

5999

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

(von)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024,

beschliesst,

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

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

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

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Das Informationszeitalter bringt neue Technologien mit sich, die einerseits Chancen, andererseits Risiken für die freiheitlich-demokratische Grundordnung bedeuten: Beispielsweise ermöglicht die künstliche Intelligenz neue Überwachungsmethoden wie Chatkontrolle, Gesichtserkennung und Social-Scoring, welche die Menschen in ihrer Freiheit bedrohen. Auch digitale Ausweise, elektronisches Zentralbankengeld und E-Voting schaffen weitere Möglichkeiten zur Überwachung. Neue Geschäftsmodelle basieren darauf, die Menschen so präzise zu analysieren, dass Verhaltensvoraussagen über sie getroffen werden können – zum Beispiel, welche politische Partei jemand wählen wird. Das Zusammenspiel zwischen Überwachungskapitalismus und Überwachungsstaat stellt die freie Willensbildung vor grosse Probleme. Mit unserer kantonalen Volksinitiative möchten wir Bedingungen für eine menschenfreundliche Digitalisierung schaffen, indem wir Gefahren für die Demokratie minimieren und die Selbstbestimmung der Menschen stärken.

Unser Grundrechtskatalog stammt aus einer Zeit, in welcher die Informationstechnologie hauptsächlich aus Stift, Papier und Druckerpresse bestand. Weil wir im Informationszeitalter leben, ist es notwendig, das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit, um ein Recht auf digitale Unversehrtheit zu ergänzen.

Bericht

I. Formelles

Am 21. August 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 23. Februar 2024 (ABl 2024-02-23) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» eingereicht. Mit Verfügung vom 12. November 2024 (ABl 2024-11-15) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst. Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,

- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

2. Gültigkeit der Initiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]).

Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» wahrt die Einheit der Materie.

Mit der Initiative soll ein neues Grundrecht in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Das ist grundsätzlich zulässig. Die Kantone können weitere, vom Bund nicht ausdrücklich gewährleistete Grundrechte vorsehen (Art. 3 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Solche kantonalen Grundrechtsgarantien haben selbstständige Bedeutung, wenn sie ein Recht gewährleisten, das die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) nicht garantieren, oder soweit sie über die bereits bestehenden Rechte der Bundesverfassung oder der Menschenrechtskonvention hinausgehen (vgl. BGE 147 I 183 E. 8.1).

In der Begründung der Initiative wird auf den Staat, teilweise jedoch auch auf die (private) Wirtschaft Bezug genommen. Die Bearbeitung von Personendaten natürlicher Personen durch private Personen und durch den Bund ist abschliessend im Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz [DSG, SR 235.1]) geregelt. Die Kantone sind im Bereich des Datenschutzes nur für die Bearbeitung von Personendaten durch kantonale und kommunale Behörden zuständig. Sie sind nicht befugt, Regelungen in Bezug auf das Recht auf digitale Integrität unter privaten Personen zu erlassen (vgl. zum Ganzen Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Waadt, Genf und Jura vom 22. Mai 2024, BBl 2024 1245, S. 9 f. zum Recht auf digitale Integrität in der Verfassung der Republik und des Kantons Genf). Die Initiative kann (und muss) jedoch bundesrechtskonform ausgelegt werden (BGE 147 I 183 E. 8.4), sodass sie nur die digitale Integrität von privaten Personen gegenüber den kantonalen und kommunalen Behörden betrifft. Weitere mögliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht sind nicht ersichtlich. Anhaltspunkte für eine Undurchführbarkeit der Volksinitiative gibt es keine.

Somit ist die am 21. August 2024 eingereichte kantonale Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» gültig (§ 128 Abs. 1 GPR).

3. Inhalt und Beurteilung der Volksinitiative

3.1 Allgemeines

Die Initiantinnen und Initianten fordern ein Grundrecht auf «digitale Integrität». Unter dem Begriff der digitalen Integrität wird ein grundlegendes Persönlichkeitsrecht verstanden, das sowohl die Privatsphäre als auch die digitale Identität umfasst. Die Gewährleistung der digitalen Integrität bildet die Grundlage für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Wie bei der Prüfung der Gültigkeit ausgeführt, umfasst die Initiative ausschliesslich die digitale Integrität von privaten Personen gegenüber den kantonalen und kommunalen Behörden, nicht aber von privaten Personen untereinander bzw. zur Privatwirtschaft.

Die Initiantinnen und Initianten vertreten die Auffassung, dass wesentliche Rechte, die zur Wahrung der digitalen Integrität beitragen sollen, heute noch nicht gewährleistet seien.

Der Regierungsrat teilt die Haltung der Initiantinnen und Initianten, dass der digitalen Integrität einer Person ein hoher Stellenwert zukommt. Er ist aber der Auffassung, dass den hieraus abgeleiteten Rechten bereits heute mit den bestehenden Grundrechten, wie dem Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) oder dem Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), nachgelebt wird.

Den Belangen des Datenschutzes und der Informationssicherheit trägt die Verwaltung im Zuge der digitalen Transformation besonders Rechnung.

Die öffentliche Hand setzt die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zur kundenorientierten Leistungserbringung sowie zur effizienten Organisation der internen Prozesse ein. Dies dient dazu, die Verwaltung wirtschaftlich und bevölkerungsfreundlich zu organisieren. Um auch diejenigen einzuschliessen, die auf anderem Wege mit der Verwaltung kommunizieren wollen, sind möglichst viele Kanäle aufrechtzuerhalten, sei es schriftlich auf dem Papierweg, durch den Betrieb von Schaltern oder mit telefonischem Kontakt.

Bei der Erbringung von Behördenleistungen wird den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohnern grosse Bedeutung zugemessen und dabei wird stets eine sorgfältige Abwägung vorgenommen, in welcher Weise und in welchem Umfang der analoge Zugang für die betreffende Zielgruppe weiterhin zu gewährleisten ist.

Die angesprochenen Rechte haben in die betreffenden Gesetze sowie die Praxis Eingang gefunden, soweit diese in den Zuständigkeitsbereich des Kantons bzw. der öffentlichen Hand fallen. Insbesondere im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) sind die betreffenden Grundrechte bereits enthalten.

Die Initiative weckt weitgehend falsche Erwartungen, indem sie einerseits bloss bereits Bestehendes wiederholt. Andererseits suggeriert sie Wirkungen auf das Verhältnis zwischen Privaten, die sie nicht haben kann. In einem kleinen Bereich des Rechts auf Offline-Leben geht sie jedoch zu weit, indem sie etablierte, ausschliesslich digitale Prozesse im Bereich der tertiären Bildung künftig verbieten würde.

3.2 Aktivitäten des Kantons

3.2.1 Strategie Digitale Verwaltung

Die Verwaltung geht die Herausforderungen der digitalen Transformation proaktiv an. 2018 hat der Regierungsrat die Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Zürich 2018–2023 festgesetzt. Zur Umsetzung der Strategie und der Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs» hat er fünf strategische Initiativen festgelegt (RRB Nrn. 1362/2021 und 1331/2022). Dabei verfolgt die kantonale Verwaltung nur nach innen einen «digital only»-Ansatz, nach aussen hingegen «digital first»: Während verwaltungsinterne Abläufe mit Blick auf Effizienz und Verwaltungsökonomie möglichst weitgehend digital erfolgen, soll im Aussenverhältnis für die Abwicklung von Behördengängen den verschiedenen Bedürfnissen und dem Gedanken der Inklusion Rechnung getragen werden (RRB Nrn. 1362/2021, S. 5, und 1331/2022, S. 2 f. und 8). Dazu sollen insbesondere auch die Betroffenen bzw. Nutzenden in die Gestaltung der jeweiligen Behördenleistungen einbezogen werden (RRB Nr. 1331/2022, S. 5).

3.2.2 Revision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz

Das geltende IDG wird einer Totalrevision unterzogen und befindet sich zurzeit in der Beratung bei der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (vgl. Vorlage 5923). Die Vorlage bezweckt ein transparentes Handeln der öffentlichen Organe sowie den Schutz der Grundrechte von Personen, über die öffentliche Organe Daten bearbeiten. Sie nimmt zudem die Anliegen auf, die sich aus der neuen technischen Entwicklung sowie der Weiterentwicklung des übergeordneten Rechts ergeben (vgl. hierzu nachfolgend, Ziff. 3.5.4).

3.2.3 Rechtsgrundlagen für elektronische Verfahrenshandlungen

Bereits vom Kantonsrat beschlossen wurde die Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) betreffend elektronische Verfahrenshandlungen (vgl. Vorlage 5853b). § 4b nVRG ermöglicht es, schriftliche Verfahrenshandlungen sowohl in Papierform als auch elektronisch vorzunehmen. Für Privatpersonen wird dabei keine Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen eingeführt, sondern es bestehen die Papierform und der elektronische Weg im Anwendungsbereich des

VRG nebeneinander. Die Revision des VRG und die Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren vom 26. Juni 2024 treten am 1. Januar 2026 in Kraft (RRB Nr. 727/2024).

3.2.4 Gesetz über elektronische Basisdienste

Mit einem neuen Gesetz über elektronische Basisdienste (Vorlage 5985) sollen die Rechtsgrundlagen für die umfassende Nutzung und den Betrieb von elektronischen Basisdiensten geschaffen werden. Die Nutzung von elektronischen Basisdiensten soll gemäss der Vorlage auf Freiwilligkeit beruhen. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz der Verwaltung, gegen aussen «digital first» zu handeln und unterstützt den Anspruch des Kantons, die Abwicklung von Behördengängen bedürfnisorientiert zu erbringen. Die Vorlage legt grosses Gewicht auf die Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit. Sie schafft zugleich die staatsrechtlich notwendigen Grundlagen für die zeitgemässe Weiterentwicklung der Verwaltung.

3.3 Aktivitäten auf Bundesebene

Der Nationalrat hat das Postulat 24.3479 betreffend Schutz der Rechte im digitalen Bereich seiner Staatspolitischen Kommission (SPK-N) am 12. September 2024 an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, «wo beim Schutz der Individualrechte im digitalen Bereich Lücken bestehen und wie dieser Schutz verbessert werden kann, insbesondere mit Blick auf die Menschenwürde, die Unversehrtheit und die Wahrung der Privatsphäre». Weiter soll geprüft werden, welche Massnahmen auf Ebene der Gesetzgebung oder der Rechtsanwendung nötig sind, um diese Lücken zu schliessen. Die Prüfung soll auch die allfällige Aufnahme eines Rechts auf digitale Integrität in die Bundesverfassung sowie die Analyse der rechtlichen Folgen dieser Massnahme umfassen.

Der Vorstoss geht auf Diskussionen in der SPK-N zurück, die zur parlamentarischen Initiative 22.479 betreffend Das Recht auf digitale Unversehrtheit in die Verfassung aufnehmen geführt wurden. Dieser wurde im Dezember 2023 keine Folge gegeben.

Die Fragen rund um das Thema digitale Integrität werden somit auch auf Bundesebene bearbeitet. Da der Bund für das Privatrecht zuständig ist und die aktuellen Fragen zur Digitalisierung sämtliche Bereiche der Wirtschaft und wie auch der Verwaltungsführung durchdringen, erscheint die Prüfung eines Regelungsbedarfs auf Bundesebene als zielführender.

3.4 Aktivitäten in anderen Kantonen

Neben Zürich sind weitere sechs Kantone (GE, VS, NE, JU, ZG, BS) mit ähnlichen Initiativen befasst. In Genf und in Neuenburg wurde die Initiative angenommen und in Genf wurde die Änderung der Verfas-

sung bereits umgesetzt. Im Kanton Wallis wurde die vom Verfassungsrat entworfene Totalrevision der Kantonsverfassung, die unter anderem das Recht auf digitale Integrität vorgesehen hätte, von den Stimmberechtigten abgelehnt. Im Kanton Zug wurde einer entsprechenden Petition im Parlament keine Folge gegeben. In den anderen zwei Kantonen sind die Verfahren noch pendent.

3.5 Zu den einzelnen Forderungen

Grundsätzlich bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage, so auch die Erhebung und Bearbeitung von Daten und Informationen. Das Gesetz gibt mit der Zweckbestimmung zugleich vor, in welchem Rahmen Daten genutzt werden können.

Gesetzgebungsverfahren sorgen mit Transparenz, einer breiten Beteiligung und demokratisch festgelegten Abläufen für eine sachgerechte Abwägung der verschiedenen Interessen. Der Erlass eines Gesetzes legt das Gewicht dieser Interessen fest. Die Initiantinnen und Initianten formulieren mögliche Wirkungen ihrer Initiative in einer Absolutheit, wie sie durch einen Gesetzgebungsprozess, der alle Interessen berücksichtigt, nicht umgesetzt werden kann. Zudem berücksichtigt die Initiative die Auswirkungen auf andere Grundrechte zu wenig.

3.5.1 Recht auf Vergessenwerden

Das Recht auf Vergessen bezeichnet grundsätzlich die Möglichkeit, über die eigenen digitalen Spuren und das eigene Online-Leben (privat oder öffentlich) zu bestimmen. Datenschutzrechtlich betrachtet ist das Recht auf Vergessen ein konkreter Anwendungsfall des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowie der Zweckbindung beim Umgang mit Daten. Personendaten, die nicht mehr zur Erreichung des öffentlichen Interesses und des Bearbeitungszwecks dienen, sollen vernichtet, d. h., gelöscht oder rechtssicher anonymisiert werden. Damit wird das Recht auf Vergessen bereits heute als Teilgehalt des bundesrechtlichen Grundrechts zum Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung verstanden (vgl. Art. 13 BV). Ausfluss davon ist auf Bundesebene beispielsweise die Löschung des Strafregisterauszugs nach Ablauf einer Frist.

Auf Kantonsebene wird der Umgang mit Personendaten in erster Linie im IDG konkretisiert. So bezweckt das Gesetz, die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe Daten bearbeiten (§ 1 Abs. 2 lit. b IDG). Aufgrund der darin normierten Prinzipien der Zweckbindung, der Verhältnismässigkeit sowie der Datenvermeidung und Datensparsamkeit dürfen nur so viele Personendaten erfasst und bearbeitet werden, wie es für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zwingend notwendig ist (§§ 8 f. und 11 IDG). Daraus folgt, dass die Daten in zeitlicher Hinsicht nur so lange genutzt und bearbeitet

werden dürfen, wie dies für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendig ist. Dies umfasst gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung, dass die Daten danach gelöscht werden müssen. Zudem haben Betroffene bereits heute einen Anspruch auf Löschung von widerrechtlich bearbeiteten Daten.

Das Recht auf Vergessen steht in einem Spannungsverhältnis zur Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Zum Zwecke der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns hat der Gesetzgeber Aufbewahrungsfristen für staatlich gehaltene Informationen festgelegt und damit in zeitlicher Hinsicht der öffentlichen Hand die Verhältnismässigkeitsabwägung vorweggenommen. Diese Regelungen dienen dem Schutz der Grundrechtsträgerinnen und -träger vor willkürlichen Verwaltungshandlungen, indem sie die Nachvollziehbarkeit der Handlungen der öffentlichen Hand sicherstellen.

In Ausnahmefällen werden Informationen, welche die kantonale Verwaltung zur Erfüllung ihrer eigenen öffentlichen Aufgabe bearbeitet hat, auch über den Zeitraum der gesetzlich normierten Aufbewahrungspflicht hinaus beim Staatsarchiv archiviert. Die öffentlichen Organe trifft hierzu eine Anbietungspflicht sowie eine Pflicht zur Vernichtung aller Daten nach Anbietung an das Staatsarchiv. Das Staatsarchiv nimmt über die ihm angebotenen Informationen jeweils eine Interessenabwägung vor, wobei aufgrund langjähriger Erfahrungswerte nur durchschnittlich 2% (vgl. Parlamentarische Initiative KR-Nr. 288/2017 betreffend Archivierungsmengen die tragbar sind, S.6) dieser Informationen tatsächlich als archivwürdige Informationen längerfristig archiviert werden. Alle anderen Informationen werden systematisch unwiederbringlich vernichtet. Obschon im Rahmen der Archivierung kein Recht der Einzelnen auf Löschung ihrer Daten vorgesehen ist, wird die mögliche Einsichtnahme der Informationen nach Archivierung durch weitreichende Massnahmen der Archivgesetzgebung wie die Schutzfristen stark eingeschränkt. Durch die Übernahme durch das Staatsarchiv erfahren die Informationen sodann eine gesetzlich vorgesehene Zweckänderung. Sie werden längerfristig nur noch für den Zweck der Archivierung bearbeitet. Die Archivierung kann mit Blick auf die Anforderungen an den Persönlichkeitsschutz daher als ausreichendes Surrogat zur Löschung und damit zum geforderten Recht auf Vergessen erachtet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der öffentlichen Hand bereits unter geltendem Recht sehr enge Schranken gesetzt sind. Insbesondere dürfen Informationen nicht länger aufbewahrt werden, als sie zwingend zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendig sind. Eine darüber hinausgehende Bearbeitung ist widerrechtlich. Betroffenen steht damit bereits nach geltendem Recht ein Anspruch auf Löschung der Daten zu. Im Gegensatz zum Anspruch auf Löschung von Daten gegenüber Pri-

vaten, die grundsätzlich nur auf Forderung der betroffenen Personen die vorhandenen Personendaten löschen, erfolgt die Vernichtung der durch die öffentlichen Organe gehaltenen Informationen nach Ablauf der gesetzlich vorgeschriebenen Aufbewahrungspflichten von Gesetzes wegen systematisch und ohne Zutun der betroffenen Person. Die Verwaltung hat demnach eine gesetzliche Pflicht, zu vergessen. Ein in der Kantonsverfassung statuiertes darüber hinausgehendes Recht auf Vergessen ist aufgrund der bestehenden gesetzlichen Normen daher weder notwendig noch – mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns – sinnvoll.

3.5.2 Recht auf ein Offline-Leben

Das «Recht auf ein Offline-Leben» soll die Menschen gegen einen Online-Zwang schützen. Dieses Recht betrifft nur natürliche Personen, nicht aber juristische Personen, da diesen die biologischen Eigenschaften für ein Leben fehlen. Es schützt natürliche Personen in ihrem Privat- und Berufsleben und den dazugehörigen Kontakten mit dem Staat. Es vermittelt einen Anspruch, Zugang zu Leistungen der öffentlichen Hand zu haben, ohne dafür das Internet nutzen zu müssen. Dabei wird es dem Staat zwar nicht untersagt, seine Leistungen über das Internet anzubieten. Es muss jedoch daneben einen analogen Weg geben.

Das entspricht nur teilweise der Digitalisierungsstrategie des Regierungsrates und der bisherigen Praxis im Kanton. So können ab dem 1. Januar 2026 schriftliche Verfahrenshandlungen nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch über das Internet erfolgen (§ 4b Abs. 1 nVRG, in der ab 1. Januar 2026 geltenden Fassung, Vorlage 5853b). Dabei steht es jedoch lediglich Privatpersonen frei, in welcher Form sie die Verfahrenshandlungen vornehmen (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG). Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie andere Personen, welche berufsmässig Personen vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertreten (§ 4d Abs. 2 lit. a–c nVRG) sind zu elektronischen Verfahrenshandlungen verpflichtet. Inhaberinnen und Inhaber von Waffenhandelsbewilligungen sind bereits heute zu elektronischen Meldungen an die Kantonspolizei (§ 8a Abs. 2 Waffenverordnung vom 16. Dezember 1998 [LS 552.1]) verpflichtet. Beides wäre bei einer Annahme der Initiative nicht (mehr) zulässig.

Noch weiter geht die Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen im baurechtlichen Verfahren. Bei diesem werden alle Verfahrensbeteiligten, auch Privatpersonen, elektronisch am Verfahren teilnehmen müssen (§ 308 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, in der ab 1. Januar 2026 geltenden Fassung, Vorlage 5852b). Zudem müssen Gesuche an die vier Fonds gemäss dem Lotteriefondsgesetz vom 2. November 2020 (LS 612) bereits heute elektronisch eingereicht werden (§ 6 Abs. 1 Verordnung über den Gemeinnützigen Fonds [LS 612.1], § 5 Abs. 1

Sportfondsverordnung [LS 612.2], § 4 Abs. 1 Kulturfondsverordnung [LS 612.3], § 7 Abs. 1 Denkmalpflegeverordnung [LS 612.4]). Auch dies wäre bei einer Annahme der Initiative nicht (mehr) möglich.

Grundrechte gelten gemäss herrschender Lehre jedoch nicht nur bei förmlichem Verwaltungshandeln, sondern bei jeglicher Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 35 Abs. 2 BV). Dazu gehört insbesondere der öffentliche Verkehr sowie der Bildungsbereich, d. h. die Volksschule, die Mittelschule und die Hochschulen. Bei der Annahme der Initiative würde das wohl bedeuten, dass im öffentlichen Verkehr sowohl die Fahrplanabfrage als auch der Kauf von Tickets – allerdings beschränkt auf die Zürcher Verkehrsbetriebe – offline möglich sein müssten. Weiter müssten beispielsweise in der Volks- und der Mittelschule die Eltern offline mit den Lehrpersonen kommunizieren können, und an den Hochschulen müssten die Semestereinschreibung, Prüfungsanmeldung sowie der Zugang zu den Kursunterlagen offline möglich sein.

Zwar könnte das Recht auf Offline-Leben – wie jedes Grundrecht – eingeschränkt werden. Die Einschränkung braucht eine gesetzliche Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und einen allfälligen Kerngehalt des Grundrechts wahren (Art. 36 BV). Sofern Online-Aktivitäten Teil des Unterrichtsinhalts sind und digitale Kompetenzen vermittelt werden sollen, besteht mit der Chancengleichheit und der Förderung von Kindern und Jugendlichen wohl ein genügendes öffentliches Interesse (vgl. z. B. BGE 135 I 79 E. 7.1) und eine Einschränkung des Rechts auf Offline-Leben wäre grundsätzlich verhältnismässig. Bei der Form des Kontakts mit dem Staat (z. B. beim Zugang zu den Kursunterlagen) geht es hingegen um eine effiziente Verwaltungstätigkeit und damit bloss um finanzielle Interessen des Staates. Diese sind regelmässig schwach zu gewichten und würden wohl keine pauschale Einschränkung des Rechts auf Offline-Leben im öffentlichen Verkehr oder im Hochschulwesen rechtfertigen.

Ein in der Kantonsverfassung verankertes Grundrecht auf ein Offline-Leben hätte zur Folge, dass die öffentliche Hand in praktisch allen Bereichen eine Parallelinfrastruktur aufrechterhalten müsste. Dies wäre nicht nur für den Ressourcenhaushalt des Kantons eine grosse Mehrbelastung, sondern würde auch die Effizienz der kantonalen Verwaltung zukünftig beeinträchtigen und den laufenden Bestrebungen zur digitalen Transformation zuwiderlaufen. Aus diesen Gründen ist dieser Teilgehalt des geforderten Grundrechts abzulehnen.

3.5.3 Recht auf Informationssicherheit

Das in Art. 13 Abs. 2 BV verankerte informationelle Selbstbestimmung umfasst die Pflicht der öffentlichen Hand, die Daten in technischer und organisatorischer Hinsicht vor möglichem Missbrauch zu schützen, was als Recht auf Informationssicherheit verstanden wird.

Mit Blick auf die Informationssicherheit regelt der Gesetzgeber, dass das öffentliche Organ die von ihm bearbeiteten Daten durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen zu schützen hat und legt entsprechende Schutzziele fest (§ 7 Abs. 1 und 2 IDG). Diese gesetzliche Pflicht genügt, um den sicheren Umgang mit Personendaten zu gewährleisten.

3.5.4 Recht darauf, nicht von einer Maschine beurteilt zu werden

Die Möglichkeiten des Einsatzes von künstlicher Intelligenz (KI) haben in den letzten Jahren nicht nur in Gesellschaft und Wirtschaft, sondern auch bei der öffentlichen Hand rasch an Bedeutung gewonnen. Die Bandbreite an Einsatzmöglichkeiten umfasst so unterschiedliche Anwendungsfälle wie den Einsatz generativer KI-Anwendungen ohne Personenbezug (z. B. zur Vereinfachung von Verwaltungstexten) bis hin zu vollständig automatisierter Entscheidfällung durch sogenannte algorithmische Entscheidungssysteme (AES). Auf Letztere zielt die Initiative mit der Forderung, dass Betroffene ein Recht darauf haben sollen, dass sie (bzw. ihre Anträge, Eingaben usw.) nicht ausschliesslich durch einen Algorithmus bzw. ein AES beurteilt werden. In Zusammenhang mit KI und AES versteht man darunter die Forderung nach einem sogenannten «Human in the Loop», d. h. der Involvierung einer natürlichen Person in den Entscheidungsprozess.

Mit AES werden Informationen analysiert und Lösungen für bestimmte Probleme oder Bereiche entwickelt und vorgeschlagen. Dabei können Algorithmen eine unterschiedliche Rolle einnehmen, indem sie die menschliche Entscheidung in unterschiedlicher Weise unterstützen oder prägen. Eine besonders ausgeprägte Variante sind automatisierte Einzelentscheide, bei denen – ohne menschliches Mitwirken – Entscheide geschaffen werden (auch: algorithmendeterminierte Entscheidungen). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nicht alle Entscheide, die mithilfe von oder durch einen Algorithmus getroffen werden, auch einen Einfluss auf die Grundrechte von Personen haben (z. B. die Automatisierung eines Prozessschrittes oder die automatisierte Auswertung von Klimadaten). Die Initiative bezieht sich nur auf die erstgenannte Art von Entscheidungen, d. h. auf automatisierte Einzelentscheide, bei denen keine menschliche Beurteilung mehr vorgesehen ist und die einen Einfluss auf die Grundrechte natürlicher Personen haben.

Der Regierungsrat ist sich der Verantwortung und der Bedeutung rechtlicher und ethischer Überlegungen beim Einsatz von KI bewusst. Bereits im Februar 2021 wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Basel und AlgorithmWatch CH der Bericht «Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen» (Schlussbericht vom 28. Februar 2021, Universität Basel in Zusammenarbeit mit Algo-

rithmWatch CH im Auftrag der Staatskanzlei; nachfolgend: KI-Studie) veröffentlicht (zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2021/04/kuenstliche-intelligenz-in-der-verwaltung-braucht-klare-leitlini.html).

In dieser KI-Studie werden die rechtlichen und ethischen Aspekte sowie die Herausforderungen und Chancen von KI behandelt. Unter anderem werden dabei das AES-Verzeichnis und die Methode der ethischen Folgenabschätzung vorgestellt. Das in der KI-Studie beschriebene AES-Verzeichnis ist ein öffentliches Verzeichnis, das einerseits Auskunft über die im Kanton Zürich eingesetzten AES gibt, und andererseits darlegt, welche Überlegungen zur Qualitätssicherung dabei gemacht wurden. Die ethische Folgenabschätzung stellt eine Methode dar, um die wichtigen ethischen Fragen zu erkennen und unter menschliche Kontrolle zu bringen (vgl. KI-Studie, S. 74 ff.). Sie zielt insbesondere darauf ab, den Grundrechtsschutz zu gewährleisten und die dafür relevanten Information zu dokumentieren.

Diese Überlegungen aus der KI-Studie sind bereits in laufende Rechtssetzungsprojekte eingeflossen: Am 5. Juli 2023 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat die Totalrevision des IDG beantragt (Vorlage 5923). Im totalrevidierten IDG soll unter anderem eine gesetzliche Grundlage für ein Verzeichnis der von einem öffentlichen Organ verwendeten AES geschaffen werden (§ 13 Abs. 3 E-IDG). Das öffentliche Organ soll demnach ein öffentlich zugängliches Verzeichnis der von ihm verwendeten AES führen, die sich auf die Grundrechte von Personen auswirken können. Der Regierungsrat soll die Einzelheiten für alle öffentlichen Organe in einer Verordnung regeln. Im Einklang mit den Legislaturzielen des Regierungsrates (vgl. RRB Nr. 871/2023, Legislaturziel RRZ 10) soll so sowohl das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltungstätigkeiten gestärkt als auch die Transparenz über Verwaltungstätigkeiten in diesem Bereich verbessert werden.

Um das AES-Verzeichnis zu verwirklichen, hat die Staatskanzlei bereits ein entsprechendes Projekt eingeleitet. Beabsichtigt ist der Aufbau einer Datenbank und einer webbasierten Oberfläche zur öffentlichen Abfrage und Einsicht in die Datenbank (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 323/2022 betreffend Qualitätsanforderungen beim Einsatz von KI in der Verwaltung, S. 4 ff.). Für die Beurteilung, ob ein System in das AES-Verzeichnis aufgenommen wird, ist der Grundrechtsbezug ein wichtiges Kriterium. Im Zweifelsfall wird der Grundrechtsschutz weit verstanden und ein infrage stehendes KI-System grundsätzlich in das Verzeichnis aufgenommen. Damit sind die Grundlagen für das von der Initiative geforderten Recht, nicht bloss von einer Maschine beurteilt zu werden, bereits in Umsetzung. Sobald mit dem totalrevidierten IDG die rechtlichen Grundlagen geschaffen wurden, kann das AES-Verzeichnis eingesetzt werden.

3.5.5 Recht darauf, nicht überwacht, vermessen und analysiert zu werden

Die personenbezogene Überwachung, Vermessung und Analyse von Informationen sind grundlegende Tätigkeiten staatlichen Handels und dienen der Verwaltung zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. Dies war bereits vor der Digitalisierung der Fall. Durch die Digitalisierung können sich zwar neuartige Risiken für die Persönlichkeit und die Privatsphäre der betroffenen Personen ergeben. Dem wird jedoch Rechnung getragen, indem jede Bearbeitung von Personendaten auf die Beeinträchtigung der Persönlichkeit und der Grundrechte geprüft wird. Nicht ersichtlich erscheint, inwiefern das durch die Initiative geforderte Recht über den bereits bestehenden sachlichen Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung in Art. 13 Abs. 2 BV hinausgeht. Der sachliche Schutzbereich des bundesrechtlichen Grundrechts erfasst jegliche Art von Datenbearbeitungen, worunter unbestrittenermassen auch die Überwachung, Vermessung und Analyse von Personendaten fällt.

Sofern die Initiative eine restriktivere Handhabung dieser spezifischen Bearbeitungsformen fordert, namentlich durch pauschale Gleichsetzung staatlicher Überwachungs-, Vermessungs- und Analysetätigkeiten mit einem besonderen Risiko für die Persönlichkeit, ist dem entgegenzutreten. Diese pauschale Bewertung ist nicht sachgerecht, da diese Grundaktionen staatlichen Handelns nicht an sich oder zwingend eine Persönlichkeitsnähe aufweisen. Mit einer solchen pauschalen Risikobeurteilung würde der Staat mittelfristig handlungsunfähig, da beim Einsatz derartigen Grundaktionen stets eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste. Eine solche Hürde würde sich auf alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung stark auswirken. Nachfolgend soll dies im Einzelnen aufgezeigt werden.

Überwachung ist als Verhaltensbeobachtung zu verstehen, womit nicht nur entsprechende Handlungen aus repressivem Interesse (z. B. strafrechtliche Zwangsmassnahmen) darunterfallen würden, sondern auch potenziell jegliche Verhaltensbeobachtung und -erfassung, die für die öffentliche Aufgabe erheblich ist (z. B. für die Forschung, die medizinische Behandlung, im Strassenverkehr usw.). In einer extremen Auslegung könnte die pauschale Gleichsetzung jeder Überwachungshandlung mit einem besonderen Risiko für die Persönlichkeit dazu führen, dass jegliche Anwesenheits- oder Einlasskontrolle (Zutrittssysteme) im Rahmen einer staatlichen Tätigkeit eine formell-gesetzliche Grundlage benötigen würde.

Der Wortgehalt der Vermessung wäre in einer extensiven Interpretation wohl mit dem Wortgehalt der Datenerfassung gleichzusetzen. Auch hier bleibt erneut anzumerken, dass die Vermessung bzw. Datenerfassung durch den sachlichen Schutzbereich der informationellen

Selbstbestimmung erfasst ist. Der Grundsatz der Datenminimierung als Ausfluss der Verhältnismässigkeit gebietet, dass Daten zur natürlichen oder juristischen Person nur so weit erfasst werden dürfen, wie es zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Ad absurdum könnte eine entsprechende Regelung mit Verbotscharakter demnach dazu führen, dass jegliche Datenerfassung von «einfachen» Personendaten (z. B. die Zeiterfassung der Mitarbeitenden der Verwaltung) im Kanton oder in den Gemeinden einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfte. Dies würde die bestehende Gesetzgebungspraxis untergraben, die für «einfache» Personendaten auch eine Verordnung als hinreichend erachtet, und zudem eine Mehrbelastung für die Legislative bedeuten.

Die analytische Datenbearbeitung umfasst die Untersuchung einzelner Bestandteile der Informationen und ihre Beziehung zueinander und bildet damit die Grundlage für die Beurteilung von Sachverhalten. Auch hier würde eine weite Auslegung des geforderten Rechts die Verwaltung faktisch handlungsunfähig machen. So würde die Abwehr von sogenannten DDoS-Angriffen (Distributed-Denial-of-Service) auf kantonale Netzwerkdienste nur noch mit einer formell-gesetzlichen Grundlage möglich sein.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV in ihrem sachlichen Schutzbereich jegliche Datenbearbeitungen und damit auch die Überwachung, die Vermessung und die Analyse der Grundrechtstragenden umfasst. Eine entsprechende Wiederholung des bundesrechtlichen Grundrechts auf kantonaler Ebene ist demnach nicht notwendig. Eine weitergehende Interpretation des geforderten Teilaspekts der Initiative und damit eine pauschale Gleichsetzung der genannten Datenbearbeitungsformen mit einem besonderen Risiko für die Persönlichkeit erscheint nicht sachgerecht, würde zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Legislative und im schlimmsten Fall zu einer Handlungsunfähigkeit der kantonalen und kommunalen Verwaltungen führen. Aus diesen Gründen ist dieser geforderte Teilgehalt der Initiative abzulehnen.

3.5.6 Recht auf Schutz vor Verwendung von Daten ohne Zustimmung, welche das digitale Leben betreffen

Die Forderung der Initiative lässt sich aus grundrechtlicher Sicht unterschiedlich interpretieren. Der Passus «Daten [...], welche das digitale Leben betreffen» kann unterschiedlich gelesen werden, definiert jedoch massgeblich den sachlichen Schutzbereich des geforderten Teilaspekts des Grundrechts:

In einschränkendem Sinne kann dieser Schutzbereich dahingehend festgelegt werden, dass er nur diejenigen Daten umfasst, die ihren Ursprung im digitalen Raum haben, demnach ohne Zutun der Betroffenen

über digitale Kanäle erfasst (z. B. durch Tracking/Cookies) oder von Betroffenen über einen digitalen Kanal überlassen (z. B. Online-Formular) werden. In einer umfassenderen Interpretation könnte der von der Initiative geforderte Schutzbereich die gesamte digitale Repräsentation einer Person und damit alle über sie elektronisch gefassten Informationen erfassen.

Sodann lässt auch die Wendung «Recht auf Schutz» zwei grundlegend verschiedene Interpretationen zu. Zum einen könnte darunter verstanden werden, dass den Kanton eine Schutzpflicht zum Schutz gegen überschüssende Bearbeitung durch Private trifft, d. h., notwendige Massnahmen hiergegen treffen muss. Zum anderen kann die Wendung als eine geforderte Achtungspflicht verstanden werden, wonach der Staat nur einwilligungsbasierte Daten verwenden kann.

Der Erlass von kantonalen Schutzbestimmungen gegen die überschüssende Bearbeitung durch Private erweist sich als unzulässig, da die Bearbeitung von Personendaten natürlicher Personen durch private Personen abschliessend im DSG geregelt ist (vgl. vorn, Ziff. 2). Die Einführung einer Einwilligungserfordernis durch eine kantonale Schutzpflicht vermag die bundesgesetzlichen Bearbeitungsgrundsätze nicht auszuhebeln.

Ist das geforderte Recht hingegen als Achtungspflicht für den Kanton zu verstehen, so bleibt anzumerken, dass einwilligungsbasiertes Datenbearbeiten infolge des Legalitätsprinzips der Verwaltung systemfremd ist (vgl. § 8 IDG): Staatliches Handeln und Datenbearbeiten ist hinreichend durch Gesetze legitimiert. Eine Einwilligung ist grundsätzlich nur dort möglich, wo das Gesetz den Betroffenen eine Wahlfreiheit lässt. Gerade in der Eingriffsverwaltung ist dies in der Regel nicht der Fall, ist diese Form von Verwaltungshandlung doch zwangsläufig auf die Bereitstellung von bestimmten Informationen angewiesen. Zu denken ist hierbei z. B. an die Steuerveranlagung.

Nach dem Legalitätsprinzip bildet eine gesetzliche Bearbeitungsermächtigung gleichermassen die Legitimation und Grenze einer staatlichen Datenbearbeitung. Wäre jegliche Datennutzung zwingend von der Einwilligung der betroffenen Personen abhängig, würde dies zu einer Abhängigkeit des Verwaltungshandelns von der Kooperation eines jeden Einzelnen führen, was faktisch den Zweck der Eingriffsverwaltung und wohl zu Teilen auch der Leistungsverwaltung verunmöglichen würde.

Zusammenfassend lässt sich daher auch hinsichtlich dieses Teilgehalts der Initiative feststellen, dass die Initiative Erwartungen weckt, die nicht erfüllt werden können. Der Achtungspflicht der öffentlichen Hand wird bereits heute durch das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung nachgekommen. Eine rein einwilligungsbasierte Datenbearbeitung würde insbesondere die hoheitlichen Aufgaben der kantonalen Verwaltung verunmöglichen.

3.6 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

Die Volksinitiative ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Die Umsetzungsmassnahmen sind, wie oben ausgeführt, zuerst im Einzelnen festzulegen. Somit können die finanziellen und personellen Zusatzaufwendungen heute nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Die geforderte umfassende Gewährleistung mehrerer Kommunikationskanäle sowie die Beschränkung der Automatisierung von Prozessen innerhalb der Verwaltung sind jedoch mit erheblichen Mehrkosten verbunden.

3.7 Fazit

Die geltenden Grundrechte bieten bereits heute ausreichend Gewähr dafür, dass den Anliegen des Datenschutzes sowie der Informationssicherheit und dem damit verbundenen Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber dem Staat Rechnung getragen wird. Wie in der Staatsrechtspraxis im Umgang mit den Grundrechten üblich, werden allfällige Rechtslücken oder neue Fragen der Rechtsanwendung stufengerecht in der Gesetzgebung zu füllen bzw. zu beantworten sein.

Der Kanton nutzt die Informations- und Kommunikationstechnologie zur effizienten und dienstleistungsorientierten Organisation von Aufgaben im Kontakt mit Dritten und geht die Herausforderungen der Digitalisierung, insbesondere im Bereich des Datenschutzes und der Informationssicherheit, aktiv an.

Für die Regelung der Verhältnisse zwischen Privaten ist der Bund zuständig. Die Forderung nach einem Grundrecht auf digitale Integrität betrifft massgeblich auch den privatrechtlichen Bereich. Daher kann eine Regelung auf kantonaler Ebene nur im öffentlich-rechtlichen Bereich greifen.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für ein Grundrecht auf digitale Integrität» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli