

5999 a

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Für ein Grundrecht auf digitale Integrität»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024 und der Kommission für Staat und Gemeinden vom 11. April 2025,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

Minderheitsantrag von Roman Schmid, Michael Biber, Susanne Brunner, Isabel Garcia, Tamasch Mischol (i.V. Christian Pfaller), Fabian Müller, Christina Zurfluh Fraefel:

II. Auf den Gegenvorschlag wird nicht eingetreten.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Begehren des Gegenvorschlags entspricht.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Eglisau; Michael Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Tina Deplazes, Hinwil; Isabel Garcia, Zürich; Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Zürich, 11. April 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Michèle Dünki-Bättig	Sandra Bolliger

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität»

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Wir fordern ein Grundrecht auf Wahrung der digitalen Integrität und folgende davon abgeleitete Rechte:

- Ein Recht auf Vergessenwerden
- Ein Recht auf ein Offline-Leben
- Ein Recht auf Informationssicherheit
- Ein Recht darauf, nicht von einer Maschine beurteilt zu werden
- Ein Recht darauf, nicht überwacht, vermessen und analysiert zu werden
- Ein Recht auf Schutz vor Verwendung von Daten ohne Zustimmung, welche das digitale Leben betreffen

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Der kantonale Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» wird folgender Gegenvorschlag in der Form einer allgemeinen Anregung gegenübergestellt:

Für die Wahrung der digitalen Integrität wird die Verfassung des Kantons Zürich mit folgenden Rechten ergänzt:

- Der Kanton sorgt für die Wahrung der Grundrechte im digitalen Raum.
 - Ein Recht auf Informationssicherheit.
 - Das Recht, staatliche Leistungen auf analogem Weg in Anspruch zu nehmen. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.
 - Ein grundsätzliches Recht darauf, nicht permanent überwacht, vermessen und analysiert zu werden.
 - Entscheide, die die verfassungsmässigen Grundrechte einschränken, sind in der Regel von einer natürlichen Person und nicht ausschliesslich durch einen Algorithmus zu treffen.
-

Bericht

1. Ausgangslage

Am 21. August 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur kantonalen Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» eingereicht. Die Direktion der Justiz und des Innern (JI) stellte nach Prüfung der Unterschriften das Zustandekommen der Volksinitiative (VI) fest. Am 11. Dezember 2024 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative, die als allgemeine Anregung formuliert ist, ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Aus Sicht des Regierungsrates bieten die geltenden Grundrechte bereits heute ausreichend Schutz, sodass den Anliegen des Datenschutzes und der Informationssicherheit sowie dem damit verbundenen Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber dem Staat Rechnung getragen wird. Insbesondere im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), mit dessen Totalrevision sich die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) zurzeit beschäftigt, seien die diesbezüglichen Grundrechte bereits enthalten. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Zuständigkeit: Eine Regelung der Verhältnisse zwischen Privaten sei Sache des Bundes. Die Initiative umfasse ausschliesslich die digitale Integrität von privaten Personen gegenüber den kantonalen und kommunalen Behörden, nicht aber von privaten Personen untereinander bzw. gegenüber der Privatwirtschaft. Die Forderung nach einem Grund-

recht auf digitale Integrität betreffe aber massgeblich auch den privatrechtlichen Bereich. Eine kantonale Regelung könne daher nur im öffentlich-rechtlichen Bereich greifen. Die Initiative beinhalte Forderungen, die aufgrund der fehlenden Regelungskompetenz nicht an den Kanton adressiert werden können. Sie wecke zudem falsche Erwartungen, indem sie einerseits Bestehendes wiederhole, anderseits Wirkungen auf das Verhältnis zwischen Privaten suggeriere, die sie nicht haben könne. Die Initiantinnen und Initianten formulierten mögliche Wirkungen ihrer Initiative in einer Absolutheit, wie sie durch einen Gesetzgebungsprozess, der alle Interessen zu berücksichtigen hat, nicht umsetzbar sei. Zudem würden die Auswirkungen auf andere Grundrechte zu wenig beachtet. Eine Annahme der Initiative würde überdies zu höheren Ausgaben und zusätzlichem Personalaufwand führen, da sie unter anderem die Aufrechterhaltung einer Parallelstruktur in der Verwaltung erfordern würde.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 *Volksinitiative*

Die Urheber der Initiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» wollen das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit um ein Recht auf digitale Unversehrtheit ergänzen. Der Grundrechtskatalog stamme aus einer Zeit, in der die Informationstechnologie hauptsächlich aus Stift, Papier und Druckerpresse bestand, währenddem im heutigen Informationszeitalter eine dominante digitale Sphäre vorherrsche. Die Initianten vertreten die Auffassung, dass wesentliche Rechte, die zur Wahrung der digitalen Integrität beitragen sollen, heute noch nicht gewährleistet seien. Sie möchten mit ihrer Volksinitiative die Bedingungen für eine menschenfreundliche Digitalisierung schaffen, indem sie die Gefahren für die Demokratie minimieren und die Selbstbestimmung der Menschen stärken. In Form der allgemeinen Anregung verlangen sie ein Grundrecht auf Wahrung der digitalen Integrität und, davon abgeleitet, folgende Rechte: erstens, ein Recht auf Vergessenwerden, zweitens, ein Recht auf ein Offline-Leben, drittens, ein Recht auf Informationssicherheit, viertens, ein Recht darauf, nicht von einer Maschine beurteilt zu werden, fünftens, ein Recht darauf, nicht überwacht, vermessen und analysiert werden, und, sechstens, ein Recht auf Schutz vor Verwendung von Daten ohne Zustimmung, welche das digitale Leben betreffen.

2.2 *Gegenvorschlag der Kommission*

Die Mehrheit der Kommission hat sich auf einen Gegenvorschlag geeinigt, der die sechs vom Initiativkomitee geforderten Rechte präzisiert. Diese seien zwar grundsätzlich unterstützenswert, in ihrer Absolutheit aber problematisch. Sie suggerierten Wirkungen auf das Verhältnis zwi-

schen Privaten, die nicht im Kompetenzbereich des Kantons Zürich, sondern des Bundes lägen. Das Thema beschäftigte die Bevölkerung und es sei davon auszugehen, dass die vorliegende Initiative auch im Kanton Zürich Erfolgchancen habe, wie das in anderen Kantonen, Genf beispielsweise, der Fall war.

Mit dem Gegenvorschlag wird dem Anliegen Rechnung getragen, dass das Thema der digitalen Integrität auch auf der Ebene der kantonalen Verfassung aufgegriffen werden soll. Der Kanton hat entsprechend dafür zu sorgen, dass die Grundrechte im digitalen Raum gewahrt sind. Die weiteren vorgeschlagenen Verfassungsrechte dienen als Grundsätze, die der Gesetzgeber in bestehende oder neue Gesetze einfließen lassen soll. Beispielsweise soll sichergestellt werden, dass Einwohnerinnen und Einwohner staatliche Leistungen grundsätzlich auch auf analogem Weg in Anspruch nehmen können. Damit wird das Prinzip «digital first» respektiert, das die kantonale Verwaltung nach aussen verfolgt. Dank der allgemeinen Formulierung der einzuführenden Verfassungsrechte ist gewährleistet, dass die öffentlichen Behörden nicht unnötig eingeschränkt werden und weiterhin möglichst effizient im Sinne der Zürcher Bevölkerung handeln können. Gleichzeitig wird anerkannt, dass die Digitalisierung auch grundrechtliche Gefahren und Risiken mit sich bringt, die auf Verfassungsebene adressiert werden sollen.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Nachdem die JI den Antrag des Regierungsrates vorgestellt hatte, hörte die Kommission das Initiativkomitee an und liess sich insbesondere über die praktische Umsetzbarkeit der Initiative informieren sowie den Umstand, weshalb die Initiative nicht auf Bundesebene eingereicht worden war. Sie wurde zudem von der JI über Fragen der rechtlichen Umsetzung im Einklang mit übergeordnetem Recht unterrichtet.

Zu diskutieren gaben in der Kommission neben den Schwierigkeiten der Umsetzung auch Fragen zur Verhältnismässigkeit, beispielsweise beim geforderten Recht auf ein Offline-Leben. Es bestünde die Gefahr, dass bei der Bevölkerung falsche Erwartungen geweckt werden, da der Kanton Zürich nur im öffentlich-rechtlichen Bereich handeln kann. Die Regelung der Verhältnisse zwischen Privaten liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Die kantonale Gesetzgebung, namentlich das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), das Gesetz über elektronische Basisdienste (GEB) und das IDG, regeln bereits heute viele der von der Initiative geforderten Punkte, das GEB und das IDG werden derzeit in der Kommission beraten.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Nach intensiven Diskussionen in den Fraktionen kommt die Kommission zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist. Sie hat zwar Sympathien und Verständnis für das Grundanliegen, die Initiative geht in ihrer Absolutheit aber zu weit. Die Kommission teilt die Haltung der Regierung, wonach viele Teilaspekte der genannten sechs Punkte bereits umgesetzt oder mit dem IDG auf gutem Weg sind.

Die Kommissionmehrheit beantragt einen Gegenvorschlag und anerkennt damit, dass die Kernforderung der Volksinitiative berechtigt ist und es gewisse Grundsätze in der Verfassung braucht. Sie ist allerdings der Meinung, dass einige der Forderungen zu weit gehen und die Verwaltung nicht zu stark eingeschränkt werden sollte. Mit dem Gegenvorschlag würde solchen Einwänden Rechnung getragen.

Eine Kommissionsminderheit (SVP, FDP) stellt den Antrag, den Gegenvorschlag abzulehnen. Aus ihrer Sicht gehört die Initiative auf Stufe Bund. Ein Gegenvorschlag schüre nicht umsetzbare Erwartungen und sei deshalb nicht angebracht. Aus Sicht der Minderheit ist es das falsche Vorgehen, wenn die Kommission bzw. der Kantonsrat einen Gegenvorschlag verteidigen und die falschen Erwartungen mindern muss. Es sei Aufgabe der Initiantinnen und Initianten, ihre Anliegen zu vertreten und die Kampagne zu führen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge und Regulierungsfolgeabschätzungen

Es wird auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen. Dieser führt aus, dass die Umsetzungsmassnahmen zuerst im Einzelnen festzulegen seien. Deshalb könnten aktuell weder finanzielle noch personelle Zusatzaufwendungen zuverlässig abgeschätzt werden. Die geforderte umfassende Gewährleistung mehrerer Kommunikationskanäle sowie die Beschränkung der Automatisierung von Prozessen innerhalb der Verwaltung seien jedoch mit erheblichen Mehrkosten verbunden.

6. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt fünf Sitzungen:

- 21. Februar 2025: Vorstellung Antrag Regierungsrat
- 14. März 2025: Anhörung Initiativkomitee
- 21. März 2025: Beratung
- 28. März 2025: Beratung Gegenvorschlag
- 11. April 2025: Schlussabstimmung

7. Antrag

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die Volksinitiative abzulehnen, sowie mit 8 zu 7 Stimmen, den Gegenvorschlag (Teil B) zu beschliessen. Eine Minderheit beantragt Nicht-Eintreten auf den Gegenvorschlag.