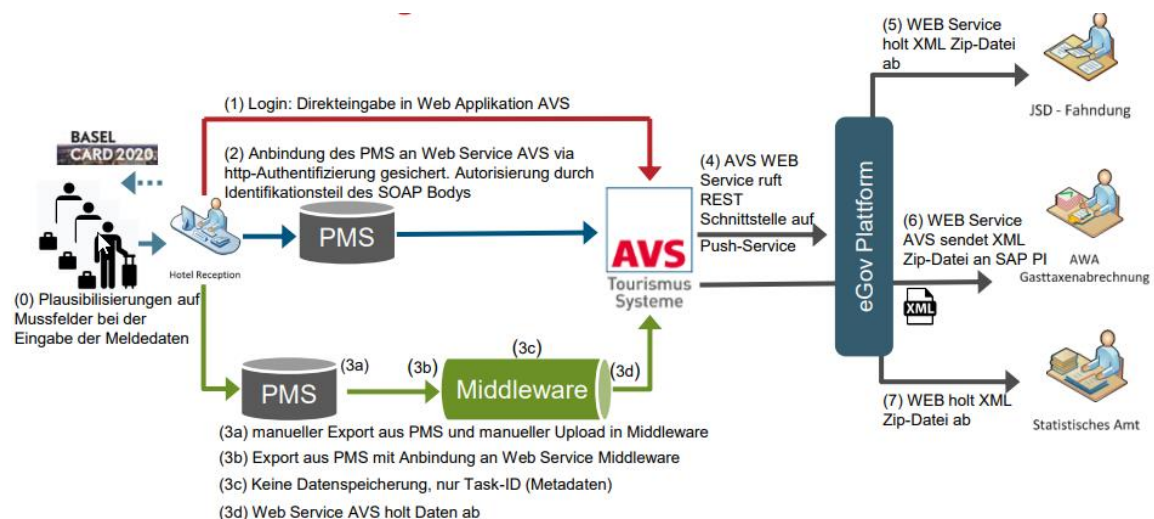


Abbildung 9: Architekturbild der Lösung eLM / AVS

3.4.2. Kantonales System HOKO (Hotelkontrolle)

HOKO ist ein System der Unisys und Teil der Produktfamilie *Polis*. Die Trägerschaft Arge Polis ist ein Verein der beteiligten Polizeikörpers, aktuell sind dies die Polizeien des Kantons Zürich und die Schaffhauser Polizei. Der Verein bewirtschaftet das Projekt-Portfolio und sorgt für einen kontinuierlichen Ausbau der Polis-Produktfamilie.

Hersteller: Unisys (Schweiz) GmbH
Josefstrasse 218
CH – 8005 Zürich

Träger: ArgePolis (arge-polis.ch)

Beschreibung und Funktionsumfang

HOKO ist ein System, welches einen hohen Grad an Automatisierung bezüglich Erfassung, Übermittlung, Überprüfung und Verwaltung von Meldescheinen ermöglicht. Das System verfügt über eine moderne und modulare Sicherheitsarchitektur, welche sicherstellt, dass nur Personen mit Berechtigung Zugriff auf die jeweiligen Daten



haben. Dafür existieren für die unterschiedlichen Anwendergruppen separate Datenbanken.

Der Betrieb wird in der Regel On-Premise¹ beim Kanton durchgeführt. Dieser übernimmt auch den First-Level-Support. Der Second-Level-Support wird von Unisys übernommen. Unisys bietet die Lösung auch als «Software as a Service» an.

Prozess und Funktionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Datenfluss des Meldescheins (blau) mit den Systemfunktionen (rot).

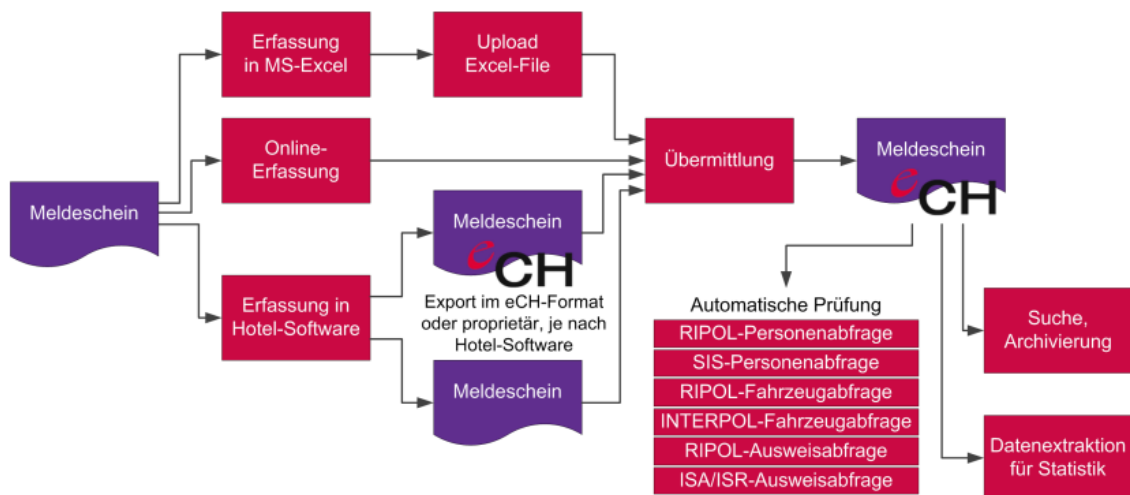


Abbildung 10: Systemübersicht HOKO (Hotelkontrolle)

Im Anschluss an die Übermittlung stehen die Daten für weitere Funktionen bereit:

- Automatisierte Abgleiche mit polizeilichen Systemen
- Recherchemöglichkeit erfasster Meldescheine
- Anonymisierter Datenexport für Statistik und Tourismus
- Führen der Gästekontrolle
- Erstellen der Kurtaxenabrechnung

Erfassung und Übermittlung von Meldescheinen

Es stehen dem Beherbergungsbetrieb folgende Erfassungsformen zur Verfügung:

- Elektronische Einlieferung via Schnittstellen zu Hotelmanagementsystemen
- Web-Frontend bzw. Excel-Upload zur manuellen Datenerfassung (kleinere Betriebe)

Der Betreiber hat dabei die Möglichkeit zu wählen, ob er sämtliche oder nur einzelne Gästegruppen erfassen möchte.

Beschreibung der polizeilichen Funktionen

Grundsätzlich sind automatische Abgleiche mit FEDPOL nicht zulässig. Die eingelieferten Meldescheindaten können aber zu Fahndungszwecken durch die Systeme RI-POL oder SIS elektronisch abgefragt werden. Bei einem Treffer wird die zuständige Kantonspolizei informiert.

¹ Software «On-Premises» zu betreiben heisst, sie auf eigenen Servern zu hosten (On-Premises bedeutet ins Deutsche übersetzt: „in den eigenen Räumlichkeiten“).



Abfragen von Fahrzeugdaten (Systeme INTERPOL und RIPOL) sowie von Ausweisdaten (Systeme RIPOL, ISA/ISR) sind implementiert, aber nicht aktiviert.

Eigene Fahndungslisten können in die Prüfung einbezogen werden. Die Lösung ermöglicht verschiedene kriminaltechnische Auswertungen über den Datenbestand und die Erstellung von anonymisierten statistischen Berichten.

System	Abfrage von	Abgleich	Aktion
RIPOL	Personendaten	Prüfung eines Meldescheins, ob die Person im RIPOL ausgeschrieben ist.	Die Polizei wird über den Treffer benachrichtigt
SIS	Personendaten	Prüfung eines Meldescheins, ob die Person im RIPOL ausgeschrieben ist.	Die Polizei wird über den Treffer benachrichtigt
INTERPOL und RIPOL	Fahrzeugdaten	Prüfung von Kennzeichen, ob diese ausgeschrieben sind.	Keine ¹⁾
RIPOL	Ausweisdaten	Prüfung der Ausweisdaten, ob der Ausweis als gestohlen, verloren oder anderes gemeldet ist.	Keine ¹⁾
ISA/ISR	Ausweisdaten	Prüfung der Ausweisdaten, ob der Ausweis als gestohlen, verloren oder anderes gemeldet ist.	Keine ¹⁾

1) Aktuell wird diese Funktionalität nicht genutzt, kann aber aktiviert werden.

Tabelle 6: Abgleiche für Fahndungszwecke HOKO

Berechtigungskonzepte

Damit Beherrbergende das System nutzen können, müssen sie sich registrieren. Die Registration wird durch einen Administrator bestätigt. Intern werden die Berechtigungen vom Kunden über das IAM-System oder Active Directory gesteuert.

Besonderheiten

Hervorzuheben ist ein Versionierungskonzept, welches eine ständige Kompatibilität mit älteren Software-Versionen erlaubt. Zudem ist das ganze System modular aufgebaut, wodurch die Datenstruktur einfach erweitert und angepasst werden kann. Ein Schnittstellenkonzept erlaubt, Schnittstellen zu anderen Systemen einfach zu realisieren.

3.4.3. Kantonales System CheckIn-JU (-FR, -VD, -NE, -GE)

Das Projekt CheckIn wurde Ende 2017 vom Freiburger Tourismusverband ins Leben gerufen. Das System zielt darauf ab, die Datenerfassung sowohl für den Gast als auch für den Unterkunftsanbieter zu vereinfachen. Die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den diversen involvierten Stellen werden durch die Optimierung der Informationsübermittlung erleichtert. CheckIn konzentriert sich nicht nur auf die Datenqualität, sondern auch auf Statistiken zur besseren Steuerung der Touristenströme.

Hersteller: OmniSoftory Engineering S.A.
Rte André Piller 33B
CH -1762 Givisiez

Träger: Freiburger Tourismusverband (<https://fribourg.ch>) mit Unterstützung des SECO, Ressort Tourismuspolitik

Beschreibung und Funktionsumfang

Den Anwendenden steht eine Web-Applikation zur Verfügung. Ein neuer Betrieb muss zuerst im System erfasst werden und erhält im Anschluss vom Tourismusverband eine Registrationsmail. Mit diesem muss er sich registrieren.



Die Informationen werden über den direkten Zugang zur Plattform an die Kantonspolizei übermittelt, welche dann Zugriff auf alle Daten hat. Die CheckIn-Lösung verfügt über zusätzliche Funktionen wie Kurtaxenabrechnung sowie das Erstellen von Gästekarten und Statistiken.

Die Funktion der CheckIn-Gästeverwaltung erlaubt den Beherbergungsbetrieben, ihre Aufgaben wie Reservierungen und Erfassung der An- und Abreisen der Gäste direkt an der Rezeption zu erledigen. Dabei werden die Gästedaten beim Beherbergungsbetrieb nur einmal erfasst.

CheckIn sammelt alle Gästedaten zur Abrechnung der Aufenthaltstaxen:

- Verrechnung an die Unterkunftsanbieter
- Statistik der Übernachtungen
- Befreiungsfälle

CheckIn unterstützt den Tourismus durch:

- Verwaltung der touristischen Aktivitäten und der Werbeaktionen
- Gästekarte in Form eines QR-Codes
- Schaufenster-Webseite zur Förderung der Aktivitäten

Erfassung und Übermittlung von Meldescheinen

Die Beherbergenden haben die Möglichkeiten, die Daten direkt im System zu erfassen, eine Datei hochzuladen oder die Meldescheindaten direkt über eine HMS-Schnittstelle zu übermitteln.

Berechtigungskonzepte

Das Berechtigungskonzept kann sehr individuell gestaltet werden. Dadurch können unterschiedliche Stakeholder gezielt berechtigt werden:

- Kantonale Tourismusstellen und das BFS haben keinen Zugriff auf die personenbezogenen Daten des Gastes.
- Die Steuer- und Inkassobehörde (d.h. der Tourismusverband Jura) haben nur Zugriff auf den Namen des Beherbergungsbetriebs und die Anzahl der Übernachtungen.

Besonderheiten

Die CheckIn-Lösung ermöglicht es interessierten Stellen und Behörden, Teil des Systems zu sein und gewünschte Datenexporte zu erstellen oder Recherchen vorzunehmen. So hat zum Beispiel das BFS Zugriff und kann so die relevanten Exporte direkt im System erstellen.

3.4.4. Kantonales Portal des Centro Sistemi Informativi

Das Centro Sistemi Informativi des Kantons Tessin entwickelte für den Kanton ein eigenes Meldescheinsystem. Mit diesem können die Beherbergungsbetriebe die Meldescheine übertragen. Sie haben dabei die Möglichkeit, die Gästedaten aus dem HMS in Form einer XML- oder CSV-Datei zu exportieren und auf dem Portal zu importieren oder aber die Meldescheine direkt zu erfassen.

Fakultativ besteht die Möglichkeit, HESTA und Kurtaxmeldungen direkt im System durchzuführen.

Auf dem aktuellen Entwicklungsstand stehen keine Schnittstellen zu den Systemen von Ticino Turismo zur Verfügung. Es besteht aber die Möglichkeit des Downloads von Excel-Dateien aus dem System, um die Logiernächte-Meldungen zu übermitteln.



3.4.5. Kantonales Portal des InformatikLeistungszentrum

Der Kanton Nidwalden verfügt über eine Portallösung, entwickelt vom InformatikLeistungszentrum Obwalden / Nidwalden (ILZ). Diese erlaubt die Übermittlung der Mel-descheindaten per Filetransfer in gesammelter Form und in vorgegebenen Formaten.

Der Beherbergungsbetrieb erfasst dazu sämtliche Gästedaten im eigenen System und erstellt am Ende des Tages einen CSV-Export. Dieses File lädt der Beherber-gungsbetrieb auf den Server des (ILZ) hoch.

Anschliessend werden die Daten von der Polizei in ihre Systeme eingelesen. Die Nut-zung des Portals durch die Beherbergungsbetriebe ist freiwillig. Voraussetzung ist, dass die Daten in den korrekten Datenfeldern und im korrekten Format exportiert werden.

3.5. Nationale Plattformen

Bestehende, nationale Plattformen können geeignet sein, Funktionen in einem natio-nalen digitalen Meldewesen zu übernehmen. Dazu wurden in der Studie die folgen-den vier Plattformen easygov.swiss, discover.swiss, swissdec und Suisse ePolice be-gutachtet.

3.5.1. easygov.swiss

Die Plattform EasyGov ist ein Portal des Bundes zur Abwicklung von Behördengän-gen, primär für Unternehmen. Ein Behördengang ist als Aufgabe zu verstehen, wel-che ein Unternehmen mit einer Behörde² abwickelt. In EasyGov werden die für die Leistung notwendigen Antragsdaten erfasst und dann an die zuständige Behörde übermittelt. Die Erfassung erfolgt entlang eines geführten Prozesses, wobei jeder Schritt durch das System unterstützt wird. Die eigentliche Leistungserbringung ge-genüber dem Unternehmen erfolgt durch die Behörde.

EasyGov speichert die Behördengänge und zeigt dort, wo Rückmeldungen seitens der Behörden vorgesehen sind, den Status und die Ergebnisse an. Umfangreiche Validie-rungen und Registerabgleiche stellen sicher, dass die Antragsdaten vollständig und korrekt sind. Abhängigkeiten zwischen Behördengängen werden validiert. Es gilt das Once-Only-Prinzip bei der Datenerfassung

EasyGov richtet sich an Unternehmen:

«EasyGov macht die nötigen Behördengänge einfach, schnell und effizient. Die si-chere und zuverlässige Plattform ermöglicht Unternehmen das elektronische Abwi-ckeln von Bewilligungs-, Antrags- und Meldewesen an einem einzigen Ort. Dies aktu-ell vor allem auf Bundesebene, in Zukunft auch bei vielen kantonalen Behördengän-gen und auf Ebene der Gemeinden. EasyGov entlastet und spart Kosten – bei den Unternehmen und bei den Behörden.»

Entwickeln von Behördengängen

(Digitale) Behördengänge werden im Auftrag von Behörden gemeinsam entwickelt. Dabei übernimmt das EasyGov-Projektteam die Realisierung auf EasyGov und die Be-hörde die Anpassungsarbeiten an ihren eigenen Systemen. Die Wartung von Behör-dengängen, beispielsweise als Folge von Gesetzes- oder Systemanpassungen, ist Aufgabe der Behörden.

² Behörden können Bundes- oder kantonale Behörden, aber auch Organisationen sein, welche mit dem Vollzug von Bundesrecht beauftragt sind.



Nutzung von EasyGov

Die Nutzung von EasyGov durch ein Unternehmen erfordert einen Bevollmächtigten, für den eine Vollmacht ausgestellt werden muss. Behördengänge können von einer der bevollmächtigten Personen eines Unternehmens erfasst werden.

Die Bedeutung des UEG³

Mit dem neuen Unternehmensentlastungsgesetz (UEG) erhält EasyGov eine gesetzliche Grundlage und eine Sonderstellung unter den behördlichen Plattformen: In Artikel 11 des UEG wird geregelt, dass alle Bundesbehörden sowie alle kantonalen Behörden und mit Verwaltungsaufgaben betraute Dritte, die Bundesrecht vollziehen, die Behördenleistungen für Unternehmen elektronisch anbieten, ihre Leistungen auf EasyGov zugänglich machen müssen. Die Inkraftsetzung dieses Artikels ist für das Jahr 2027 geplant.

EasyGov verfügt über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten als Auftragsbearbeiter.

3.5.2. Discover.swiss

Discover.swiss ist eine Plattform- und Login-Lösung für den Schweizer Tourismus. Ziel ist, ein Login für sämtliche Tourismusdienstleistungen in der Schweiz anzubieten und den Gästen dadurch die Inanspruchnahmen von touristischen Leistungen zu erleichtern. Über die Plattform ist es heute bereits für Touren-, Veranstaltungs-, Unterkunftsanbietende oder Transportunternehmen der Schweiz möglich, ihre Informationen, Angebote und Services den Nutzern zur Verfügung zu stellen.

Discover.swiss ist als Genossenschaft organisiert. Dadurch besteht kein kommerzieller Zwang und es besteht kein Interesse, mit den Daten zu handeln oder diese in sonstiger Weise zu kommerzialisieren. Die Schweizerische Eidgenossenschaft (SECO Tourismuspolitik) hat die Entwicklung von discover.swiss mitfinanziert ([Link](#))

Die Plattform funktioniert als Drehscheibe für Anbietende und Abnehmende von Dienstleistungen. Regionen oder Verbände können angebotene Leistungen in ihre Systeme einbinden.

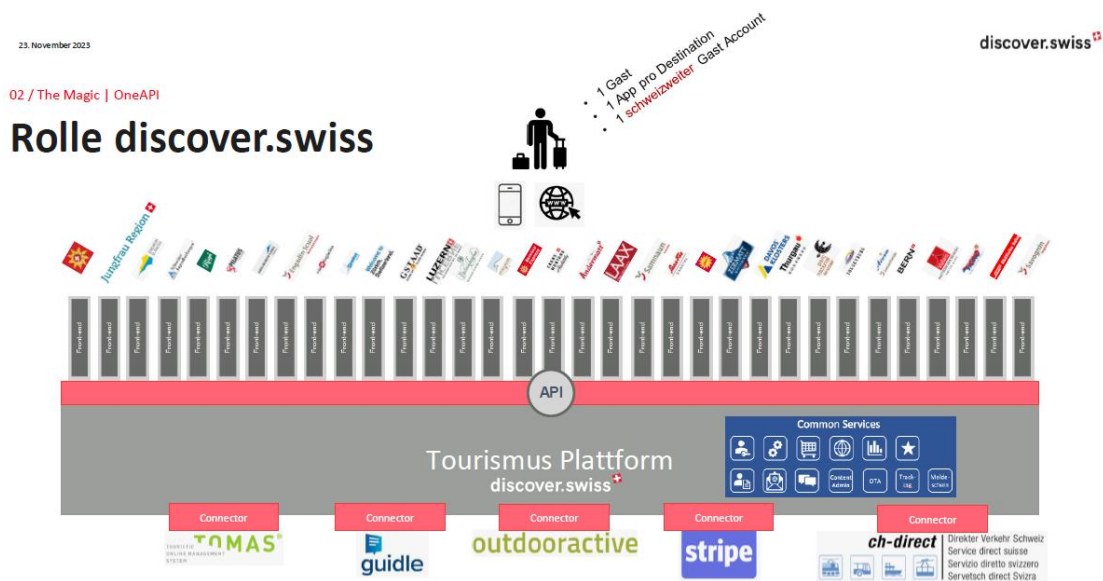


Abbildung 11: Die Rolle von discover.swiss als Datendrehscheibe

³ Unternehmensentlastungsgesetz, Art. 11 Verwendung zum Vollzug von Bundesrecht, Art. 12 Verwendung zum Vollzug von kantonalem Recht



Hervorzuheben ist, dass der Gast als Nutzender über die Datenhoheit verfügt und der MyData-Standard⁴ eingehalten wird. So hat er die Möglichkeit, über seine Daten zu verfügen und diese nach den eigenen Bedürfnissen und Wünschen zu teilen.

3.5.3. Swissdec

Swissdec ist eine zentrale Informationsplattform zur Standardisierung des elektronischen Datenaustausches zwischen Unternehmen und Behörden. Swissdec ist ein nicht gewinnorientiertes Gemeinschaftsprojekt mehrerer unabhängiger Partner.

Swissdec bietet diverse Dienstleistungen:

- Bereitstellung von Knowhow für die Standardisierung
- Informationsaustausch zwischen Anspruchsgruppen
- Überwachung der sicheren Datenübertragung
- Zertifizierung (aktuell Lohnprogramme)

Daten werden aus Systemen der Unternehmen (und ggf. Behörden) via die Plattform sicher an Behörden oder private Akteure übermittelt, plausibilisiert und verteilt.

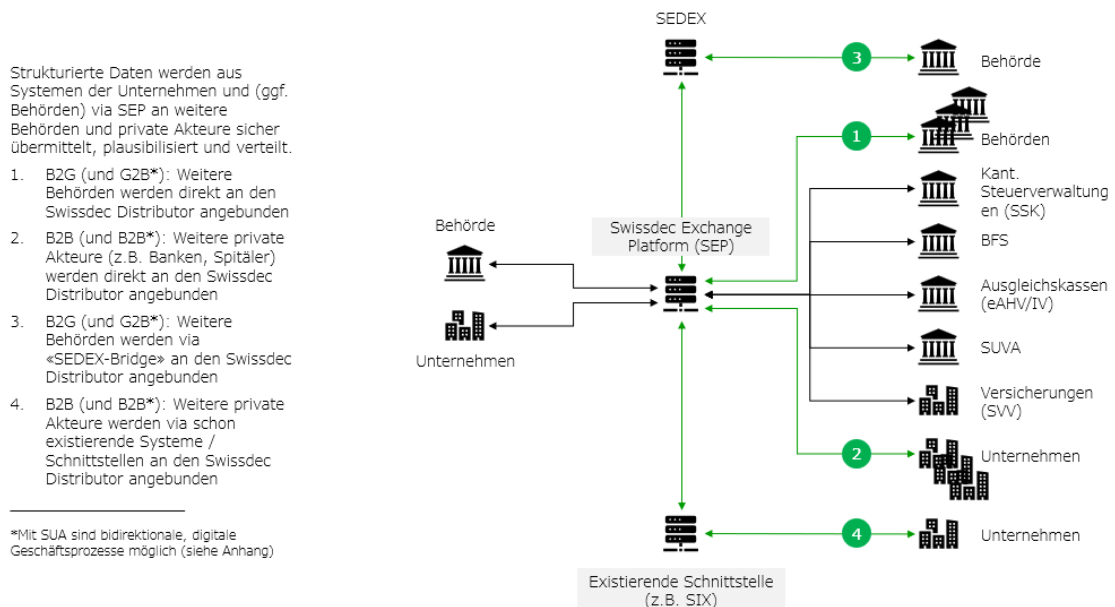


Abbildung 12: Funktionsprinzip der Plattform swissdec

Durch die Fähigkeit, Datenpakete zu filtern, lassen sich beispielsweise kantonale Ausprägungen auf der Empfangsseite abbilden.

3.5.4. Suisse ePolice

Die Plattform Suisse ePolice ist der digitale Polizeiposten der Schweizer Polizeien. Im Fokus stehen die elektronische Meldung von einfachen Diebstählen, Sachbeschädigungen oder Verlusten, aber auch weitere Funktionen wie die Waffenregistrierung oder die Meldung von Cybercrime-Delikten.

⁴ <https://mydata.org>



Die nachfolgende Abbildung zeigt die aktuell verfügbaren Funktionen:



Abbildung 13: Funktionsübersicht von Suisse ePolice

Alle persönlichen Angaben zur Meldung werden vollständig verschlüsselt an die Polizei weitergegeben. Suisse ePolice steht auch als App zur Verfügung.

Der Träger von Suisse ePolice ist die Polizeitechnik und Informatik (PTI), eine gesamtschweizerische Organisation. Diese unterstützt bei gemeinsamen polizeilichen Lösungen im Bereich Informatik, Telekommunikation und Polizeitechnik durch die Zusammenarbeit von politischer Führung, operativer Führung und der IT-Leitenden.

3.6. Hotelmanagementsysteme (HMS)

Unter diese Bezeichnung werden Systeme für die Verwaltung und den Betrieb von Beherbergungsbetrieben verstanden. Die HMS weisen eine hohe Funktionsvielfalt auf, wie sie für das Management solcher Betriebe nötig ist. Funktionen wie die Reservation und die Gästeregistration (Check-In) zählen dabei zu den Kernfunktionen.

Aufgrund der Vielfalt an Beherbergungsbetrieben finden sich auf dem Markt auch viele Lösungen. HMS und ihre Hersteller wurden nicht in die Erarbeitung der Studie einbezogen.

3.6.1. Registration der Gäste

HMS-Systeme können durch die Art des Einsatzes das Gästelerlebnis vor, während und nach der Ankunft beeinflussen. Damit nehmen die HMS mit folgenden Funktionen direkten Einfluss auf die Ziele der Motion:

- Datenübernahme aus Buchungsplattformen
- Elektronische Registration beim Check-In
- Datenübernahme aus früheren Aufenthalten
- Übernahme der Personen- und Passdaten mittels Pass-Reader
- Unterstützung mobiler Endgeräte



3.6.2. Unterstützung des Meldewesens

Die Gästedaten, welche für den Meldeschein benötigt werden, sind, je nach verwendeter Buchungsplattform, weitgehend vorhanden und müssen durch den Beherbergungsbetrieb nur noch ergänzt werden. Sind sie vollständig, kann ein HMS das Meldewesen folgendermassen unterstützen:

- 1) Der Kanton verlangt die Unterzeichnung eines physischen Meldescheins:
Der Meldeschein wird im System generiert, gedruckt und durch den Gast ggf. vervollständigt und unterzeichnet.
- 2) Der Kanton betreibt ein System oder Portal für den Datei-Upload:
Das System exportiert die Meldescheindaten als Datei, welche anschliessend auf dem Kantons-Portal manuell hochgeladen wird.
- 3) Das HMS ist mit dem kantonalen System über eine Schnittstelle verbunden:
Die Meldescheindaten werden gemäss den Regeln automatisch an das kantonale System übermittelt.

Aufgrund der Vielzahl der auf dem Markt vorhandenen HMS-Systeme und des Fehlens von Standards stellt die elektronische Anbindung an die kantonalen Systeme (Punkt 3) eine grössere Hürde dar.

3.7. Bundesstellen

Beim Bund sind verschiedene Behörden mit spezifischen Interessen am Verfahren und an den Daten in das Meldewesen involviert. Sie wurden durch das SECO / SEM zu einem Austausch bezüglich ihrer Rolle und ihren Bedürfnissen eingeladen.

3.7.1. Fedpol / NDB

Das Fedpol wurde gemeinsam mit dem NDB zu diversen Aspekten des Meldewesens befragt.

Grundlage

Das Fedpol (Bundesamt für Polizei) ist für verschiedene Aufgaben insbesondere auch im internationalen Kontext zuständig und führt auch Ermittlungsverfahren allein oder in Zusammenarbeit mit den kantonalen Sicherheitsorganen. Beim Meldewesen stehen speziell ausländische Gäste im Fokus, wobei Meldescheindaten eine wichtige Quelle für Fragen bezüglich des Aufenthaltsortes von ausländischen Gästen sind.

Ermittlungsbezogene Recherchen

Die Auswertung der Meldescheindaten erfolgt heute über Anfragen an die Kantonspolizeien, welche diese unter Zuhilfenahme ihrer Polizeisysteme oder durch Prüfung von physischen Meldescheinen bei den Beherbergungsbetrieben bearbeiten. Das Fedpol besitzt keinen Zugang zu den kantonalen Systemen.

Eine effiziente Ermittlungstätigkeit ist nicht möglich, weil...

- Kantone ohne elektronisches Meldewesen Abklärungen vor Ort (Beherbergungsbetrieb) vornehmen müssen. Zudem kann die Auswahl der Betriebe unvollständig sein. Erschwerend ist die lange Dauer der Abklärungen.
- aufgrund der Übermittlungszeiten der Meldescheine an den Kanton die Daten bereits veraltet sein können.
- keine Informationen gefunden werden, wenn ein betroffener Kanton nicht in die Anfrage integriert ist.



Bedürfnisse

Aus Sicht von Fedpol und NDB stehen fahndungsdienliche und aufwandmindernde Verbesserungen im Mittelpunkt. Deshalb würden sie eine zentrale Abfragemöglichkeit der Meldescheindaten von ausländischen Gästen begrüssen.

Neue digitale Systeme sollten zudem die Qualität und Verarbeitbarkeit der Daten erhöhen.

3.7.2. Bundesamt für Justiz

Mit dem Bundesamt für Justiz wurde ein Meinungsaustausch zur Motion im Allgemeinen durchgeführt.

Grundsätze, allgemeine Hinweise

- Das Meldewesen als dauerhafte Aufgabe auf Bundesebene hätte die Schaffung von rechtlichen Grundlagen, den Einsatz von Ressourcen und die Bereitstellung von Budget zur Folge.
- Der Bund kann den Kantonen eine Lösung anbieten, deren Verwendung freiwillig ist und ausschliesslich durch die Kantone erfolgt.
- Der Fokus der Lösung soll auf dem Meldewesen liegen. Bietet der Bund den Kantonen eine Lösung an, darf diese aber den Ausbau mit weiteren Diensten durch die Kantone nicht behindern.
- Der Wunsch der Abbildung der Customer Journey über den ganzen Reiseverlauf ist hinsichtlich der dafür notwendigen Datenhaltung und -weitergabe problematisch, da stark in die Datenhoheit des Gastes eingegriffen wird.
- Für den Vollzug sind die Kantone zuständig, die Kompetenz über das Verfahren und den Einsatz der Mittel verbleibt bei den Kantonen.

Gesetzliche Betrachtung

- Das AIG regelt nur die Meldepflicht von ausländischen Gästen. Einige Kantone haben die Meldepflicht auf sämtliche Gäste ausgedehnt und dazu kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen.
- Wird die Meldepflicht ausgeweitet oder die Daten weiteren Zwecken zugeführt, können neue rechtliche Grundlagen auf Ebene Bund nötig werden. Eine Digitalisierung der bestehenden kantonalen Verfahren allein wird die Gesetzgebung durch den Bund nicht betreffen.
- Es gilt zu beachten, dass eine Gesetzesänderung (Parlament) viel Zeit in Anspruch nimmt. Wenn möglich, soll deshalb der Weg über eine Verordnung beschritten werden.

Markt

- Ein Lösungsangebot durch den Bund wird in Konkurrenz zu privaten Systemanbietern treten. Dies würde eine gesetzliche Grundlage voraussetzen.

3.7.3. Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB

Die Stelle EDÖB wurde einerseits um eine Einschätzung der Motion aus dem Blickwinkel des Datenschutzes gebeten und andererseits um eine Beurteilung der vorgeschlagenen Lösung. Dabei wurde die folgende Rückmeldung gemacht: *Grundsätzlich müssen die Rollen und Verantwortlichkeiten der Bundesverwaltung geklärt sein, bevor die Rechtsgrundlagen und die datenschutzrechtlichen Aspekte abgeleitet werden können.*



3.8. Verbände, Vereine und Vermarkter

Verbände und Vereine vertreten die Interessen ihrer Mitglieder und kennen dadurch die Probleme mit der heutigen Praxis. Vermarkter sind aus kommerziellen Gründen an Tourismusdaten interessiert.

3.8.1. HotellerieSuisse / IG Parahotellerie

Der Verband HotellerieSuisse und die Interessengemeinschaft Parahotellerie wurden im Rahmen der Standortbestimmung gemeinsam befragt.

Dabei wurde HotellerieSuisse durch die Verantwortliche für das Dossier Wirtschaftspolitik inkl. Digitalisierung, und die IG Parahotellerie durch die CEO der Schweizer Jugendherbergen und gleichzeitige Präsidentin der IG Parahotellerie vertreten.

Als schweizweit tätige, einfache Gesellschaft vertritt die IG Parahotellerie vor allem die grösseren Organisationen wie TCS Camping, Reka, Interhome, BnB, Jugendherbergen, arbeitet aber auch mit beispielsweise SAC und Swiss Camps zusammen. Sowohl die IG Parahotellerie wie auch HotellerieSuisse vertreten die politischen Interessen im Schweizer Tourismusverband.

Der Hauptfokus im Zusammenhang mit dem Meldewesen liegt im Schaffen von schweizweiten Grundlagen zu den zu erhebenden Daten und Gästegruppen, in der Zusammenführung bestehender Plattformen und Akteure und im Finden von Lösungen, die für den Tourismus erschwinglich sind. HotellerieSuisse und IG Parahotellerie sehen die Digitalisierung als eine der grossen aktuellen Herausforderung und Chancen in der Tourismusbranche.

Besprechungspunkte

1) Allg. Stellung im Meldewesen

Die IG Parahotellerie ist im technischen Bereich des Meldewesens bereits aktiv und arbeitet an einer einheitlichen Lösung. Die Verbände erhalten von den Beherbergenden viele technische und operative Fragen zum Meldewesen und dem Meldeschein.

Auch einzelne Regionalverbände von HotellerieSuisse haben bereits eigene Tools entwickelt, andere sind in Planung.

2) Einschätzung des heutigen Verfahrens

Das Verfahren ist aufgrund des föderalen Vollzugs kompliziert. Es gibt unterschiedlichste kantonale Vorgaben. Stichworte: Papier bis zu Digital, nur ausländische Gäste, Schweizer und ausländische Gäste, nur Gruppenleitende oder ganze Gruppenlisten mit unterschiedlichsten Daten.

3) Die kantonalen Unterschiede sind ein Hauptproblem.

Für die Verbände ist es schwierig, für jeden Kanton zu wissen, wie die aktuellen Regeln lauten und wie diese umzusetzen sind. Selbst Hotels im gleichen Kanton handhaben Prozesse nicht immer gleich. Die Beherbergungsbetriebe verstehen, Stand heute, die Regelungen selbst nicht mehr immer zu 100 Prozent.

4) Haltung zur Zielsetzung der Motion

Primär soll es nicht um eine digitale Bundeslösung gehen. Vielmehr soll es das Ziel sein, technische, für alle Kantone geltende Standards bzw. Mindestanforderungen bereitzustellen, die es den privaten Softwareanbietern erlauben, unterschiedliche, aber technisch kompatible, Lösungen zu entwickeln.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die konsequente Harmonisierung des Verfahrens über alle Kantone hinweg. Da es sich um eine kantonale Kompetenz handelt, sind trotz Standards und digitaler Lösungen die Kantone für den Vollzug zuständig.

Die Verbände haben eine positive Haltung zur Motion. Sie positionieren sich als aktive Partner bei der Umsetzung der Motion. Zudem sind nach ihrer Meinung



Konkurrenzsituationen zwischen einer Bundeslösung und privaten Anbietern zu vermeiden. Investitionen in bestehende Lösungen müssen geschützt werden.

5) Gästedaten / Datenaustausch

Bevorzugt wäre ein geregelter Austausch von Gästedaten und es ist zu verhindern, dass die Daten nur in einer Bundeslösung gespeichert werden. Innovative Lösungen im Tourismus entstehen nur, wenn die Daten allen in anonymer Form zur Verfügung stehen.

Daten sind daher zweckbezogen zu separieren sowie die Datenstrukturen und die Schnittstellen sind zu standardisieren. Unterschiedliche Akteure können so die Daten für ihre Zwecke nutzen.

6) Ansprüche an eine nationale Lösung

Es ist nicht die Erwartung, dass der Bund eine IT-Lösung baut. Er soll vielmehr Richtlinien erlassen und digitale Standards setzen. Danach kann jeder eine Lösung entwickeln und die Lösungen sind aufgrund der Standards kompatibel.

Es hängt viel am Meldeschein, dies macht das Thema komplexer. Wenn der Bund ein System nur für das Meldewesen macht, bauen Kantone einfach neue Systeme für statistische Erhebungen oder Zusatzdienste.

Bestehende Gäste-Logins sollen integriert werden. Der Gast soll seine eigenen Daten selbst speichern und diese für Tourismus-Dienstleistungen nutzen können. Dies würde dem Gast einen Mehrwert bieten.

3.8.2. Vermarkter

Unter dem Begriff Vermarkter werden Organisationen verstanden, die für die touristische Vermarktung einer Region verantwortlich sind. Zu ihnen gehören beispielsweise die kantonalen Tourismusverbände / -stellen, aber auch regionale und nationale Verbände. Sie setzen sich für bessere Tourismus-Erlebnisse ein. Die Vermarkter sind primär an Gästedaten interessiert. Einzelne Vermarkter waren Teilnehmende der beiden Begleitgruppensitzungen.

3.8.3. Schweiz Tourismus-Verband (STV – FST)

Als nationaler Dachverband und nationale Netzwerkorganisation vertritt der STV die Interessen des Schweizer Tourismus gegenüber Behörden, in der Politik, in den Medien sowie in der Öffentlichkeit.

Dieser Verband wurde nicht in die Standortbestimmung eingebunden.

3.8.4. Digitale Verwaltung Schweiz

Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie verfolgt einen vernetzten, gesamtschweizerischen Ansatz und koordiniert die Steuerung der digitalen Transformation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen und ermöglicht Mitsprache und Mitgestaltung. Sie schafft einen Mehrwert für Bevölkerung, Wirtschaft und öffentliche Verwaltungen und fördert die Zusammenarbeit über Staatsebenen hinweg.

Dieser Verband wurde nicht in die Standortbestimmung eingebunden.

3.9. Mengen und Häufigkeiten

Dieses Kapitel gibt Auskunft zur Anzahl der Meldescheine und anderen Vorgängen im Meldewesen. Nur drei Kantone haben detaillierte Angaben gemacht.



3.9.1. Übernachtungen allgemein

Die Übernachtungen können als Richtwert für eine Höchstzahl an Meldescheinen interpretiert werden, wenn *alle Gäste unabhängig der Nationalität und des Betriebs* gemeldet werden müssten.

Für das Jahr 2022:

System	Hotellerie	Parahotellerie	Total
Logiernächte	38'241'145	17'398'950	55'640'095
Anteil ausländische Gäste	44.9%	29.1%	
Anteil Schweizer Gäste	55.1%	70.9%	
Anzahl Gästeregistrations (2-3 Nächte pro Gast)			25'000'000

Tabelle 7: Übernachtungsstatistik 2022

3.9.2. Meldescheine der Kantone TG, FR und ZH

Von drei Kantonen wurden konkrete Zahlen gemeldet:

Kanton	2019	2020	2021	2022	2023	Kommentar
Thurgau	61'429	53'777	74'102	88'777	82'439 bis 25.09.2023	Elektronische Meldungen sind stetig zunehmend.
Freiburg	103'400 Papier, ca. 20 elektronisch	-	-	-	23'500 Papier, ca. 126'000 elektronisch	
Zürich	1'952'884	741'362 (Covid-19)	850'105 (Covid-19)	1'734'668	-	Zusätzlich werden zirka 20'000 Papier-Meldescheine digitalisiert.

Tabelle 8: Anzahl Meldescheine in den Kantonen Thurgau, Freiburg und Zürich

Die Anzahl Übernachtungen schwankt als Folge der Tourismusentwicklung in den einzelnen Kantonen und weiterer Ursachen. Bei der Umsetzung der Motion spielen Schwankungen aber eine untergeordnete Rolle. Dafür sind die Anzahl Meldungen wie auch die zu übertragenden Datenmengen zu gering.

3.10. Kosten des Vollzugs

Die Kosten des Vollzugs wurden weder in den Kantonen noch bei den Beherbergungsbetrieben erhoben. Daher sind keine quantitativen Aussagen zu einem monetären Nutzen eines nationalen, digitalen Meldewesens möglich.

3.11. Beurteilung

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Standortbestimmung beurteilt. Beurteilt werden das Verfahren im Allgemeinen, die Rechtsgrundlagen, die kantonalen Systeme und die Plattformen. Die Erkenntnisse fliessen in die später folgende Ziel- und Anforderungsdefinition ein.

3.11.1. Beurteilung des Verfahrens

Die Beurteilung des Verfahrens im Allgemeinen erfolgt anhand der Stärken und Schwächen. Die angegebenen Ursachen sind eine Einschätzung des Autorenteams und erheben keinen Anspruch auf Richtigkeit und Vollständigkeit.



Stärken

Nr.	Beschreibung	Ursache
01	Kantonale Systeme werden bereits eingesetzt und sie bewähren sich.	Initiativen der kantonalen Behörden oder der Tourismusindustrie.
02	Das Verfahren, sowohl manuell wie auch elektronisch, ist einfach und für die Beherbergungsbetriebe mit geringem Aufwand zu bewältigen.	Geringe gesetzliche Anforderungen. Elektronische Unterstützung durch HMS und kantonale Systeme.
03	Das manuelle Verfahren verursacht keine Systemkosten beim Kanton.	Kein Systemeinsatz beim Kanton.
04	Föderale Zuständigkeiten erlauben kantonal angepasste, spezifische Lösungen.	Vollzugshoheit beim Kanton. Individuelle, bedarfsgerechte Digitalisierung.

Tabelle 9: Stärken des Verfahrens und ihre Ursachen

Schwächen

Nr.	Beschreibung	Ursache
01	Ineffiziente polizeiliche Ermittlungen / Recherchen.	Fehlende elektronische Daten. Kein automatisierter Datenaustausch zwischen den Kantonen und mit dem Bund.
02	Keine überkantonale Nutzung von Meldescheindaten.	Keine Vernetzung der kantonalen Systeme resp. keine Systeme. Fehlende rechtliche Grundlagen.
03	Divergierende kantonale Gesetzgebungen mit unterschiedlichen Verfahrensregeln.	Unterschiedliche kantonale Bedürfnisse. Keine Koordination zwischen den Kantonen.
04	Ausfüllpflicht der Meldescheine für jeden einzelnen Aufenthalt (ausländische Gäste).	Kein Zugriff der Beherbergungsbetriebe auf Gästedaten ausserhalb der eigenen Buchungen.
05	Handschriftliche Unterschriftspflicht des Meldescheins.	Bundesgesetz.
06	Ergänzende Geschäftsfälle wie die Kurtaxenabrechnung sind nicht flächendeckend möglich.	Keine digitale Lösung vorhanden. Fehlende Verpflichtung zur Meldung von Schweizer Gästen.
06	Die digitalen Lösungen in den Kantonen sind untereinander nicht kompatibel.	Fehlende Standards.
07	Keine konsequente Identifikation des Gastes durch den Beherbergungsbetrieb.	«Nachlässigkeit» des Beherbergenden. Keine Ausweispflicht bei Schweizer Gästen. Kaum Systeme wie Passlesegeräte.
08	Keine regelmässige Überprüfung der Meldepflicht eines Beherbergungsbetriebs durch die Behörden.	Sachverhalt nur schwer erkennbar. Keine besondere Wichtigkeit.
09	Mehrfacherfassung derselben Daten durch Gäste und / oder den Beherbergungsbetrieb.	Kein vollständige Digitalisierung. Keine gesetzlichen Grundlagen. Keine übergeordneten Datenprofile oder andere technische Mittel.
10	Keine Informationen an den Gast über die Datennutzung.	Es besteht keine Informationspflicht.

Tabelle 10: Schwächen des Verfahrens und ihre Ursachen



3.11.2. Beurteilung der gesetzlichen Grundlagen

Die Bundesgesetzgebung sieht die Meldepflicht nur für ausländische Gäste vor. Dies lässt Raum für unterschiedliche kantonale Regelungen. Die Kantone haben den Vollzug in eigenen Gesetzen und Verordnungen geregelt (siehe Kapitel 2.4).

Es bestehen kantonale Unterschiede, welche zwischen Kantonen mit elektronischer Datenübermittlung und den restlichen besonders ausgeprägt sind. Die Unterschiede betreffen hauptsächlich die Verpflichtung zur Systemnutzung, die Meldepflichten für Gästegruppen und Beherbergungsbetriebe und Form und Intervall der Datenübermittlung.

Die Handhabung der Unterschriftspflicht ist trotz der Verordnung VZAE uneinheitlich. Der Verzicht, wie er in den Kantonen mit elektronischer Datenübermittlung die Regel ist, ist gemäss aktueller Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen.

3.11.3. Beurteilung der kantonalen Systeme

Alle Systeme, teilweise auch die Portallösungen, besitzen die wichtigsten und zentralen Funktionen für ein elektronisches Meldewesen:

- 1) Online-Erfassung von Meldescheinen
- 2) Upload von Datenfiles mit Meldescheindaten
- 3) Integration von Hotelmanagementsystemen
- 4) Sichere Datenübertragung und -speicherung

Die in dieser Studie vorgenommene Beurteilung hat nichts ergeben, was den Einsatz der bestehenden Systeme in allen Kantonen verunmöglichen würde. Alle Systeme besitzen eine Trägerschaft, welche die langfristige Weiterentwicklung gewährleistet.

Es kann von einem funktionierenden Anbietermarkt gesprochen werden.

Stand heute fehlt es an Standards, welche eine Interoperabilität und Konnektivität der Systeme ermöglichen würden.

3.11.4. Beurteilung der Plattformen

Alle begutachteten Plattformen weisen Eigenschaften auf, welche für ein nationales, digitales Meldewesen nützlich sein können. Keine Plattform hat bisher das Meldewesen implementiert.

EasyGov

Der Prozess des Meldewesens wird als relativ einfach eingeschätzt. Er liesse sich, auch unter Berücksichtigung von kantonalen Unterschieden, entwickeln. Alle Kantone und deren Beherbergungsbetriebe könnten EasyGov prinzipiell nutzen.

Die Möglichkeiten der direkten Datenerfassung via GUI, der Upload von Dateien sowie die Datenübertragung an Fachsysteme gehören zu den Kernfunktionen. Funktional und technologisch kann EasyGov als geeignet beurteilt werden.

Es gibt jedoch Aspekte, welche bei der Nutzung von EasyGov zu prüfen sind:

- 1) Zielgruppe von EasyGov sind Unternehmen und andere UID-Einheiten, die über eine Unternehmens-Identifikationsnummer verfügen. Ob sich das verfolgte Konzept auch für private Beherbergende eignet, wäre zu prüfen.
- 2) Es besteht ein grosses Arbeits-Backlog bei EasyGov mit priorisierten Behördenleistungen. Ein möglicher Umsetzungszeitraum wäre abzuklären.



Discover.swiss

Für Discover.swiss wäre das Meldewesen ein neuer Tourismus-Prozess. Die Plattform ist aber technologieoffen und verfügt über standardisierte Schnittstellen, wodurch Systeme wie HMS als Quellsysteme wie auch die kantonalen Systeme als Ziel einfach integriert werden können.

Mit der Gäste-Account-Funktion können Gäste ihre Daten sicher und unabhängig speichern und dem Beherbergungsbetrieb über eine Schnittstelle zur Verfügung stellen. Mit den Aufenthaltsdaten, welche wiederum im Gäste-Account gespeichert sind, sind die Meldescheindaten komplett und können an das kantonale System übermittelt werden.

Als privater Anbieter besteht jedoch die Herausforderung der Beauftragung durch den Bund. Dies wäre vor einer Realisierung zu klären.

Swissdec

Swissdec verbindet technische Systeme miteinander. Bei einem allfälligen Einsatz im Meldewesen eignet sich swissdec für die direkte Kommunikation zwischen den HMS und den kantonalen Systemen. Sobald ein HMS die durch swissdec angebotene Standardschnittstelle bedienen kann, können alle Beherbergenden mit diesem System über swissdec die Meldescheine an die angeschlossenen Kantone übermitteln.

Schwierig wird der Einsatz bei fehlenden Systemen. Swissdec bietet keine Funktionen für eine Online-Erfassung oder die Datenübermittlung von Dateien. Damit ist eine Nutzung durch Beherbergungsbetriebe ohne ein swissdec-kompatibles System nicht möglich.

Suisse ePolice

Suisse ePolice kennt ebenfalls noch keine Funktion für das Meldewesen. Sie würde aber grundsätzlich in das Konzept der Plattform, nämlich die Übertragung von Meldung von Privatpersonen oder Unternehmen an die Kantonspolizei, passen.

Das Meldewesen lässt sich so implementieren, dass sich Meldescheine online erfassen oder auch als Datei uploaden lassen. Die Plattform kann dann von allen Beherbergenden der ganzen Schweiz für die Erfüllung der Meldepflicht genutzt werden.

3.12. Erkenntnisse

Zusammenfassend lassen sich aus der Standortbestimmung und der Beurteilung der vorgefundenen Situation die folgenden Erkenntnisse für die Gestaltung des nationalen, digitalen Meldewesens ziehen:

- 1) Das Meldewesen ist in erster Linie ein Mittel der Sicherheitsorgane. Die Aufgabenerfüllung durch die Polizei darf nicht negativ beeinflusst werden. Im Idealfall wird das nationale, digitale Meldewesen auch deren Aufgaben erleichtern.
- 2) Der Digitalisierungsstand der Kantone ist unterschiedlich. Es liegt keine vollständige, elektronische Datenbasis vor, weder was die Kantone, die Gästegruppen noch die Beherbergungsbetriebe betrifft.
- 3) Die untersuchten kantonalen Systeme bieten eine grosse Funktionsvielfalt und beschränken sich nicht auf die polizeilichen Zwecke. Es spricht aus funktionaler Sicht nichts gegen einen Einsatz bei weiteren Kantonen.
- 4) Es besteht ein Bedarf an der Nutzung der Meldescheindaten für Aufgaben wie die Tourismussteuerung oder für Statistiken. Dafür kann aber die Erweiterung am Datenumfang über die Pflichtdaten hinaus nötig werden. Dies ist bei der Definition von Standards zu berücksichtigen.
- 5) Es findet kein systematischer elektronischer Datenaustausch zwischen den Kantonen und dem Bund statt, weder für touristische noch für polizeiliche Zwecke. Dazu fehlen rechtliche Grundlagen, Standards und Schnittstellen.



- 6) Die Verhinderung einer Mehrfacherfassung von Meldescheinen durch den Gast ist nur mit einer Erweiterung der technischen Infrastruktur bei den Beherbergungsbetrieben sowie mit gespeicherten und übertragbaren Gästedaten möglich.
- 7) Die Kantone sind weder zu einer Übernahme der nationalen Lösung verpflichtet, noch bestehen zeitliche Vorgaben bezüglich der Digitalisierung. Diese Freiheiten können dazu führen, dass einzelne Kantone ihren Status Quo behalten. Dabei ist es unerheblich, ob der Bund selbst auch ein System bereitstellt.
- 8) Die gesetzlichen Grundlagen genügen für eine breite Digitalisierung des Verfahrens nicht. Im Besonderen werden neue Verfahren zur Identitätsfeststellung benötigt.

Ganz allgemein kann festgehalten werden:

Die digitalen Möglichkeiten werden, schweizweit gesehen, zu wenig genutzt.

Es ist zu vermuten, dass die Kantone die Digitalisierung des Meldewesens in den kommenden Jahren selbstständig vorantreiben, da Bedürfnisse der Stakeholder für neue, bessere Dienstleistungen vorhanden sind.

Aus den obigen Erkenntnissen kann abgeleitet werden, dass das neue nationale, digitale Meldewesen drei Umsetzungsbereiche erfordert:

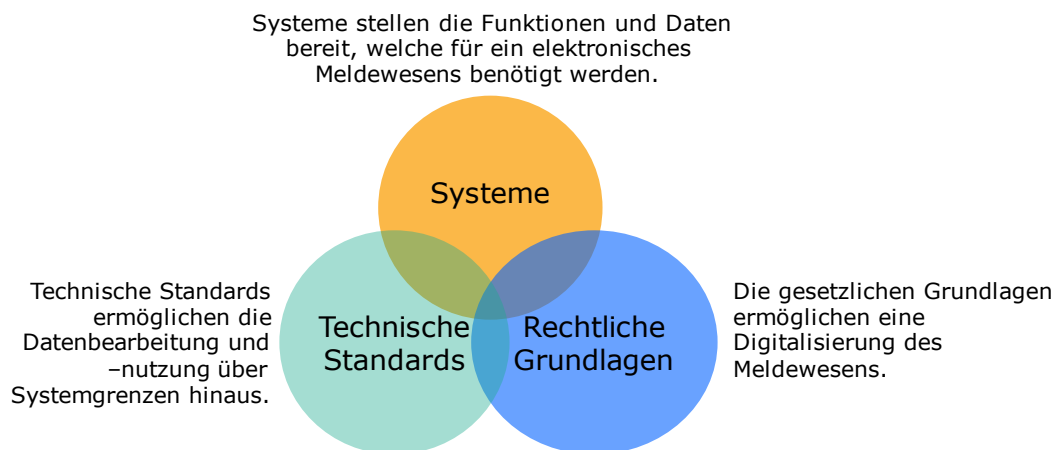


Abbildung 14: Umsetzungsbereiche



4. Ziele

Die Ziele leiten sich aus dem Motionstext, den Erkenntnissen der Interviews sowie den Wünschen der Stakeholder, geäußert an der ersten Begleitgruppensitzung, ab. Die Ziele beschreiben die von den Stakeholdern erwartete Wirkung in deren jeweiligem Wirkungsbereich. Die Ziele werden in eine messbare Form gebracht und eine mögliche Messgrösse (Kennzahlen, KPI⁵) angegeben. Diese kann im Verlauf der Umsetzung Auskunft über den Erfolg geben.

Die primären Ziele leiten sich aus der Motion und den Ausführungen der Motionärin anlässlich des Treffens vom 27.02.2024 ab. Die Ziele wurden durch die in der Standortbestimmung erfassten Bedürfnisse, welche die Gäste und Beherbergenden betreffen, erweitert. Alle weiteren Wünsche der Stakeholder werden als sekundäre Ziele behandelt, sie werden bei der Lösungssuche zur Umsetzung der Motion nicht unmittelbar berücksichtigt.

4.1. Primäre Ziele

Zusammengefasst soll die Lösung gemäss Motion die Bedürfnisse des Gastes erfüllen, schnell und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar sein, keinen signifikanten Mehraufwand für Beherbergende bedeuten und die digitalen Möglichkeiten bestmöglich nutzen.

4.1.1. Meldewesen allgemein

Diese Ziele definieren die erwarteten Wirkungen der Motion im Allgemeinen.

Nr.	Beschreibung	Messgrösse / KPI
ZA1	Das Meldewesen ist in allen Kantonen digitalisiert, alle Meldescheine liegen als elektronische Daten vor.	Anzahl Kantone mit elektronisch verfügbaren Meldescheindaten.
ZA2	Wichtige rechtliche Grundlagen für das elektronische Meldewesen sind in der ganzen Schweiz vorhanden.	Neue oder erweiterte Gesetze und Verordnungen auf Ebene Bund und Kantone sind in Kraft.

Tabelle 11: Allgemeine Ziele

4.1.2. Gäste

Diese Ziele definieren die erwartete Wirkung der Motion für die Gäste.

Nr.	Beschreibung	Messgrösse / KPI
ZG1	Gäste haben keine Berührungspunkte mit dem Melde-schein.	Dialog mit den Tourismusverbänden Umsetzung bei den Kantonen.
ZG2	In Kantonen mit einem elektronischen Meldewesen müssen Gäste keine Unterschrift mehr leisten.	Gesetzliche Grundlage vorhanden.
ZG3	Gäste müssen ihre Gästedaten nicht mehrfach erfassen / bekanntgeben.	Dialog mit den Tourismusverbänden Analyse verschiedener Customer Journeys.

Tabelle 12: Ziele der Gäste

⁵ Key Performance Indikator, Schlüsselkennzahl



4.1.3. Beherbergungsbetriebe

Diese Ziele definieren die erwartete Wirkung der Motion für Beherbergungsbetriebe.

Nr.	Beschreibung	Messgrösse / KPI
ZB1	Der administrative Aufwand für die Beherbergungsbetriebe steigt durch das nationale, digitale Meldewesen nicht signifikant.	Zeitaufwand für die Erstellung und Administration des Meldescheins.

Tabelle 13: Ziele der Beherbergungsbetriebe

4.2. Sekundäre Ziele

Die sekundären Ziele gehen über das Kernanliegen der Motion hinaus und werden bei der Lösungsentwicklung nicht explizit angestrebt. Die Dokumentation in dieser Studie bezweckt, den Bezug zum Meldewesen der Zukunft, wie es in Kapitel 11 skizziert ist, zu schaffen.

4.2.1. Beherbergungsbetriebe

Diese Ziele reflektieren die Erwartungen der Beherbergungsbetriebe.

Nr.	Beschreibung/Ziel
ZB2	Das Meldewesen wird beim Einsatz eines Hotelmanagementsystems automatisch durchgeführt.
ZB3	Der Beherbergungsbetrieb hat elektronischen Zugang zu Gästedaten, sofern diese verfügbar sind.

Tabelle 14: Ziele der Beherbergungsbetriebe

4.2.2. Tourismus allgemein

Diese Ziele definieren die Erwartungen der Akteure für die Tourismussteuerung.

Nr.	Ziel
ZT1	Gäste können einen schweizweiten Account einrichten und dort die Gästedaten zentral speichern.
ZT2	Dem Tourismus stehen zweckdienliche Informationen aus dem Meldewesen wie Bewegungsdaten und Präferenzen für die Tourismussteuerung zur Verfügung.
ZT3	Kantone können das Meldewesen für individuelle Zusatzdienste wie Gästekarten, Kurtaxenabrechnungen usw. nutzen.
ZT4	Alle relevanten Systeme sind interoperabel, so dass Meldescheindaten austauschbar und in allen Systemen nutzbar sind.

Tabelle 15: Ziele des Tourismus allgemein

4.2.3. Tourismus-Vermarkter

Diese Ziele definieren die Erwartungen der Vermarkter von Tourismusleistungen.

Nr.	Ziel
ZV1	Vermarkter haben Zugang zu Meldescheindaten inkl. Bewegungsdaten der ganzen Schweiz.

Tabelle 16: Ziele der Tourismus-Vermarkter



4.2.4. Hersteller kantonaler Systeme

Diese Ziele definieren die Erwartungen der Hersteller von Systemen.

Nr.	Ziel
ZS1	Der Aufwand zur Umsetzung von Vorgaben von Bund und Kantonen ist gering.
ZS2	Es gibt schweizweit einheitliche Standards.
ZS2	Die Aktivitäten des Bundes bleiben ohne Beeinflussung des Markts.

Tabelle 17: Ziele der Systemhersteller

4.2.5. Sicherheitsbehörden

Diese Ziele definieren die Erwartungen der Sicherheitsbehörden.

Nr.	Ziel
ZSB1	Fahndungsvorgänge liefern die Ergebnisse gegenüber heute schneller.
ZSB2	Datenabgleiche lassen sich automatisieren.

Tabelle 18: Ziele der Sicherheitsbehörden



5. Anforderungen

Während die Ziele die erwünschten Wirkungen beschrieben, beziehen sich die Anforderungen auf die Lösung. Nachfolgend werden die Anforderungen an eine Lösung definiert, welche die primären Ziele gemäss Kapitel 4.1 erfüllen soll.

Es konnten nicht alle Stakeholder direkt befragt werden. Stellvertretend haben die Motionärin und die Tourismusverbände die Sicht der Gäste, der Beherbergenden und der Hersteller von Hotelmanagementsystemen eingenommen.

5.1. Meldewesen allgemein

Nr.	Anforderungen
Lös1	Meldescheine können elektronisch erfasst werden.
Lös2	Die sichere elektronische Datenübertragung zwischen Beherbergungsbetrieben und den Kantonen ist gewährleistet.
Lös2	Die rechtlichen Grundlagen für eine flächendeckende, elektronische Datenübermittlung sind geschaffen.

Tabelle 19: Allgemeine Anforderungen

5.2. Gäste

ID	Anforderungen
Gäs1	Der Gast muss keinen Meldeschein ausfüllen.
Gäs2	Der Gast muss keine handschriftliche Unterschrift leisten.

Tabelle 20: Anforderungen der Gäste

5.3. Beherbergungsbetriebe

ID	Anforderungen
BhB1	Meldescheindaten können ohne Medienbruch den kantonalen Stellen elektronisch übermittelt werden.
BhB2	Meldescheindaten werden direkt aus den Buchungsdaten oder anderweitig, vorgängig erfassten Daten des Gastes abgeleitet.
BhB3	Das nationale, digitale Meldewesen löst keine hohen Investitionen und keine laufenden Betriebskosten aus.

Tabelle 21: Anforderungen der Beherbergenden



6. Strategie und Rahmenbedingungen

Strategien und Rahmenbedingungen haben Einfluss auf die Lösungsvarianten.

6.1. Strategiebezug

Ein nationales, digitales Meldewesen liegt auf der Linie der Strategien des Bundes:

Strategie	Bezug
Strategie Digitale Schweiz 2024 – 2027 [1]	<u>Wirkungsbereich - Digitale Behördenleistungen</u> Prinzip «Behörden bieten ihre Leistungen standardmässig digital an (digital first).» <u>Fokusthema - Elektronische Schnittstellen (API)</u> Federführung: Digitale Transformation und IKT-Lenkung in Zusammenarbeit mit den Departementen. Die Bereitstellung standardisierter Schnittstellen ermöglicht eine nahtlose Integration und Interoperabilität von digitalen Systemen und den Datenaustausch. Die Anzahl Schnittstellen soll erhöht werden, damit Unternehmen innovative und datenbasierte Geschäftsmodelle aufbauen können und die Schweiz in allen Situationen und Krisen rascher datenbasierte Entscheide treffen kann.
Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EM-BAG). 17. März 2023	Mit dem Gesetz soll die elektronische Abwicklung der Geschäftsprozesse des Bundes gefördert werden («digital first»). Diese Prozesse umfassen die Interaktion der Behörden aller Staatsebenen untereinander sowie der Behörden zu Unternehmen und zur Bevölkerung. Im Bundesgesetz werden im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für die Verbreitung des Einsatzes von E-Government auf Bundesebene, für die Zusammenarbeitsformen des Bundes mit anderen Gemeinwesen und Organisationen im Bereich E-Government sowie für die elektronischen Behördenleistungen des Bundes festgelegt.

Tabelle 22: Übergeordnete Strategien des Bundes

6.2. Digitalisierung im Schweizer Tourismus

Die Umsetzungsbereiche decken sich mit Handlungsfeldern, welche im Progress Report Digitalisierung im Schweizer Tourismus (siehe [3], Management Summary und Kapitel 5.1) erwähnt sind.

Schlussfolgerungen in Thesen	Abgeleitete Handlungsfelder
(1) Digitalisierung schafft Synergie- und Kooperationspotentiale.	Mit Standardisierungen Insellösungen verhindern. Regulierung und Prozesse vereinheitlichen. Anreizsysteme und Lernelemente schaffen.
...	...
(12) Eine lange IT-Geschichte behindert die IT-Zukunft	Standards und Offenheit und damit Interoperabilität

Tabelle 23: Bezug zum Progress Report Digitalisierung im Schweizer Tourismus

Technische Standards und einheitliche Verfahren gelten allgemein als wichtige «Enabler» für technische Lösungen.



6.3. Rahmenbedingungen

Bei der Entwicklung von Lösungen zur Umsetzung der Motion werden die folgenden Rahmenbedingungen berücksichtigt. Die Rahmenbedingungen haben ihren Ursprung in der Motion, auch wenn sie nicht explizit formuliert wurden:

Nr.	Vorgaben	Bedingung
01	Föderaler Vollzug	Die Umsetzung der Motion darf zu keinen Änderungen der aktuellen Zuständigkeiten führen. Die Kantone bleiben bei der Wahl der Mittel wie auch bei der Gesetzgebung frei.
02	Gesetzliche Grundlagen	Alle Lösungen des nationalen, digitalen Meldewesens besitzen eine gesetzliche Grundlage.
03	Erhalt der Kernfunktion	Der durch das Gesetz vorgegebene Zweck des Meldewesens muss bei einer Digitalisierung erhalten bleiben.
04	Investitionsschutz	Die Investitionen der Kantone und anderer Organisationen im Bereich des Meldewesens sind bestmöglich zu schützen.

Tabelle 24: Rahmenbedingungen



7. Lösungsbeschreibung

Basierend auf den Umsetzungsbereichen (Kapitel 3.12) und den Anforderungen (Kapitel 5) werden die Bestandteile einer funktionsfähigen Gesamtlösung definiert.

Das nationale, digitale Meldewesen wird mit folgendem Satz charakterisiert:

Das Meldewesen sichert die vollständige Digitalisierung aller Meldescheine in allen Kantonen auf der Grundlage von schweizweiten Standards und gesetzlichen Grundlagen.

Es werden nicht die Gäste ins Zentrum gestellt (wie das vielleicht erwartet wird), sondern die *Digitalisierung*. Der Grund liegt darin, dass die Motion die Nutzung der digitalen Möglichkeiten erwartet, und diese bilden die Grundlage wie auch die Voraussetzung für die meisten Anforderungen.

7.1. Übersicht der Bestandteile

In den Umsetzungsbereichen gemäss Abbildung 14 werden die folgenden Lösungsbestandteile beschrieben, wobei bei den Systemen zusätzlich Varianten gebildet und bewertet werden.

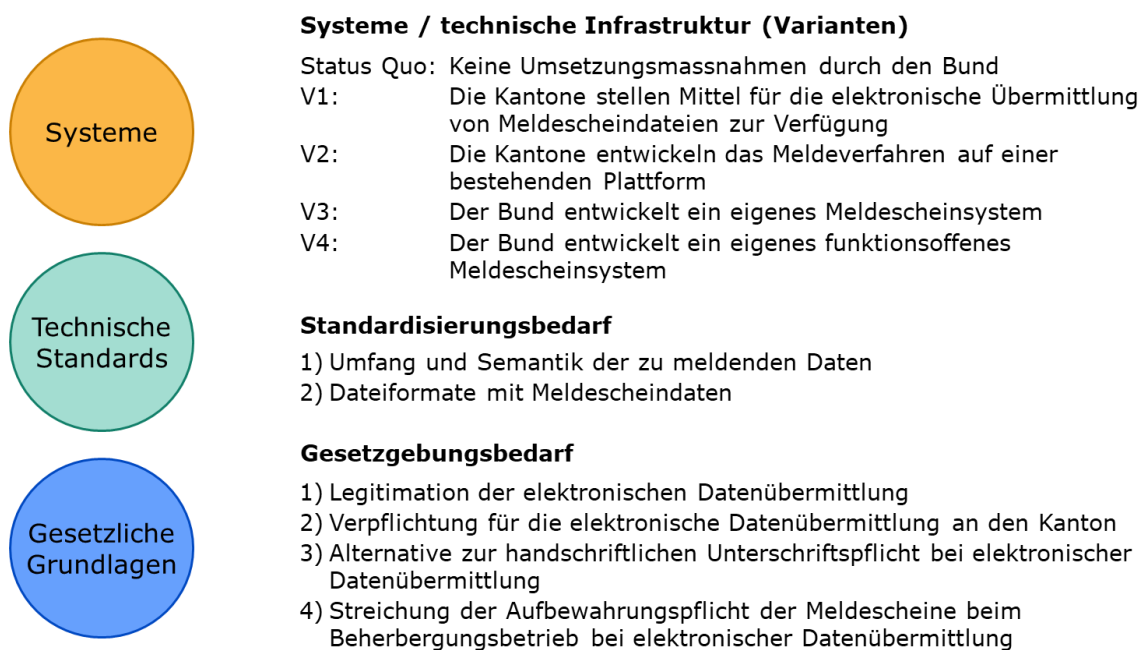
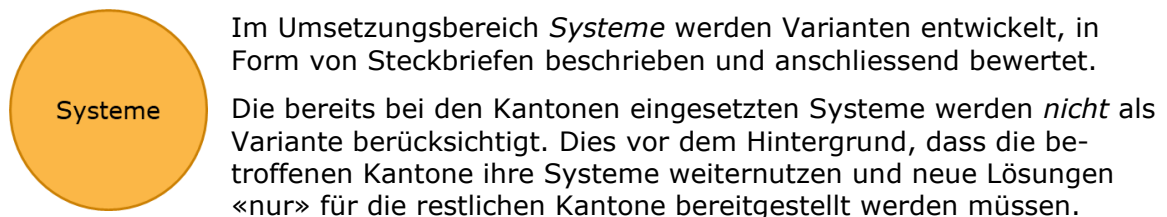


Abbildung 15: Übersicht der Lösungsbestandteile

7.2. Systemvarianten Digitalisierung der Meldescheine





7.2.1. Übersicht

Zur Vollständigkeit wird die Variante Status Quo (nichts tun) ebenfalls mitgeführt.

Variante	Kurzbeschreibung
Status Quo	Keine Aktivitäten durch den Bund Mit dem Status-Quo überlässt der Bund die Weiterentwicklung des Meldewesens den Kantonen, Verbänden und privaten Akteuren.
V1	Elektronische Übermittlung von Meldescheindateien per E-Mail Entwicklung der technischen Infrastruktur durch die Kantone unter Mitwirkung des Bundes, die den Beherbergungsbetrieben die Möglichkeit gibt, Meldescheindaten in Form von Dateien mit einem sicheren E-Mail dem Kanton zu übermitteln. Der Datenumfang ist schweizweit standardisiert.
V2	Entwicklung des Meldewesens auf einer bestehenden Plattform Entwicklung des Meldewesens auf einer Plattform durch die Kantone. Es umfasst die Funktionen zur Erfassung der Meldescheine durch die Beherbergenden in verschiedenen Formen und die sichere Datenübertragung zum Kanton.
V3	Entwicklung eines neuen Meldescheinsystems mit den Kernfunktionen Entwicklung eines neuen, funktional reduzierten Informatiksystems zum Meldewesen durch den Bund. Der Funktionsumfang beschränkt sich auf die Nutzung durch die Polizei und umfasst die gesetzlichen Minimalanforderungen.
V4	Entwicklung eines neuen, erweiterten Meldescheinsystems Entwicklung eines neuen, funktional erweiterten Informatiksystems zum Meldewesen durch den Bund. Der Funktionsumfang umfasst auch Schnittstellen zur Nutzung der Meldescheindaten durch verschiedene Stellen bei den Kantonen wie auch beim Bund.

Tabelle 25: Variantenübersicht systemseitig

Hinweis:

- Der Begriff *Kantone* wird der verantwortlichen politischen Ebene gleichgesetzt. Wo nötig oder sinnvoll, arbeiten die Kantone zusammen.
- Der Begriff *Bund* wird der verantwortlichen politischen Ebene gleichgesetzt.
- Unter dem Begriff *entwickelt* wird eine Umsetzung gemäss dem Motionsauftrag verstanden. Sie umfasst die Systementwicklung und Bereitstellung in der Verantwortung des Bundes, Nutzung und Betrieb in der Verantwortung der Kantone.



7.2.2. Variante Status Quo: Keine Aktivitäten durch den Bund

Beschreibung	
<p>Der Bund verzichtet auf ein Engagement bei den Bestrebungen zur Digitalisierung des Meldewesens. Er leistet keinen Beitrag an die Entwicklung der Infrastruktur des Meldewesens. Die Kantone steuern die Digitalisierung des Meldewesens eigenverantwortlich, mit ihren Möglichkeiten und in ihrem Tempo. Die Einführung von Systemen, Bestrebungen zu einer Harmonisierung des Verfahrens und die Etablierung von Standards erfolgen, falls überhaupt, durch die Kantone oder Verbände in eigener Regie.</p>	
Stärken / Vorteile	Schwächen / Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Die Vollzugshoheit der Kantone wird nicht tangiert. • Es wird keine neue Bundesaufgabe geschaffen. • Es werden keine gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene notwendig. • Dem Bund entstehen keine Kosten. • Der Markt für Systeme bleibt unbeeinflusst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der Auftrag der Motion wird nicht umgesetzt. • Die Erfüllung der Bedürfnisse der Stakeholder wird individuellen Initiativen überlassen. • Die Schwächen des Vollzugs werden nicht systematisch eliminiert.
Potential	
<p>Die in dieser Studie aufgezeigten Umsetzungsmöglichkeiten können den Kantonen, Verbänden oder privaten Akteuren als Grundlage für individuelle Initiativen dienen.</p>	
Kosten	
Keine	

Tabelle 26: Steckbrief der Variante Status Quo



7.2.3. Variante 1: Elektronische Übermittlung von Meldescheindateien per E-Mail

Beschreibung

Die Beherbergenden erfassen die Meldescheindaten elektronisch, entweder direkt in ihrem HMS oder in einem Excel. Die Option HMS ist nur dann geeignet, wenn das System die Erfassung aller Pflichtdaten ermöglicht und eine Exportmöglichkeit der Meldescheindaten anbietet. Die Beherbergenden richten sich die erforderliche Erweiterung ihres E-Mail-Programms für eine sichere Übertragung zum Kanton ein.

Eine Vorlage des Meldescheins zur Unterschrift wird unnötig.

Die Kantone richten ebenfalls die Systeme für verschlüsselte E-Mail-Übertragungen und eine E-Mail-Adresse ein, über die die Beherbergungsbetriebe Excel- oder CSV-Dateien mit den Meldescheindaten übermitteln können. Die Behörden haben im Anschluss die Möglichkeit, die Dateien weiterzubearbeiten, zum Beispiel in das Polizeisystem zu importieren.

Die Archivierung ist Aufgabe des Kantons.

Die Datenverschlüsselung des E-Mail-Verkehrs erfordert einen speziellen Service-Provider. Es gibt verschiedene Anbieter wie beispielsweise die Post mit IncaMail.

Aufgaben

Der Bund

- definiert den Standard für Meldescheindaten,
- definiert das Dateiformat,
- stellt den Kantonen ein Erfassungs-Excel zur Verfügung,
- unterstützt oder veranlasst die Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen.
- Anpassung Art. 18 VZAE

Die Kantone

- richten ein Postfach für den Empfang der E-Mails ein,
- passen die Gesetze und Verordnungen an, damit dieses Vorgehen rechtlich gültig ist,
- entwickeln / organisieren die weitere Datenverarbeitung.

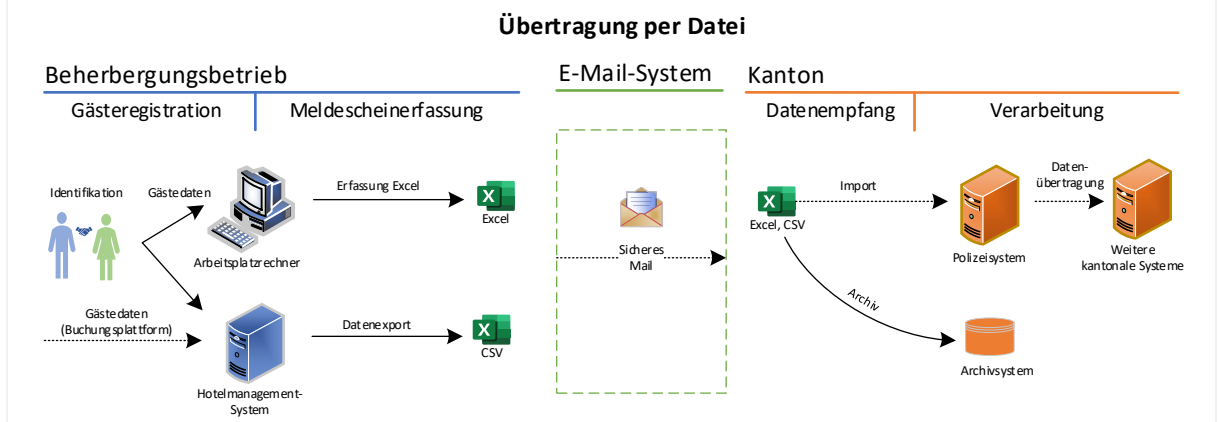
Die Systemhersteller

- integrieren den Standard in ihre Systeme,
- stellen eine Exportfunktion für Meldescheindaten zur Verfügung.

Die Beherbergenden

- richten eine sichere Mailverbindung zum Kanton ein,
- erfassen Meldescheindaten oder lassen die Datei vom HMS exportieren,
- übermitteln die Dateien dem Kanton.

Systemskizze





Stärken / Vorteile	Schwächen / Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Kantone können ihre bestehenden Systeme weiter nutzen. • Die Umsetzung ist einfach und kostengünstig. • Der Gast hat keinen Kontakt mit dem Meldeschein. • Die Kantone verfügen über elektronische Meldescheindaten. • Die Kantone sind frei in der Nutzung der Daten. • Die Daten stehen dem Kanton zeitnah in elektronischer Form zur Verfügung. • Polizeiliche Recherchen sind einfacher und schneller. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es entsteht keine strukturierte Datenbasis, sondern eine grosse Menge einzelner Dateien. • Es besteht keine Verarbeitungslogik für fachlich zusammenhängende Meldescheine (Änderungen, Stornierungen). • Eine automatisierte Datennutzung und Weiterverarbeitung müssen durch die Kantone selbst realisiert werden • Eine Implementierung des Datenstandards durch die HMS-Hersteller ist unsicher.
Potential	
<p>Die Lösung ist auf die Daten der Meldepflicht beschränkt, mit einer Nutzung durch die Polizei. Es können aber weitere Geschäftsfälle des Kantons mit Daten unterstützt werden, sofern die entsprechenden Datenimporte realisiert werden. Dafür sind aber die Erweiterung des zu meldenden Datenumfangs wie auch Prozeduren für die Filterung, Aggregation oder Anonymisierung nötig.</p>	
Kosten	
<p>Der Service für eine sichere E-Mail-Übermittlung verursacht Kosten. Einmalige Kosten fallen an</p> <ul style="list-style-type: none"> • für die Installation der Erweiterung in den Mailprogramm und • für eventuell nötige Anpassungen an den Hotelmanagementsystemen. <p>Wiederkehrenden Kosten fallen an für Lizenzen oder Transaktionen.</p>	

Tabelle 27: Steckbrief der Variante 1



7.2.4. Variante 2: Entwicklung des Meldewesens auf einer bestehenden Plattformen

Diese Beschreibung nimmt EasyGov als Beispiel, sie gilt auch sinngemäss für andere Plattformen.

Beschreibung

Das Meldewesen wird in Form einer weiteren Leistung auf einer der bestehenden Plattformen entwickelt.

Die Funktionalität umfasst eine Online-Erfassung und den Datei-Upload. Nach der Anmeldung eines Beherbergungsbetriebs kann die bevollmächtigte Person entweder alle neuen Übernachtungen erfassen oder aber eine vom HMS exportierte Datei hochladen.

Beherbergungsbetriebe müssen sich einmalig für die Plattform registrieren und sich danach jeweils anmelden.

Die Daten werden automatisch dem richtigen Kanton übermittelt, im Idealfall über eine technische Schnittstelle zum kantonalen Polizeisystem. Denkbar sind aber auch eine Übermittlung per sicherem E-Mail.

Zuständigkeiten

Der Bund

- definiert die nötigen Standards,
- kann die Koordination / Fachführung übernehmen.
- unterstützt oder veranlasst die Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen.
- Anpassung Art. 18 VZAE

Die Kantone

- entwickeln das Meldewesen,
- stellen ein Polizeisystem (oder ein anderes) bereit und realisieren eine Schnittstelle,
- passen die Gesetze und Verordnungen an, damit dieses Vorgehen rechtlich gültig ist
- definieren, als Alternative zu einem System, eine E-Mail-Adresse für den Empfang von Meldescheindaten.

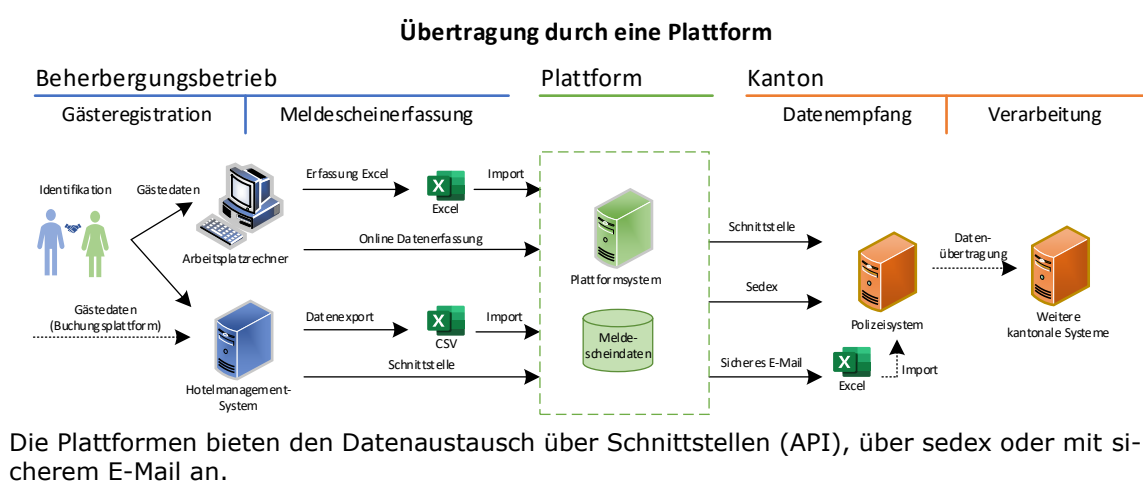
Die Systemhersteller

- setzen den Standard in ihren Systemen um,
- stellen eine Exportfunktion für Meldescheindaten zur Verfügung,
- integrieren die Plattform über API.

Die Beherbergenden

- erfassen die Meldescheine direkt im Meldesystem der Plattform oder laden die Daten hoch.

Architekturskizze System





Stärken / Vorteile	Schwächen / Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglicht, Meldescheine zu digitalisieren und so die Daten im Kanton elektronisch zu nutzen. • Durch das Speichern der Daten in der Plattform können sie korrigiert werden. • Bestehende Plattform bringen alle Eigenschaften bezüglich Datenschutz, sicheren Betrieb usw. mit. • Politisch verankert und zukunftsfähig. • Plattform ist vorhanden und erprobt. • Mit einer API Schnittstelle können die Daten einfach verteilt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestehende Plattformen sind keine unabhängigen Meldesysteme. • Erfordert die Zusammenarbeit der Kantone bei der Umsetzung. • Der Anschluss von HMS Systemen ist schwierig, da keine Standards vorhanden sind.
Potential	
<p>Das Potential der Plattformen besteht in den Fähigkeiten, Datenübermittlungen zwischen technischen Systemen sowie zwischen Menschen und technischen Systemen zu ermöglichen. Grundsätzlich können Plattformen auch über die Kernfunktionen des Meldewesens hinaus erweitert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integration von HMS mittels API • Übertragung anonymisierter Meldescheindaten an weitere kantonale Systeme oder Systeme des Bundes • Realisierung weitere Erfassungs-Optionen 	
Kosten	
<p>Die Entwicklung des Meldewesens auf Plattformen verursacht Kosten, welche je nach Plattform bei unterschiedlichen Behörden oder Organisationen anfallen. Eine Aufstellung wird in Kapitel 9.3 gegeben.</p>	

Tabelle 28: Steckbrief der Variante 2



7.2.5. Variante 3: Entwicklung eines neuen Meldescheinsystems mit den Kernfunktionen

Beschreibung

Das Meldewesen wird mit einem neuen System realisiert. Dabei werden nur die für das gesetzliche Minimum nötigen Funktionen vorgesehen. Um die Bedürfnisse der Beherbergungsbetriebe und der Kantone abzudecken, sind die folgenden Hauptfunktionen nötig:

- Online-Erfassung von Meldescheinen durch die Beherbergungsbetriebe
- Upload-Möglichkeit von Datendateien
- Übertragung der Daten an das Polizeisystem

In welchem Umfang HMS direkt angebunden werden, ist festzulegen.

Die Systeme werden den Kantonen unter zu definierenden Konditionen zur Verfügung gestellt.

Die Zuständigkeit für den technischen Betrieb und Support geht bevorzugt auf die nutzenden Kantone über. Durch die Kantone ist eine Trägerschaft zu schaffen, welche sich um die Wartung und Weiterentwicklung kümmert. In wie weit der Bund bei diesen Aufgaben eine Rolle übernimmt, ist durch die zuständigen Behörden zu bestimmen.

Zuständigkeiten

Der Bund

- führt eine Ausschreibung durch und beauftragt ein Unternehmen mit der Entwicklung,
- stellt den Kantonen dieses System auf der Grundlage von kommerziellen Rahmenbedingungen zur Verfügung.
- unterstützt oder veranlasst die Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen.
- Anpassung Art. 18 VZAE

Die Kantone

- entscheiden über die Nutzung des Systems,
- führen das System in ihrem Kanton ein,
- rufen eine gemeinsame Fachbetriebsorganisation ins Leben,
- passen die Gesetze und Verordnungen an, damit dieses Vorgehen rechtlich gültig ist
- entwickeln das System gemäss den Bedürfnissen ihrer Stakeholder weiter.

Die Systemhersteller

- haben keine Aufgabe.

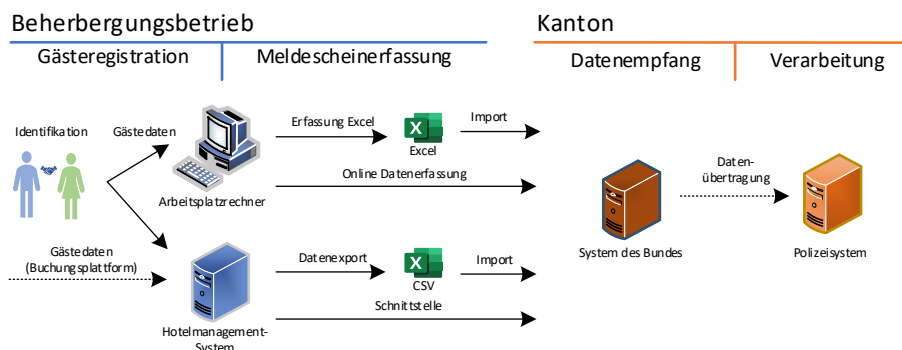
Die Beherbergenden

- erfassen neu die Meldescheine direkt am neuen System oder laden die Daten hoch.

Architekturskizze

Vom Bund bereitgestelltes System

Für die gesetzlichen Anforderungen





Stärken / Vorteile	Schwächen / Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Erfahrungen aus den bereits vorhandenen kantonalen Systemen können genutzt werden. • Ein neues System ohne technische Schulden und basierend auf neuesten Technologien kann realisiert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfordert einen gesetzlich verankerten Auftrag an eine Bundesstelle. • Setzt beim Bund personelle und finanzielle Ressourcen voraus. • Geringe Attraktivität, da die Datennutzung auf polizeiliche Aufgaben beschränkt ist. • Wahrscheinlich hohe Entwicklungskosten und lange Entwicklungszeit. • Konkurrenz privater Anbieter durch eine vom Bund finanzierte Lösung. • Benötigt die Zusammenarbeit der Kantone. • Eine Ausschreibung kann zum Zuschlag an einen bestehenden Systemhersteller führen. • Eine Ausschreibung, welche bestehende Hersteller ausschliessen würde, bedarf einer rechtlichen Klärung.
Potential	
Die kantonale Trägerschaft ist frei, das System zu erweitern und so über die Zeit die Variante 4 zu realisieren.	
Kosten	
Die Entwicklung neuer Systeme verursacht Kosten, welche beim Bund oder den Kantonen anfallen. Eine Aufstellung wird in Kapitel 9.3 gemacht.	

Tabelle 29: Steckbrief der Variante 3

Hinweise zu dieser Variante:

- Diese Variante erfordert einen hohen Klärungsbedarf. Ebenfalls wären rechtliche Grundlagen nötig, die viel Zeit in Anspruch nehmen. Es ist mit mehreren Jahren zu rechnen, bis die Kantone das Bundessystem überhaupt einführen könnten.
- Der Bund erhält hier eine aktive Rolle für die Realisierung. Er tritt als Anbieter von technischen Systemen auf, aus denen er selbst keinen Nutzen zieht.
- Es besteht die Gefahr, dass diese Lösung aus politischen Gründen gar nicht realisiert werden kann.



7.2.6. Variante 4: Entwicklung eines neuen, funktionsoffenen Meldescheinsystems

Diese Variante entspricht der Variante 3, aber mit einem erweiterten Funktionsumfang. Dies macht das System für die Kantone attraktiver.

Beschreibung

Der Bund tritt als Anbieter eines neuen Systems für das Meldewesen und für eine breite touristische Nutzung in den Markt ein. Dazu führt er eine Ausschreibung durch und lässt ein solches System durch einen Anbieter entwickeln.

Der Funktionsumfang orientiert sich an den Bedürfnissen der Stakeholder:

- Online-Erfassung von Meldescheinen durch die Beherbergungsbetriebe
- Upload-Möglichkeit von Datendateien
- Übertragung der Daten an das Polizeisystem
- Übertragung der Daten in geeigneter Form an weitere kantonale Systeme
- Schnittstellen zu Systemen des Bundes
- Auswertungen und Statistiken
- Integration von HMS

Die Systeme werden den Kantonen unter noch zu definierenden Konditionen zur Verfügung gestellt.

Die Zuständigkeit für den technischen Betrieb und Support liegt bei nutzenden Kantonen. Durch die Kantone ist eine Trägerschaft zu schaffen, welche sich um die Wartung und Weiterentwicklung kümmert.

Aufgaben / Zuständigkeiten

Der Bund

- erstellt eine Ausschreibung für ein neues System zur Durchführung des Meldewesens und zur Abwicklung weiterer kantonalen Tourismusleistungen,
- konzipiert das System,
- beauftragt ein Unternehmen mit der Entwicklung,
- stellt den Kantonen dieses System auf der Grundlage von kommerziellen Rahmenbedingungen zur Verfügung.
- unterstützt oder veranlasst die Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen.
- Anpassung Art. 18 VZAE

Die Kantone

- entscheiden über die Nutzung des Systems,
- rufen eine gemeinsame Fachbetriebsorganisation ins Leben,
- führen das System in ihrem Kanton ein,
- entwickeln das System gemäss den Bedürfnissen ihrer Stakeholder weiter,
- passen die Gesetze und Verordnungen an, damit dieses Vorgehen rechtlich gültig ist
- definieren Massnahmen, welche die Beherbergungsbetriebe zur Nutzung des neuen Systems allenfalls mit dem Anschluss ihres HMS verpflichten.

Die Systemhersteller

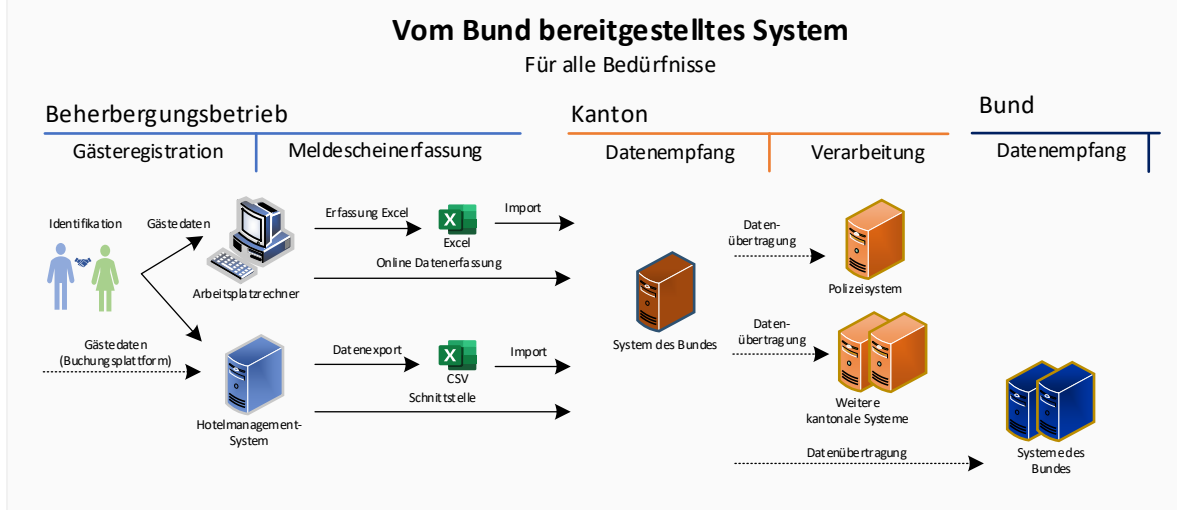
- haben keine Aufgabe.

Die Beherbergenden

- erfassen neu die Meldescheine direkt am neuen System oder laden die Daten hoch.



Architekturskizze



Stärken / Vorteile

- Ermöglicht einen «Digitalisierungssprung», da nun allen Kantonen ein digitales System ohne Notwendigkeit einer Ausschreibung zur Verfügung steht.
- Erfahrungen aus den bereits vorhandenen kantonalen Systemen können genutzt werden.
- Ein neues System, ohne technische Schulden und basierend auf neuesten Technologien, wird bereitgestellt.

Schwächen / Nachteile

- Erfordert einen gesetzlich verankerten Auftrag an eine Bundesstelle.
- Setzt beim Bund personelle und finanzielle Ressourcen voraus.
- Wahrscheinlich hohe Entwicklungskosten.
- Wahrscheinlich lange Entwicklungszeit.
- Eingriff in den Markt / Konkurrenz von Bund und privaten Anbietern.
- Preisbildung gegenüber den Kantonen.
- Benötigt eine Organisation für die Produktpflege.
- Eine Ausschreibung kann zum Zuschlag an einen der bestehenden Systemhersteller führen.
- Eine Ausschreibung, welche bestehende Hersteller ausschliesst, bedarf einer rechtlichen Klärung.⁴
- Keine Akzeptanz, weil die Lösung eine Übererfüllung der Motion bedeutet.

Potential

Als vollwertiges System unterliegt es keinen technischen Beschränkungen. Weitere Nutznießer und Geschäftsfälle können jederzeit implementiert werden.

Kosten

Die Entwicklung neuer Systeme verursacht Kosten, welche beim Bund oder den Kantonen anfallen. Eine Aufstellung wird in Kapitel 9.3. gegeben.

Tabelle 30: Steckbrief der Variante 4



7.2.7. Bewertung der Systemvarianten

Eine Variantenbewertung der Varianten Status-Quo und 1 bis 4 erfolgt anhand einheitlicher Kriterien. Für die Bewertung wurden jeweils vier Kriterien zum Nutzen und vier Kriterien zu den Nachteilen oder Hindernissen gebildet. Die Kriterien, welche den Nutzen bewerten, werden mit 50% gewichtet, die Kriterien, welche Kosten, Aufwand oder sonstige Hindernisse bewerten, werden ebenfalls mit 50% gewichtet.

Bewertet wird mit folgendem Raster: Skala von 0...6 (0=Nichts, 1=Tief, 2=Niedrig, 3=Niedrig bis Mittel, 4=Mittel, 5=Mittel bis Hoch, 6=Hoch)

Nutzenkriterien

#	Kriterium	Gewicht	Erklärung des Kriteriums
01	Gästerlebnis Der Gast kommt mit dem Meldeschein nicht oder nur marginal in Kontakt.	15%	Bewertet wird, ob mit der Lösungsvariante das Ausfüllen des Meldescheins nicht mehr die Aufgabe des Gastes ist.
02	Administrative Entlastung Das Meldewesen stellt für die Beherbergungsbetriebe eine Entlastung dar.	15%	Bewertet wird, in welchem Umfang der Beherbergungsbetrieb von administrativen Aufgaben entlastet wird.
03	Digitalisierung Die Lösung ist strategisch und zukunftssicher.	10%	Bewertet wird die Nutzbarkeit auch bei fortschreitender Digitalisierung in den Kantonen.
04	Potential Die Lösung hat Potential, Anforderungen weiterer Stakeholder zu erfüllen.	10%	Bewertet wird, in welchem Umfang die Lösung für die Bedürfnisse anderer Stakeholder neben der Polizei nutzbar oder erweiterbar ist.
	Total	50%	

Abbildung 16: Bewertungskriterien zum Nutzen

Kriterien zu Schwierigkeiten und sonstiges Hindernissen

#	Kriterium	Gewicht	Erklärung des Kriteriums
01	Politische Machbarkeit Dem Bund kommen keine substanziellen Aufgaben und Verantwortungen zu.	15%	Eine Beteiligung des Bundes mit vorübergehenden oder permanenten Aufgaben setzt neben verfügbaren Ressourcen eine gesetzliche Grundlage voraus.
02	Aufwand und Kosten Aufwand und Kosten für die Umsetzung bei den Kantonen und dem Bund sind gering.	15%	Hohe Kosten oder ein unverhältnismässiger Aufwand sind im politischen Entscheidungsprozess schwierig.
03	Dauer der Umsetzung Die Lösung lässt sich innerhalb einer vernünftigen Frist umsetzen.	10%	Die Motion wünscht eine rasche Umsetzung.
04	Anbietermarkt Mit der Lösung greifen Bund und Kantone nicht oder nur unbedeutend in den Markt ein.	10%	Lösungen, welche eine mögliche Konkurrenzsituation mit bestehenden Systemherstellern oder anderen privaten Leistungserbringern auslösen können, sind problematisch.
	Total	50%	

Abbildung 17: Bewertungskriterien zu Schwierigkeiten und Hindernissen



Bewertung		Keine Beteiligung des Bundes	Mit Systemen der Kantone		Mit Systemen des Bundes	
			Übermittlung per E-Mail	Meldewesen auf einer Plattform	Entwicklung eines Meldescheinsystems	Entwicklung eines funktionsoffenen Systems
Nutzen-Kriterien	Gewichtung	Status Quo	V1	V2	V3	V4
Gästeerlebnis Der Gast kommt mit dem Meldeschein nicht oder nur marginal in Kontakt.	15%	0	4	4	6	6
Administrative Entlastung Das Meldeverfahren stellt für die Beherbergungsbetriebe eine Entlastung dar.	15%	0	2	3	4	4
Digitalisierung Die Lösung ist zukunftssicher.	10%	0	3	5	2	6
Potential Die Lösung hat Potential, Anforderungen weiterer Stakeholder zu erfüllen.	10%	0	2	5	4	6
Kriterien Kosten / Aufwand / Hindernisse	Gewichtung	Status Quo	V1	V2	V3	V4
Politische Machbarkeit Dem Bund kommen keine substanziellen Aufgaben und Verantwortungen zu.	15%	6	6	4	2	1
Aufwand und Kosten Aufwand und Kosten für die Umsetzung bei den Kantonen und dem Bund sind gering.	15%	6	5	3	2	1
Dauer der Umsetzung Die Lösung lässt sich innerhalb einer vernünftigen Frist umsetzen.	10%	6	6	3	2	1
Anbietermarkt Mit der Lösung greifen Bund und Kantone nicht oder nur unbedeutend in den Markt ein.	10%	6	6	4	2	1
Total	10	3	4.25	3.8	3.1	3.2
Beurteilung		Rang 5	Rang 1	Rang 2	Rang 4	Rang 3

Tabelle 31: Bewertung der Systemvarianten



Erläuterungen Varianten

- **Status Quo:** Auf die Umsetzung der Motion zu verzichten erfüllt den Motionsauftrag nicht. Diese Variante kann keine prüfenswerte Option sein.
- **Variante 1:** Die Digitalisierung der Meldescheine beim Beherbergenden mit einer elektronischen Übermittlung an den Kanton entspricht dem Motionsziel. Diese Variante lässt sich mit vertretbarem Aufwand schnell umsetzen. In der zweiten Begleitgruppensitzung äusserte sich die Teilnehmenden positiv zu dieser Variante und sahen diese als Schritt in die richtige Richtung.
- **Variante 2:** Plattformen besitzen die Grundlagen, welche für ein digitales Meldewesen benötigt werden. Eine Umsetzung ist dank einem zentralen Ansatz nur einmalig nötig und danach ist die Lösung in allen Kantonen einsetzbar. Erschwerend wäre die kantonsübergreifende Zusammenarbeit bei der Realisierung.
- **Variante 3:** Neben diversen Hürden bei der Realisierung bleibt fraglich, ob die Kantone ein System mit einem begrenzten Funktionsumfang überhaupt einführen wollen. Neben der problematischen Konkurrenzierung privater Anbieter sind die Risiken, Kosten und Realisierungsdauer hoch.
- **Variante 4:** Die Entwicklung eines funktionsreichen, erweiterbaren Systems durch den Bund würde den Bedürfnissen der Kantone am besten entsprechen und eine sehr komfortable Digitalisierung ermöglichen. Diese Variante ist aber mit dem Motionsauftrag nicht vereinbar und weist dieselben Nachteile auf wie Variante 3.

7.2.8. Variantenempfehlung System

Der in der Motion definierte Auftrag für ein nationales, digitales Meldewesen soll folgendermassen umgesetzt werden:

Variante 1

Der Bund definiert ein dateibasiertes Verfahren, mit dem die Kantone die **Digitalisierung der Meldescheine** realisieren können.

Folgende Gründe sprechen für die Variante 1:

- 1) Eine einfache Digitalisierung ist ohne spezielle Informatiksysteme, weder beim Beherbergungsbetrieb und noch beim Kanton, möglich.
- 2) Den Kantonen steht es frei, die Digitalisierung mit anderen Massnahmen, zum Beispiel mit der Einführung eines der bestehenden Systeme, vorzunehmen.
- 3) Die Kantone erhalten die Möglichkeit, die elektronischen Meldescheindaten nicht nur für polizeiliche Aufgaben, sondern auch anderweitig zu nutzen.
- 4) Der Aufwand beim Beherbergungsbetrieb, die Meldescheindaten elektronisch zu erfassen oder durch sein HMS zu exportieren, ist klein.
- 5) Die physischen Meldescheine können ersatzlos abgelöst werden.
- 6) Der Bund bleibt in der Rolle des Wegbereiters («Enabler»), ist aber kein Systemanbieter.
- 7) Dem Bund fallen keine neuen permanenten Aufgaben zu.
- 8) Es sind nur geringfügige Anpassungen an den gesetzlichen Grundlagen nötig.
- 9) Der Markt wird nicht beeinflusst.
- 10) Die Variante ist schnell umsetzbar.



7.3. Technische Standards

Technische Standards

Bisher wurden die kantonalen Lösungen ohne gegenseitige Abstimmung, dafür ganz auf die Bedürfnisse der jeweiligen Nutzniessenden abgestimmt, entwickelt. Dies führte dazu, dass die Meldescheindaten keinen einheitlichen Datenumfang besitzen und Datenstrukturen und -übertragungen nicht standardisiert sind.

Die proprietären Schnittstellen der vielen HMS erschweren eine Integration in Systeme des Kantons zusätzlich.

7.3.1. Bedeutung

Standards sind für die Vereinheitlichung der Daten und Schnittstellen des elektronischen Meldewesens grundlegend. Auf kantonomer Ebene vereinfachen sie den Datenaustausch zwischen Beherbergenden und Kantonen, auf Bundesebene zwischen den Kantonen und Bundesbehörden.

Die Standards richten sich in erster Linie an die Hersteller der kantonalen Systeme und der HMS. Letztere müssen den Standard bei den Schnittstellen und beim Export von Meldescheindaten berücksichtigen. Dadurch wird ein einheitlicher Export der Daten aus den Systemen ermöglicht, welche mit den Import-Funktionen der kantonalen Systeme kompatibel sind.

In zweiter Linie sind die kantonalen Polizeisysteme betroffen, bei denen der Standard die Grundlage für eine zukünftige nationale Datennutzung legt.

7.3.2. Umfang der Standards

Für die Lösungsvariante 1 sind die folgenden «Objekte» zu standardisieren:

- Dateninhalt der Meldescheine: Umfang der zu meldenden Daten und ihre Semantik.
- Dateien mit Meldescheindaten (Excel und CSV): Aufbau und Formate von Dateien, welche Meldescheindaten enthalten.

Für zukünftige Bedürfnisse...:

- sollte der Datenumfang erweiterbar sein. Damit lassen sich weitere Daten innerhalb des Meldewesens übertragen und Kantone oder andere Nutzniesser können ergänzende Informationssektionen für ihre Zwecke definieren.
- sollten Schnittstellen einheitlich sein. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, Daten systemübergreifend sicher und zweckgebunden auszutauschen.

7.4. Rechtliche Grundlagen für die Digitalisierung

Rechtliche Grundlagen

Auf der Stufe Bund bestehen nur allgemeine Gesetze durch das AIG im Art. 16 und durch die Verordnung VZAE Art.18, welcher seinerseits auf AIG Art. 16 verweist. Beide Artikel lassen die Form des Vollzugs offen.

Die gesetzlichen Grundlagen zum Vollzug sind kantonal geregelt. Die hier herrschende Uneinheitlichkeit wird in der Motion explizit als Schwäche ausgewiesen. So bestehen beispielsweise Datenlücken wegen den Ausnahmen bei der Meldepflicht für Schweizer Gäste oder wegen der Abhängigkeit der Meldepflicht von der Betriebsgrösse.



7.4.1. Bedeutung

Mit den aktuellen gesetzlichen Grundlagen verbleiben Unterschiede im Vollzug wie auch eine uneinheitliche Datenbasis. Dies beeinträchtigt die Tourismusindustrie bei der Realisierung von kantonsübergreifenden Lösungen. Einheitliche rechtliche Grundlagen dienen schlussendlich allen Stakeholdern. Den Systemherstellern erleichtern sie die Entwicklung einheitlicher Systeme und den Einsatz in der ganzen Schweiz.

Ebenfalls ist die Unterschriftspflicht mit der fortschreitenden Digitalisierung nicht mehr zeitgemäss.

7.4.2. Gesetzesanpassungen

Gesetzliche Anpassungen sind für die Zielerreichung der Motion essenziell.

Gesetzgebung auf Bundesebene

Die folgenden Erweiterungen werden von Vorteil durch den Bund umgesetzt, auch wenn vergleichbare Regelungen bei einzelnen Kantonen schon vorhanden sind.

1) Identifizierung ohne Unterschrift

Bei einer elektronischen Erfassung der Meldescheine sind handschriftliche Unterschriften der Gäste nicht praktikabel, da sie entweder auf Papier oder einem elektronischen Erfassungsgerät erfolgen müssen.

Die Kantone müssen bei der Digitalisierung des Meldewesens eine gesetzliche Grundlage vorfinden, welche den Beherbergungsbetrieben Alternativen zu einer handschriftlichen Unterschrift anbieten. Nur damit wird die Abschaffung des Papierformulars möglich.

2) Möglichkeit für die elektronische Datenmeldung an den Kanton

Die Art der Zurverfügungstellung der physischen Meldescheine ist in den Bundesgesetzen nicht geregelt. Es wäre jedoch von Vorteil, wenn die sichere, elektronische Datenübertragung gesetzlich auf Bundesebene legitimiert wird.

3) Datenumfang der Meldescheine

Die Minimalanforderungen an die zu meldenden Daten sind nicht definiert. Mit der Festlegung des Datenumfangs ergänzt der Bund die Festlegungen zum Meldewesen.

Gesetzgebung auf Kantonsebene

Die folgenden Anpassungen durch die Kantone sind für die Digitalisierung des Meldewesens nötig.

1) Aufhebung der Aufbewahrungspflicht bei elektronischer Übermittlung

Bei einer elektronischen Übermittlung bringt die Aufbewahrung der Meldescheine im Beherbergungsbetrieb keinen Mehrwert. Die Daten sind bei den zuständigen Stellen des Kantons vorhanden.

2) Pflicht zu elektronischen Meldungen

Mit der Einführung eines kantonalen Systems sollten nur noch elektronische Meldungen zulässig sein.

Diese gesetzlichen Grundlagen sind in den Kanonen mit eigenen Systemen bereits vorhanden.



7.5. Zielerreichung

Dieses Kapitel bewertet die Zielerreichung der Variante 1 (elektronische Übermittlung der Meldedaten) unter der Voraussetzung, dass technische Standards und die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Es werden nur die primären Ziele der Motion bewertet (Kapitel 4.1):

Nr.	Ziel	Zielerreichung	
Allgemein			
ZA1	Das Meldewesen ist in allen Kantonen digitalisiert, alle Meldescheine liegen als elektronische Daten vor.		Die Meldescheindaten sind überall elektronisch und in einer bearbeitbaren Form vorhanden.
ZA2	Wichtige rechtliche Grundlagen für das elektronische Meldewesen sind in der ganzen Schweiz vorhanden.		Die Vereinheitlichung liegt in der Verantwortung der Kantone.
Gast			
ZG1	Gäste haben keine Berührungspunkte mit dem Meldeschein.		Die Erfassung der Gästedaten obliegt neu dem Beherbergenden.
ZG2	In Kantonen mit einem elektronischen Meldewesen müssen Gäste keine Unterschrift mehr leisten.		Gesetzliche Grundlage vorhanden.
ZG3	Gäste müssen ihre Gästedaten nicht mehrfach erfassen / bekanntgeben.		Ohne zentrale Gästedaten-Speicherung unabhängig der Beherbergungsbetriebe kann dieses Ziel mit der Lösungsvariante 1 nicht erreicht werden.
Beherbergende			
ZB1	Der administrative Aufwand für die Beherbergungsbetriebe steigt durch das nationale, digitale Meldewesen nicht signifikant.		<p>Die Erfassung der Meldescheindaten durch den Beherbergenden anstelle durch den Gast sowie die elektronische Erfassung und Übermittlung bedeuten Zusatzaufwand. Dieser betrifft Betriebe, welche heute ein Papierformular einsetzen. Gleichzeitig fällt jedoch die physische Archivierung weg.</p> <p>Weitet der Kanton die Meldepflicht aus, werden Kleinbetriebe neu meldepflichtig. In gewissen Kantonen steigt die Anzahl der meldepflichtigen Gäste</p>

Tabelle 32: Zielerreichung mit der gewählten Variante

Bemerkungen:

- **Mehrfacherfassung der Gästedaten:** Mit der Lösungsvariante wird die Mehrfacherfassung durch die Gäste durch eine technische Bekanntgabe gegenüber dem Beherbergenden nicht gelöst. Der Gast ist nicht in der Lage, durch eine eigene, einmalige Datenerfassung die Gästeregistration schweizweit vorzunehmen. Dies ist jedoch auch nicht der Motionsauftrag. In Bezug auf das Meldewesen sollte sich die Customer Journey verbessern, da der Gast zusätzlich zu den Gästedaten bei der Buchung seine Daten kein zweites Mal erfassen muss.
- **Administrativer Aufwand:** Beherbergungsbetriebe, welche bisher den Meldeschein vollständig von den Gästen ausfüllen liessen, müssen diesen Aufwand neu selbst leisten.



8. Spezifikation Digitalisierung

Dieses Kapitel spezifiziert die Variante 1 «Elektronische Übermittlung von Meldescheindateien per E-Mail».

8.1. Elektronische Meldescheine

Mit der Lösungsvariante 1 werden die Meldescheine elektronisch erfasst, übermittelt und verarbeitet.

8.1.1. Erfassung

Der Beherbergungsbetrieb ist weiterhin für die Identifikation der Gäste und die Erfassung der Gästedaten verantwortlich. Er wird i.d.R. die Informationen im Hotelmanagementsystem speichern und verfügt somit über elektronische Gästedaten.

Mit einem Hotelmanagementsystem werden die Meldescheine, sofern eine Export-Funktion verfügbar und die Daten vollständig sind, in eine Datendatei exportiert.

Beherbergungsbetriebe ohne Hotelmanagementsysteme erfassen die Meldescheine in einem vom Kanton bereitgestellten Excel. Durch die Verwendung des weit verbreiteten Excel, oder einer anderen kompatiblen Anwendung sollten alle Beherbergungsbetriebe zu dieser Form der Erfassung in der Lage sein.

Die Dateien werden pro Tag erstellt. Das Dateiformat und der Dateiname sind standardisiert.

8.1.2. Übermittlung

Mit einer sicheren E-Mail-Verbindung werden die Dateien an den Kanton übermittelt. Die sichere E-Mail-Übermittlung ist eine Voraussetzung. Alle Beherbergungsbetriebe müssen die nötigen Installationen für ihr E-Mail-Programm vornehmen.

Elektronische Meldescheindaten müssen tagesaktuell sein, um ihrem Zweck für die Polizeiarbeit gerecht zu werden. Der Kanton schafft die gesetzlichen Grundlagen und legt den Übermittlungsrhythmus fest.

8.1.3. Verarbeitung bei den Kantonen

Die Übermittlung von Dateien, täglich und von jedem Beherbergungsbetrieb, führt zu einer grossen Datensammlung, welche in Form von Dateien nicht einfach nutzbar ist. Eine Weiterverarbeitung, beispielsweise der Import in das Polzeisystem oder ein anderes System des Kantons, kann die Datennutzung verbessern. Diese Weiterverarbeitung ist nicht Bestandteil der Lösung.

8.1.4. Archivierung

Die Archivierung ist Aufgabe des Kantons. Von Vorteil werden die Originaldateien aus der Übermittlung aufbewahrt. Eine Archivierung der erzeugten Dateien beim Beherbergungsbetrieb wird nicht verlangt. Er wird seine geschäftlichen Daten ohnehin sicher und langfristig aufbewahren.

8.2. Schaffen der gesetzlichen Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen müssen auf Bundesebene wie auch bei den Kantonen erweitert und teilweise neu geschaffen werden.



8.2.1. Unterschriftspflicht

Ausgangslage

Die Pflicht einer handschriftlichen Unterschrift des Gastes, wie sie Art. 45 des Schengener Durchführungsübereinkommen vorsieht, ist beim elektronischen Meldewesen nicht praktikabel. Es gibt daher heute keine (legale) Alternativen zur Verwendung eines Meldescheinformulars. Es werden also rechtskonforme Alternativen zur Identitätsfeststellung benötigt, welche einer Unterschrift gleichwertig sind.

Für diese Studie wurde eine Anfrage an die Schengen-Staaten gestellt mit dem Ziel, die bestehenden Regelungen im Schengenraum zu analysieren. Es konnten die folgenden Erkenntnisse gewonnen werden:

- In Luxemburg sind digitale Unterschriften zulässig
- In Portugal werden die Daten nur elektronisch übermittelt. Der Gast unterzeichnet jedoch weiterhin einen physischen Meldeschein handschriftlich.
- In Slowenien wird auf eine handschriftliche Unterschrift verzichtet. Diese wurde durch ein Login-Verfahren abgelöst.

In der Recherche wurde auch festgestellt, dass in Deutschland auf eine Unterschrift verzichtet werden kann, wenn der Gast sich durch ein Zahlungsmittel (z.B. Kreditkarte) identifiziert.

Empfohlener Lösungsansatz

Mit einer Verordnungsanpassung sollen in Ergänzung zu Art. 18 Abs. 1 VZAE sichere Identitätsfeststellungen als gleichwertige Alternativen zu einer handschriftlichen Unterschrift anerkannt werden. Für das Meldewesen ist entscheidend, dass es mindestens eine Alternative gibt, welche mit Mitteln eines Beherbergungsbetriebs und des Gastes durchgeführt werden kann.

Die Verordnungsanpassung ist ein wesentliches Element zur rechtskonformen Umsetzung dieser Motion. Um sicherzugehen, dass die Erfüllung der Motion nicht an diesem Element scheitern wird, hat das SEM im Sommer 2024 eine Anfrage an das Bundesamt für Justiz (BJ) gerichtet. In der Anfrage ging es darum zu klären, ob das BJ eine modernere Auslegung des SDÜ im Sinne, wie sie Deutschland mittlerweile in ihrem nationalen Recht umgesetzt hat, unterstützen würde. Das BJ hat diese Auslegung grundsätzlich bestätigt.

8.2.2. Elektronische Datenübermittlungen

Ausgangslage

Aktuell ist gemäss der VZAE die Übermittlung an die kantonalen Behörden nicht konkretisiert (*Der Meldeschein ist der zuständigen kantonalen Behörde zu übermitteln*). Elektronische Datenübermittlungen sind nicht explizit erwähnt. Nur auf Weisungsebene wird die Möglichkeit der elektronischen Datenübermittlung in einem Satz erwähnt (*Sieht das kantonale Recht es vor, kann die Übermittlung auch in elektronischer Form erfolgen*; vgl. AIG-Weisungen des SEM, Ziff. 3.1.3.2).

Empfohlener Lösungsansatz

Mit einer Anpassung des Art. 18 VZAE soll die elektronische Datenübermittlung per Bundesrecht legitimiert werden. Damit besitzen die Kantone eine Grundlage auf Bundesebene für weiterführende Vollzugsregeln.

Diese Verordnungsanpassung stellt ein wesentliches Element zur rechtskonformen Umsetzung der Motion dar. Um sicherzugehen, dass die Erfüllung der Motion nicht an diesem Element scheitern wird, hat das SEM im Sommer 2024 eine Anfrage an das Bundesamt für Justiz (BJ) gerichtet. In der Anfrage ging es darum zu klären, ob das



BJ eine modernere Auslegung des SDÜ in dem Sinn, wie sie Deutschland mittlerweile in ihrem nationalen Recht vorsieht, unterstützen würde. Das BJ hat dem SEM bestätigt, dass es eine solche Auslegung, das heisst eine entsprechende Anpassung des nationalen Rechts, grundsätzlich unterstützt.

8.2.3. Zeitliche Verpflichtung

In der Motion werden keine Aussagen zum Zeithorizont für die vollständige Digitalisierung des Meldewesens in der Schweiz gemacht. Die meisten Stakeholder haben daran aber ein Interesse.

Empfohlener Lösungsansatz

Eine gesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt das elektronische Meldewesen umzusetzen, kann der Bund den Kantonen kaum vorschreiben. Die Motion hält explizit fest, dass die Vollzugshoheit der Kantone gewahrt bleiben soll. Die Kantone können aber ihrerseits bei der Umsetzung eines elektronischen Meldewesens vorsehen, dass Beherberger ab einem bestimmten Zeitpunkt Meldescheindaten nur noch elektronisch übermitteln dürfen. Dies haben bspw. der Kanton Basel-Stadt und Freiburg bereits so umgesetzt.

8.2.4. Einheitlicher, minimaler Datenumfang

Aktuell sind in der VZAE die zu erfassenden Daten des Meldewesens nicht explizit aufgeführt. Dadurch sind kantonale Unterschiede entstanden, welche die Hersteller von Systemen und die Produzenten von Formularen zu unnötigen Varianten zwingen.

Empfohlener Lösungsansatz

Mit einer Ergänzung zu Art. 18 Abs. 1 VZAE wird der Umfang der Meldescheindaten als Minimalanforderungen festgeschrieben. Auf dieser Basis kann später ein technischer Standard definiert werden.

Der definitive Datenumfang ist noch festzulegen, prima vista umfasst dieser aber in etwa folgende Informationen:

Familien- und Vorname des Gasts, Geburtsdatum, Geburtsort (ausländische Staatsangehörige), Heimatort (schweizerische Staatsangehörige), Staatsangehörigkeit, vollständige Wohnadresse, Begleitung, Anzahl mitreisende Familienangehörige, Anreise- und Abreisedatum, Art des Ausweises, Ausweisnummer, handschriftliche Unterschrift oder eine gleichwertige Alternative.

8.3. Definieren der technischen Standards (optional)

Ein wichtiges Element der Lösung sind technische Standards. Es sind unterschiedliche Themen betroffen:

- Die zu erfassenden Daten
- Die Nomenklatur der Daten
- Das Format der Übermittlung

Die technischen Standards sind in Zusammenarbeit mit den relevanten Stakeholdern zu erarbeiten. Es ist hier zu betonen, dass die Definition von Standards eine Vereinheitlichung unterstützen und die Gesamtsituation verbessern, für die Umsetzung der vorgeschlagenen Variante sind diese jedoch nicht zwingend.



8.3.1. Ausgangslage

Der Datenumfang der Meldungen und die Übermittlungen sind uneinheitlich. Dies trotz der Tatsache, dass bereits mit eCH-0051⁶ ein Standard existiert, welcher grundsätzlich die Meldedaten regelt. Die Schaffung eines schweizweiten Standards für das Meldewesen soll ermöglichen, dass sich HMS-Hersteller einfach und vor allem einmalig für den Schweizer Markt anpassen können.

8.3.2. Standard Datenumfang und Nomenklatur

Der minimale Datenumfang soll auf Verordnungsebene des Bundes (Siehe Kapitel 8.2.4) festgelegt werden. Der Standard soll so erweiterbar sein, dass Kantone zusätzliche Daten und Anhänge ergänzen können, aber trotzdem mit dem Kern des Standards kompatibel bleiben.

8.3.3. Standardformat der Übermittlung

Für die Übermittlung werden zwei Dateiformate eingesetzt. Im Falle einer automatischen Bearbeitung (Import) müssen beide Formate verarbeitet werden können:

Xlsx: Excel Datei ohne Makros

csv: Textdatei mit zeichengetrennten Werten

8.3.4. Umsetzung des Standards

Der Vollzug des Meldewesens gehört in die Interessensphäre der Polizei. Die Fachgruppe HPI (Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik) ist zuständig für die Standards zur Kommunikation der Polizeisysteme. Alle nötigen Weiterentwicklungen des Standards soll deshalb in dieser Fachgruppe und im Rahmen des eCH-0051 Standards erfolgen.

⁶ Basis-Datenkatalog für die Fachbereiche Polizei und Justiz



9. Umsetzung der Motion

Die im Kapitel 8 beschriebene Detailspezifikation richtet sich an den Bund und die Kantone, welche mit der Umsetzung betraut sind.

9.1. Aufgaben des Bundes

9.1.1. Aufgabenübersicht

Die Umsetzung der Motion umfasst die folgenden Aufgaben:

Nr.	Aufgabe	Zuständig
1	Erweitern des Art 18. VZAE	SEM (Unterstützung durch SECO und BJ)
2	Definieren des Daten- und Dateistandards	Verein eCH, Fachgruppe Polizeiwesen auf Input der Bundes SECO Tourismuspolitik und dem SEM und weiterer Stakeholder
3	Bereitstellen eines Excel	SECO Tourismuspolitik, SEM
4	Publizieren eines Digitalisierungsleitfadens Meldewesen	SECO Tourismuspolitik, SEM

Tabelle 33: Aufgabenübersicht zur Umsetzung

9.1.2. Aufgabe 1: Erweitern des Art. 18 VZAE

Der Bund unternimmt die Vorkehrungen, Art. 18 der VZAE auf die Bedürfnisse eines elektronischen Meldewesens anzupassen. Besonders hervorzuheben sind die Aufhebung der Unterschriftspflicht und die Legitimierung der elektronischen Übertragung.

Die Anpassung gemäss Kapitel 8.1 sind durch das SEM vorzubereiten und durchzuführen. Das SEM wird dabei vom SECO und dem Bundesamt für Justiz unterstützt.

9.1.3. Aufgabe 2: Definieren des Daten- und Dateistandards

Der Bund unternimmt Vorkehrungen, dass die nötigen Standards geschaffen werden. Nach der Erarbeitung ist der Standard zu publizieren. Weder das SEM noch das SECO können die Anwendung des Standards erzwingen.

9.1.4. Aufgabe 3: Bereitstellen eines Excel

Der Bund entwickelt ein Excel zu Händen der Kantone, welches den Beherbergenden zur Erfassung der Meldescheine dient. Die Kantone, stellen es den Beherbergungsbetrieben kostenfrei zur Verfügung.

Eine enge Zusammenarbeit mit dem Verein eCH unter Einbezug der heutigen Systemherstellenden von kantonalen Systemen und Hotelmanagementsystemen wird vorausgesetzt.

9.1.5. Aufgabe 4: Publizieren des Digitalisierungsleitfadens Meldewesen

Seitens SECO Tourismuspolitik besteht die Bereitschaft, Digitalisierungsvorhaben zu fördern (Aktivität 10, Chancen der Digitalisierung nutzen [[Link](#)]).

Der Bund wird die Empfehlungen dieser Studie in einem Digitalisierungsleitfaden zusammenzufassen und weiter ausführen. Der Leitfaden wird auch Informationen zu den neuen Weisungen im Meldewesen, welche durch die bereits digital arbeitenden Kantone und ihre System zu beachten sind, enthalten.

Der Leitfaden ist im Anschluss dieser Grundlagenstudie durch die zuständigen Bundesbehörden zu publizieren.



Der Leitfaden deckt die folgenden Inhalte ab (provisorisch):

Nr.	Inhalt	Kurzbeschreibung
1	Hintergrund / Ausgangslage	Zusammenfassung der Grundlagenstudie.
2	Digitalisierung der Kantone ohne elektronisches Verfahren	Beschreibung der Optionen und Empfehlungen des SECO / SEM in Form von Muster-Vorgehen, Checklisten und Entscheidungshilfen.
3	Informationen für Kantone und Hersteller mit kantonalen Systemen oder Portalen	Beschreibung und Empfehlung der Aktionen, welche für die Umsetzung der verfahren und der Standards nötig sind.
4	Informationen für Hersteller von Hotelmanagementsystemen	Beschreibung der Verfahren und Standards für die Umsetzung in den HMS.
5	Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene	Beschreibung der Anpassungen sowie die Folgeaktionen als Grundlage für die kantonalen Gesetze.
6	Neue Standards im Meldewesen	Beschreibung der neuen Standards als Grundlage für die umsetzende Organisation.

Tabelle 34: Inhaltsvorschlag Digitalisierungsleitfaden



9.2. Aufgaben der Kantone

Die Aufgaben der Kantone hängen eng mit dem Entscheid zur Digitalisierung des Meldewesens und mit der Wahl der Infrastruktur zusammen. Es ist daher nicht möglich, eine allgemeingültige Aufgabenliste zu erstellen.

9.2.1. Wahl der technischen Lösung

Für die Digitalisierung des Meldewesens stehen den Kantonen verschiedene Optionen offen. Die in der Studie empfohlene Lösungsvariante stellt nur eine Möglichkeit dar, wie die nachfolgende Übersicht zeigt.

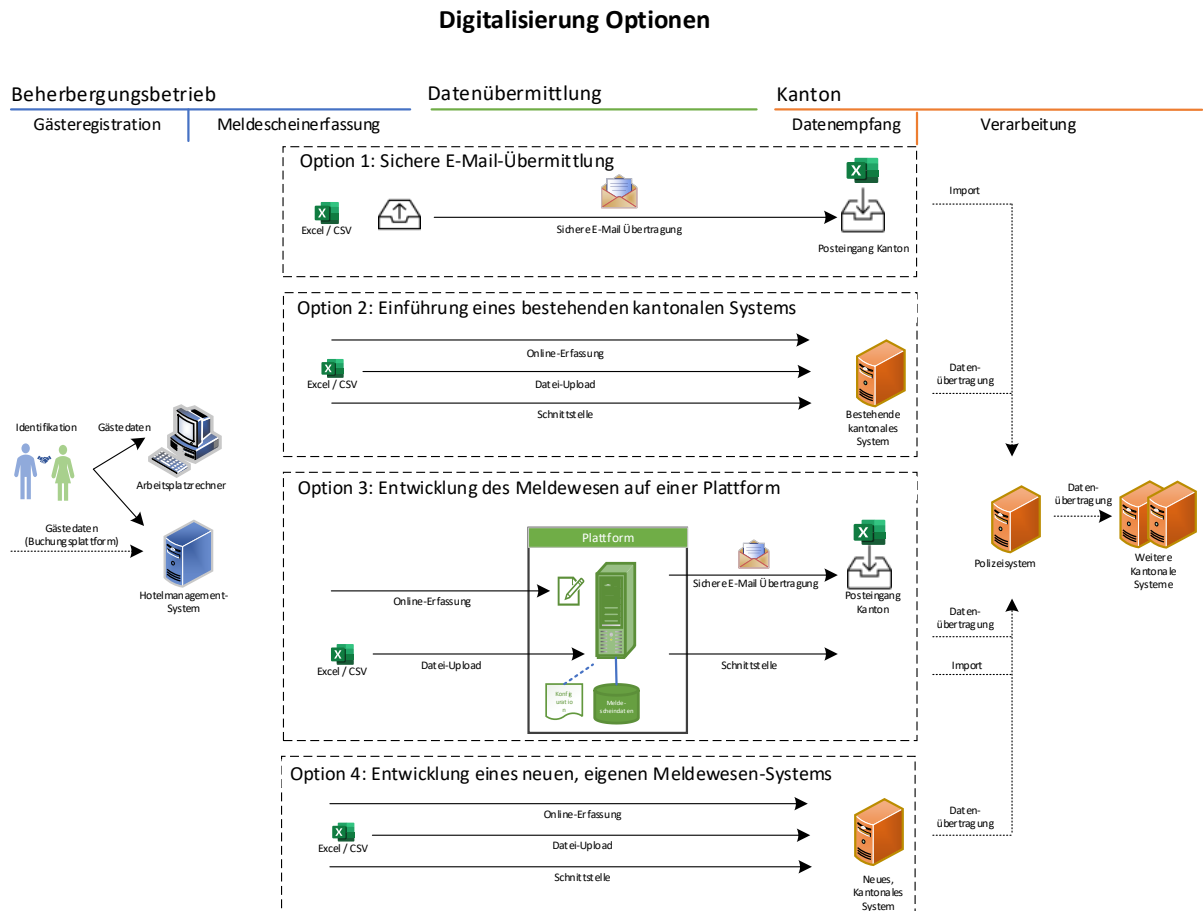


Abbildung 18: Optionen der Kantone zur Digitalisierung

Die Wahl der technischen Lösung prägt das weitere Vorgehen. Es wird grundsätzlich empfohlen, dazu ein kantonales Projekt zu starten. Von Vorteil arbeiten die Kantone zusammen und nutzen Synergien.

Option 1: Bereitstellung der Infrastruktur zur Dateiübermittlung

Mit dieser Option entscheidet sich der Kanton für eine einfache Form Digitalisierung mit Hilfe von Dateien und der E-Mail-Übermittlung gemäss der Empfehlung dieser Studie. Die Lösung kann schnell und kostengünstig eingeführt werden. Auch benötigt sie keine Ausschreibung (vorbehaltlich externer Dienstleistungen o.ä.). Zu beachten ist, dass die Nutzung der Infrastruktur für sichere, verschlüsselte E-Mail-Übertragungen mit Kosten verbunden ist.



Option 2: Einführung eines bestehenden Systems

Mit dieser Option entscheidet sich der Kanton, die Digitalisierung auf der Grundlage eines bestehenden Systems vorzunehmen. Der Reifegrad der Lösungen, gepaart mit bestehenden Betriebs- Wartungs- und Weiterentwicklungsprozessen machen diese Option attraktiv. Es ist eine gesetzeskonforme Beschaffung vorzunehmen. Die Erfahrungen von Kantonen können genutzt werden.

Option 3 und 4: Entwicklung eines eigenen Systems (mit / ohne Plattform)

Mit dieser Option entscheidet sich der Kanton, das Meldewesen auf einer Plattform oder als neues System selbst zu entwickeln. Die Plattformen easygov.swiss, discover.swiss, swissdec oder Suisse ePolis, würden sich grundsätzlich eignen (Siehe Beschreibung in Kapitel 7.2.4). Es ist eine gesetzeskonforme Beschaffung vorzunehmen. Eine Zusammenarbeit der Kantone ist bei diesen Optionen besonders sinnvoll, damit das Meldewesen nur einmal und nur auf einer Plattform entwickelt wird.

9.2.2. Anpassung der kantonalen Gesetze

Auf Stufe der Kantone sind in erster Linie die Gastgewerbe Gesetze und die Polizeigesetze anzupassen. Die Anpassungen betreffen dabei in erster Linie die Kantone, die heute über keine digitale Übermittlungskanäle verfügen. Die Anpassungen sind im Kapitel 8.1 beschrieben.

Die Kantone sollten die Gesetze zum Vollzug des Meldewesens mit den anderen Kantonen harmonisieren. Die Studie lässt die Vorgehensweise dazu offen.

9.3. Kosten

Die Kosten der Umsetzung der Motion setzen sich aus verschiedenen Positionen zusammen und sie fallen bei unterschiedlichen Stellen an. Der Entscheid, wer schlussendlich die Kosten tragen wird, ist im Nachgang dieser Studie zu entscheiden. Es besteht die Annahme, dass die Mittel zur Erfüllung der gesetzlichen Meldepflicht den Beherbergungsbetrieben kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Trotzdem können für Beherbergungsbetriebe Kosten in der Umsetzung anfallen. Dies zum Beispiel durch die Anpassung der hauseigenen Software oder notwendiger, kostenpflichtiger Updates von eingekauften Systemen.

Hinweise

- Alle Kostenabschätzung von Dritten mussten mit wenigen Informationen vorgenommen werden. Die Angaben sind als unverbindliche Grössenordnung zu verstehen.
- Der Personenaufwand bei den Behörden wird in den Kostenaufstellungen nicht berücksichtigt.
- Es haben nicht alle Anbieter von Lösungen die Anfrage beantwortet.



Investitionen

Es ist mit folgenden Investitionen zu rechnen. In diesen Investitionen sind jedoch nur die extern zu bezahlenden Kosten eingerechnet. Die Anpassung der kantonalen Prozesse und die kantonalen Projektkosten sind in diesen Investitionen nicht enthalten. Diese sind durch Kantone individuell zu schätzen:

Szenario	Kosten
Kosten auf Stufe Bund	
Entwicklung eines Excels (Lösungsvariante 1)	< CHF 10'000
Entwicklung eines Digitalisierungsleitfadens	CHF 50'000 (Schätzung)
Kosten auf Stufe Kanton	
Entwicklung des Meldewesens auf einer Plattform (Lösungsvariante 2)	easygov.swiss: CHF 200'000 – 400'000
	discover.swiss: CHF 200'000
	swissdec: CHF 200'000 – 600'000
	Suisse ePolis: Mehrere hunderttausend Franken
Einführung eines bestehenden Systems	HOKO: CHF 50'000 + CHF 50 / MA
	CheckIn:
	Einmalige Kosten: CHF 48'000 bis 107'000 Jährliche Kosten: 11'000 bis 23'000 Die Kosten sind dabei abhängig von der Anzahl der Betriebe und der Menge der Übernachtungen.
	eLM / AVS: keine Angaben
Entwicklung eines eigenen neuen Systems	Hierzu sind keine Angaben möglich

Betriebskosten

Die Betriebskosten pro Kanton bewegen sich in der Grössenordnung von einigen Tausend Franken pro Jahr. Ebenfalls können bei den Beherbergungsbetrieben Kosten für den Betrieb anfallen.



10. Schlussbemerkungen

Die Motion nimmt berechtigte Schwachpunkte des Meldewesens in der Beherbergungsindustrie auf. Der Vollzug ist uneinheitlich und weiterhin stark papierbasierend. Der Anstoss, die Digitalisierung dieser gesetzlichen Pflicht voranzubringen, ist gerechtfertigt. Die Digitalisierung ist aber kein Selbstzweck. Sie soll die Beherbergungsbetriebe wie auch die Gäste von den Meldescheinen entlasten und so das Gästelerlebnis verbessern, ohne den Zweck des Meldewesens zu gefährden.

Das Potential der Digitalisierung

Elektronische Meldescheindaten, sofern sie für alle Gäste aus allen Betrieben und aus allen Kantonen vorliegen, eröffnen ein grosses Potential nicht nur für die Polizei, sondern für viele Stakeholder. Zuerst im Tourismus, beispielsweise durch die Abgabe von Gästekarten und für die Optimierung der Tourismusförderung. Es sind auch individuelle, auf den Gast bezogene Dienstleistungen möglich. Die Digitalisierung ermöglicht aber auch kantonalen Stellen, Prozesse zu automatisieren, beispielsweise die Abrechnung der Kurtaxen. Für die Polizeiarbeit eröffnen sich neue Möglichkeiten bei Personensuchen, Fahndungen bis hin zu automatisierten Abgleichen.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Suche nach Lösungen eines nationalen, digitalen Meldewesens wird durch zwei bedeutende Faktoren eingeschränkt: Zum einen liegt der Vollzug in der Hoheit der Kantone. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes bestehen, solange kein weitergehender gesetzlicher Auftrag vorliegt, aus Empfehlungen und Anreizen. Zum anderen ist eine Umsetzung der Motion allein durch den Bund nicht möglich, die Mitwirkung der Kantone, Verbände und private Unternehmen ist erforderlich. Der Bund beschränkt sich daher auf Massnahmen, bei denen ein Konsens für eine Lösung auf Bundesebene besteht oder wo eine solche gewünscht wird.

Die Digitalisierung des Meldewesens

Mit der empfohlenen Lösungsvariante ist, als ersten Schritt, eine Digitalisierung mit vertretbarem Aufwand in naher Zukunft möglich. Den Kantonen steht aber als weitere Optionen die Einführung eines bestehenden Systems offen. Weniger zu empfehlen ist die Entwicklung von neuen, kantons-individuellen Systemen.

Eine baldige Digitalisierung durch die Kantone ist anzustreben. Bedarf besteht bei den gesetzlichen Grundlagen zur Legitimierung der elektronische Datenübermittlungen zu legitimieren und bei der Unterschriftenregelung.

Zukunft des Meldewesens

Die Verfügbarkeit von elektronischen Meldedaten über Kantonsgrenzen hinaus ermöglicht Tourismusorganisationen, Dienstleistern und Bundestellen neue Geschäftsfelder. Im nachfolgenden, letzten Kapitel wird dazu die Idee des Systemverbunds skizziert, bei dem die Meldesysteme mit weiteren Systemen der Kantone, des Bundes und der Tourismusindustrie Daten austauschen können. Da ein Schaffung eines Systemverbunds über den Auftrag der Motion hinausgeht und zudem im Hoheitsgebiet der Kantone und privatwirtschaftlichen Stakeholdern liegt, ist dessen Verwirklichung durch private und kantonale Initiativen zu bewerkstelligen.

Datenschutz

Die erhöhten Sensibilität der Gäste für den Datenschutz ist bei allen Digitalisierungsvorhaben zu beachten. Das Sammeln persönlicher Daten zum Zweck des Meldewesens (oder anderer Zwecke) ist den Gästen deutlich zu kommunizieren.



11. Zukunft des Meldewesens

Mit der Digitalisierung des Meldewesens eröffnen sich neue Möglichkeiten, bestehende Aufgaben verschiedener Stakeholder zu verbessern und auch den Beherbergungsgästen neue Dienstleistungen anzubieten. Mit der Umsetzung des elektronischen Meldewesens in der vorgeschlagenen Form wird zwar der Digitalisierungsgrad gesteigert, die Nutzung der Meldescheindaten bleibt aber auf die einzelnen Kantone beschränkt.

Dieses Kapitel beschreibt Potentiale, welche sich aus einer Vernetzung von Systemen und Plattformen (Systemverbund) eröffnen.

Die folgenden Ansätze gehen klar über den Motionsauftrag hinaus und sind als mögliche Anregung zu verstehen. Sie erheben keinen Anspruch auf Realisierbarkeit unter der heutigen Datenschutzgesetzgebung.

11.1. Zielsetzung

Die zusätzlichen Bedürfnissen führen zu folgender Zielsetzung des elektronischen Meldewesens, in Kapitel 4.2 als sekundäre Ziele beschrieben:

Alle Meldescheindaten der Schweiz stehen allen Nutzniesser in elektronischer, bearbeitbarer Form zur Verfügung.

Voraussetzung bildet die vollständige Digitalisierung gemäss der Lösung zur Umsetzung der Motion, wobei neu die geordnete, datenschutzkonforme Nutzung durch Stakeholder zum Ziel gemacht wird.

11.2. Lösungsansätze

Die folgenden Ideen wurden während der Erarbeitung der Studie notiert.

11.2.1. Volle Integration in Hotelmanagementsysteme

Die elektronische Übermittlung der Meldescheindaten soll von den Hotelmanagementsystemen direkt zu den Kantonen erfolgen. Dies bringt grosse Vorteile:

- 1) Entlastung der Beherbergungsbetriebe bei der Erfassung und Übermittlung von Meldescheinen. Der Betrieb muss sich nicht um diese regelmässige Aufgabe kümmern.
- 2) Änderungen an den Übernachtungen werden erkannt und automatisch richtig gemeldet.
- 3) Es besteht die Möglichkeit, Meldescheine direkt beim Check-In (Gästeregistration) zu übermitteln. Sehr aktuelle Daten helfen bei der Fahndung oder der Suche nach Vermissten.

Dazu sind verbindliche Datenübertragungsstandards nötig, dem alle Hotelmanagementsysteme wie auch die kantonalen Systeme, welche den Schweizer Markt bedienen wollen, folgen müssen.

11.2.2. Kantonsübergreifende Datenzugriffe

Das bedeutet, dass Meldescheine kantonsübergreifend durch alle Polizeien wie auch durch den Bund abgefragt werden können. Dies bringt den folgenden Vorteil:

- 1) Alle kantonalen Stellen, sicher alle Polizeien, können auf die gesamte Übernachtungshistorie der Gäste zugreifen. Die zeitraubende Anfrage an einzelne Polizeistellen entfällt.

Dazu sind dieselben Datenübertragungsstandards wie beim vorherigen Ansatz nötig.



11.2.3. Automatisierung

Das bedeutet, dass Funktionen implementiert werden, welche automatische Datenabgleiche und Suchen ermöglichen. So wäre es beispielsweise möglich, direkt im Anschluss einer Gästeregistration durch einen Beherbergenden eine Person automatisch als vermisst zu erkennen und die Behörden zu informieren.

Daneben sind noch weitere Geschäftsfälle vorstellbar.

11.2.4. Gästeprofile

Gästeprofile bieten die Möglichkeit, Gästedaten einmalig, und für alle Tourismusdienstleister nutzbar, zu erfassen. Das Profil kann auf einem mobilen Gerät oder auf einer zentralen Plattform gespeichert sein. Alle Akteure im Tourismusbereich, auch die Beherbergungsbetriebe, haben technisch Zugang zu den Gästedaten, wenn diese durch den Gast freigegeben sind.

Das bringt die folgenden Vorteile:

- 1) Gästedaten brauchen nur einmal für alle touristischen Dienstleister wie auch für Behörden erfasst zu werden.
- 2) Daten und ihre Verwendung unterliegen der Kontrolle durch den Gast.
- 3) Touristische Dienstleistungen können dank Kenntnis der Historie und Interessen stark personalisiert werden.

11.3. Vorgehen

Im Folgenden werden die Schritte aufgezeigt, um das volle Potential der Digitalisierung zu nutzen.

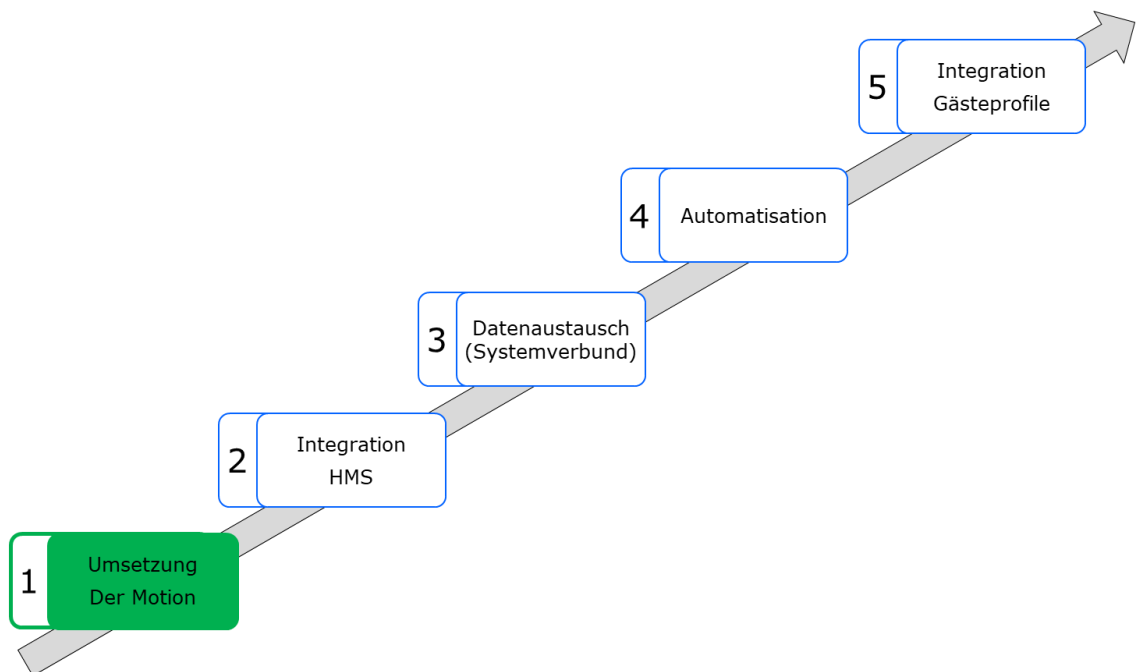


Abbildung 19: Schritte bei der Schaffung eines Systemverbunds

- 1) In einem ersten Schritt wird die Motion umgesetzt und bei sämtlichen Kantonen das elektronische Meldewese eingeführt. Damit sind verarbeitbare Meldescheindaten, sowie erste Verbindung diverser Tourismusprozesse (Gästekarte, Kurtxen, Statistik, etc.) möglich. Es werden auch wichtige rechtliche Grundlagen geschaffen und die Standards definiert.



- 2) In einem zweiten Schritt sind die Schnittstellen zwischen den Systemen zu definieren, um Meldescheindaten austauschen zu können. Es benötigt Zeit, bis diese realisiert in den Hotelmanagementsystemen und den kantonalen Systemen realisiert sind. Es können weitere rechtliche Grundlagen zum Datenaustausch nötig sein.
- 3) In einem dritten Schritt werden Funktionen (z.B. Anonymisierung, Aggregation) realisiert, welche kantonale oder kantonsübergreifende Geschäftsfälle ermöglichen. Diese Funktionen werden von den Stakeholdern in ihren Systemen implementiert. Es stehen dazu nun alle Meldescheindaten der ganzen Schweiz im Zugriff.
- 4) In einem vierten Schritt sind Automatisierungen möglich, welche die Wirksamkeit der Prozesse, insbesondere bei der Fahndung, stark erhöhen.
- 5) Im fünften Schritt wird das Gästeprofil realisiert. Der Gast soll seine Daten einmalig erfassen und an die jeweiligen Stakeholder übermitteln. Dadurch gewinnt der Gast die Hoheit über seine Daten.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fachlicher Aufbau der Studie	25
Abbildung 2: Die drei Stossrichtungen der Motion	29
Abbildung 3: Das gesetzlich minimal notwendige Meldewesen	35
Abbildung 4: Teilnahme an der kantonalen Umfrage	37
Abbildung 5: Bestehende digitale Lösungen	40
Abbildung 6: Übersicht des Spektrums an Lösungen für den Vollzug.....	40
Abbildung 7: Beispiel einer Customer Journey.....	42
Abbildung 8: Prozessbild der Lösung eLM / AVS	43
Abbildung 9: Architekturbild der Lösung eLM / AVS	44
Abbildung 10: Systemübersicht HOKO (Hotelkontrolle)	45
Abbildung 11: Die Rolle von discover.swiss als Datendrehscheibe.....	49
Abbildung 12: Funktionsprinzip der Plattform swissdec	50
Abbildung 13: Funktionsübersicht von Suisse ePolice	51
Abbildung 14: Umsetzungsbereiche	60
Abbildung 15: Übersicht der Lösungsbestandteile	67
Abbildung 16: Bewertungskriterien zum Nutzen	78
Abbildung 17: Bewertungskriterien zu Schwierigkeiten und Hindernissen	78
Abbildung 18: Optionen der Kantone zur Digitalisierung.....	90
Abbildung 19: Schritte bei der Schaffung eines Systemverbunds.....	95



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Stakeholder	31
Tabelle 2: Übersicht der kantonalen Gesetze.....	33
Tabelle 3: Die Prozessschritte des Meldewesen	36
Tabelle 4: Übersicht zu den Ergebnissen der Kantonsumfrage.....	38
Tabelle 5: Systeme der Kantone mit einer digitalen Lösung	41
Tabelle 6: Abgleiche für Fahndungszwecke HOKO	46
Tabelle 7: Übernachtungsstatistik 2022	56
Tabelle 8: Anzahl Meldescheine in den Kantonen Thurgau, Freiburg und Zürich	56
Tabelle 9: Stärken des Verfahrens und ihre Ursachen	57
Tabelle 10: Schwächen des Verfahrens und ihre Ursachen	57
Tabelle 11: Allgemeine Ziele	61
Tabelle 12: Ziele der Gäste	61
Tabelle 13: Ziele der Beherbergungsbetriebe	62
Tabelle 14: Ziele der Beherbergungsbetriebe	62
Tabelle 15: Ziele des Tourismus allgemein	62
Tabelle 16: Ziele der Tourismus-Vermarkter	62
Tabelle 17: Ziele der Systemhersteller	63
Tabelle 18: Ziele der Sicherheitsbehörden	63
Tabelle 19: Allgemeine Anforderungen	64
Tabelle 20: Anforderungen der Gäste	64
Tabelle 21: Anforderungen der Beherbergenden	64
Tabelle 22: Übergeordnete Strategien des Bundes.....	65
Tabelle 23: Bezug zum Progress Report Digitalisierung im Schweizer Tourismus	65
Tabelle 24: Rahmenbedingungen	66
Tabelle 25: Variantenübersicht systemseitig.....	68
Tabelle 26: Steckbrief der Variante Status Quo	69
Tabelle 27: Steckbrief der Variante 1	71
Tabelle 28: Steckbrief der Variante 2	73
Tabelle 29: Steckbrief der Variante 3	75
Tabelle 30: Steckbrief der Variante 4	77
Tabelle 31: Bewertung der Systemvarianten	79
Tabelle 32: Zielerreichung mit der gewählten Variante	83
Tabelle 33: Aufgabenübersicht zur Umsetzung.....	88
Tabelle 34: Inhaltsvorschlag Digitalisierungsleitfaden	89



Anhang

Umfrage zur Vollzugspraxis der Kantone

Ausgangslage

Ausgangspunkt ist die Meldepflicht nach Art. 16 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Dieser besagt, dass wer gewerbsmässig Ausländerinnen und Ausländer beherbergt, dies den kantonalen Behörden melden muss. Die Art und Weise der Übermittlung und die Empfängerbehörde sind kantonal unterschiedlich. Betroffen sind alle gewerbsmässigen Beherbergungsbetriebe von Hotels bis AirBnB.

Die Motion 21.4426 Gmür-Schönenberger «Schluss mit dem Meldeschein-Chaos in der Beherbergung» verlangt, dass der Bund den Kantonen eine nationale, digitale Lösung zur Verwendung anbietet. Dabei sollen die Vollzugshoheit und föderalen Kompetenzen gewahrt bleiben. Die Kantone sind nicht verpflichtet, diese Lösung zu nutzen.

Der Vorstoss steht im Einklang mit der neuen Tourismusstrategie 2021. Digitalisierung und gute Rahmenbedingungen werden darin als wichtige Ziele und Handlungsfelder identifiziert.

Die Grundlagenstudie

Mit der Grundlagenstudie wird eine vertiefte Bestandesaufnahme der heutigen Vollzugsvarianten bei den Kantonen vorgenommen (Standortbestimmung), es werden Ziele, Anforderungen erhoben und daraus Lösungsvarianten entwickelt. Mit dem Entscheid für eine Variante wird anschliessend ein Projekt vorbereitet. Diese Umfrage ist Teil der Standortbestimmung.

Grund für die Befragung der Kantone

Die Erarbeitung einer nationalen, digitalen Lösung erfordert fundierte Kenntnisse des aktuell praktizierten Vollzugs durch die Kantone mit ihren Unterschieden und Eigenheiten. Dabei ist auch das Mengengerüst bedeutend, da es eine Indikation über die Bedeutung der einzelnen Meldeformen gibt. Für die Erhebung wurde das Mittel einer Umfrage gewählt.

Vollzug

Dieser Fragenblock bezweckt, die verschiedenen Behörden zu erheben, welche in das Meldewesen involviert sind oder Daten daraus beziehen. Eine zukünftige nationale, digitale Lösung müsste in der Lage sein, den Vollzug auch mit allen kantonalen Unterschieden weiterhin zu gewährleisten.

- 1) Auf welchen gesetzlichen Grundlagen wird Art. 16 AIG in Ihrem Kanton vollzogen?
- 2) Erwarten Sie eine notwendige Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlage bei der Einführung eines nationalen, digitalen Systems?
- 3) Welche Behörde nimmt die Meldescheine der Beherbergungsbetriebe entgegen (Erster Empfänger, unabhängig der Meldeform)?
- 4) Was sind die Aufgaben dieser Behörde mit den Meldescheindaten? Besteht ein gesetzlicher Auftrag?
- 5) Welche weiteren Behörden sind bei Ihrem Kanton für den Vollzug von Art. 16 AIG zuständig?
Haben diese direkten Zugriff auf die Meldescheindaten?
Welches ist der gesetzliche Auftrag dieser weiteren Behörden?
- 6) An welche weiteren kantonalen Behörden oder Bundesbehörden (Empfänger) werden die Meldescheine übermittelt?
In welcher Form werden die Meldescheine / Meldescheindaten an diese Behörde(n) übermittelt?
Welches ist der gesetzliche Auftrag der Empfänger, sofern bekannt?



- 7) Gegenüber welchen Behörden ist der Kanton bezüglich der Meldescheindaten auskunftspflichtig?
In welchem Zusammenhang erfolgen solche Anfragen?
Wie häufig werden Anfragen gestellt (pro Behörde)?
- 8) Welche Formen stehen einem Beherbergungsbetrieb offen, um seine Melde-scheine an den Kanton zu übermitteln?
- 9) Wie ist das Mengengerüst pro Meldeform und wie verläuft die Entwicklung wäh-rend der letzten Jahre (qualitativ)?
- 10) Innerhalb welcher Frist muss der Beherberger / die Beherbergerin die Melde-scheine an die zuständige kantonale Behörde übermitteln?

Umfang der Meldepflicht

- 11) Gibt es zusätzlich zu den Mindestvoraussetzungen des Art. 16 AIG Anforderun-gen an die Meldepflicht von inländischen Gästen?
Welche Zwecke bei welchen Behörden sind damit verbunden?
Gibt es bei den inländischen Gästen Untergruppen, welche bei der Meldepflicht eine Sonderstellung einnehmen?
- 12) Welche Beherbergungsbetriebe sind von der Meldepflicht betroffen resp. welche Beherbergungsbetriebe sind davon ausgenommen?
- 13) Sind auch Privatpersonen, die beispielsweise ein Zimmer zur Untermiete anbie-ten, verpflichtet ihre Gäste zu melden?
Gibt es Ausnahmen?
Welche Voraussetzungen müssen Privatpersonen erfüllen, damit Sie meldepflich-tig werden?
Wie wird die Meldepflicht überwacht?
Gibt es spezielle Regelungen zum Verfahren für Privatpersonen, die von denen "kommerzieller" Beherbergungsbetriebe abweichen?

Umsetzung des Verfahrens

Dieser Fragenblock bezweckt, die aktuell gelebte Praxis des Meldeschein-Flusses zwi-schen dem Beherberger bzw. der Beherbergerin und dem Kanton zu erheben. Eine zukünftige, nationale, digitale Lösung sollte gute Ansätze oder bestehende Lösungen auf Ihre Verwendung prüfen.

- 14) Gibt es bereits digitale Prozesse / Lösungen oder sind solche in Planung?
- 15) Wie sieht Ihre elektronische Lösung aus? Gehen Sie dabei auf die folgenden The-men ein:
 - Werden nur Bilder der Meldescheine übertragen, nur Daten oder eine Kom-bination aus beidem?
 - Wie ist der Umgang mit der Unterschrift des Gastes im Beherbergungsbe-trieb?
 - Welche Kommunikationstechnologien und Standards kommen zum Einsatz?
 - Wie wird die Sicherheit gewährleistet?
 - Welche Anforderungen werden an die Systeme der Beherbergungsbetriebe gestellt?
 - Was sind die Stärken und Schwächen der elektronischen Lösung?
 - Sind bestehende digitale Systeme mit anderen Prozessen in der Tourismus-branche verbunden (Gästekarten, Logiernächte, Kurtaxen etc.)?
 - Beschreiben Sie Ihre elektronische Lösung in knapper Form.
- 16) Werden physisch eingereichte Meldescheine digitalisiert? Wenn ja, durch wen und wie?



- 17) Sind schlussendlich alle Meldescheine elektronisch als Daten vorhanden? In welchem System? Wem steht das System offen?
- 18) Über welche Zeit archivieren Sie Daten und / oder Papier? Gibt es hierzu gesetzliche Anforderungen?

Situation Beherbergungsbetriebe

Dieser Fragenblock bezweckt, die Situation der Beherbergungsbetriebe zu erfassen. Eine zukünftige, nationale, digitale Lösung kann nicht ohne die Beherbergungsbetriebe als Datenlieferanten umgesetzt werden.

- 19) Stehen Sie im Dialog mit den Beherbergungsbetrieben oder den Verbänden zum Thema Meldewesen?
- 20) Welche Wünsche oder Probleme werden an Sie herangetragen?
- 21) Gibt es Probleme im Meldewesen, welche durch die Beherbergungsbetriebe verursacht werden? Z.B. Datenqualität, verspätete Lieferungen o.ä.
Sind Sie dadurch in der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags beeinträchtigt?
Wenn es Probleme gibt, wie sähe Ihr Lösungsansatz aus?
- 22) Stehen Sie im Dialog mit Systemherstellern von Hotel-Management-Softwaresystemen?

Zukunft

Dieser Fragenblock bezweckt, Ideen und Anforderungen des Kantons und anderer Stakeholder zu einem nationalen, digitalen Meldewesen zu erfassen.

- 23) Besteht ein grundsätzliches Interesse Ihres Kantons an einer nationalen, digitalen Lösung und deren Nutzung?
- 24) Welche Ziele für Ihre Behörde verbinden Sie mit einer nationalen, digitalen Lösung?
- 25) Was wären Ihre wichtigsten Anforderungen bei einer vom Bund bereitgestellten digitalen Lösung?
- 26) Was darf auf keinen Fall Teil der Lösung sein?
- 27) Welches sind aus Ihrer Sicht die grössten Chancen und Gefahren?
- 28) Von den Lösungen, welche Sie kennen: Welche wäre aus ihrer Sicht geeignet für einen schweizweiten Einsatz? Weshalb? Was zeichnet die Lösung speziell aus?