

5. Grundrechte und Privatsphäre im öffentlichen Raum schützen

Motion Wilma Willi (Grüne, Stadel), Nicola Yuste (SP, Zürich), Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich), Nathalie Aeschbacher (GLP, Zürich) vom 19. September 2022

KR-Nr. 329/2022, RRB-Nr. 1473/9. November 2022 (Stellungnahme)

Wilma Willi (Grüne, Stadel): Die biometrische Massenüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum stellt eine akute Bedrohung für die Menschenrechte dar. Dies konnten wir so in der Stellungnahme des Regierungsrates lesen. Die Antwort des Regierungsrates zeigt weiter auf, weshalb die Lage unklar ist und geregelt werden sollte. Die Bestimmungen der Bundesverfassung verhinderten zum Beispiel nicht, dass im Kanton Thurgau die Erfassung von Kontrollschildern im Rahmen eines Verkehrsüberwachungssystems und die Verknüpfung dieser Daten mit anderen Datenbanken innerhalb weniger Sekunden praktiziert wurden. Diese Praxis wurde schlussendlich durch das Bundesgericht als Eingriff in die Grundrechte eingestuft. Ein explizites Verbot könnte verhindern, dass biometrische Überwachungssysteme erst im Rahmen von Pilotprojekten getestet und dann später schleichend eingeführt werden, sodass Betroffene unter Umständen davon gar nichts wissen, und wenn sie es wissen, ihre Grundrechte einklagen müssen. Das kann einfach nicht sein. Unsere Grundrechte sind unsere Grundrechte.

Seit Einreichung dieser Motion haben sich unserer Welt und die Möglichkeiten der Technologien rasant weiterentwickelt. Die technologischen Möglichkeiten entwickeln sich im Eiltempo weiter. Als Beispiel nennen wir ChatGPT (*Künstliche Intelligenz, KI*), das im November 2022 als Web-App veröffentlicht wurde. Unsere Motion haben wir bereits im September 2022 eingereicht. Da gab es ChatGPT noch gar nicht. Schon müssen wir den Unterricht an den Schulen neu denken und die Bildungsdirektion musste null Komma plötzlich tätig werden. Es brauchte klare Regelungen. Wir Menschen realisieren langsam, dass der Staat uns Menschen mit der Technologie nicht alleine lassen darf. Das sollen wir im Kantonsrat so einfordern; das erwarten wir auch von der Regierung. Mittlerweile herrscht zum Glück ziemlich Konsens und fast alle Parteien sprechen sich für ein Verbot aus. Darüber hat sogar «20 Minuten» (*Gratiszeitung*) Ende 2021 berichtet. Für die Nationalratswahlen im letzten Herbst lautete eine Smartvote-Frage (*Online-Wahlhilfe*) an Kandidierende: «Soll die automatische Gesichtserkennung im öffentlichen Raum verboten werden?» Die Resultate sind eindeutig: Rund 80 Prozent der Kandidierenden, die Smartvote ausgefüllt haben, beantworten die Frage mit Ja oder eher Ja. Klar für ein Verbot waren über 52 Prozent der Kandidierenden. Das zeigt, dass die Forderung unserer Motion höchst nötig und zeitgemäss ist und eine breite Unterstützung hier im Rat verdient. Und dies nicht nur als schöne Worte im Wahlkampf, sondern mit der heutigen Zustimmung für unsere Motion. Auch viele von Ihnen haben so Smartvote ausgefüllt. Von Ihnen erwarten wir natürlich heute Zustimmung; Ihre Namen sind natürlich bekannt.

Die Regierung möchte keine Regulierung der Technologie und keine Forschungsverbote. Es geht aber nicht um eine Regulierung der Technologie oder um Forschungsverbote. Hier müssen wir vehement widersprechen. Ein Verbot wäre technologieneutral möglich. Es wäre ein Verbot, diese Systeme im öffentlich zugänglichen Raum einzusetzen. Es kann nicht sein, dass unsere Grundrechte eingeschränkt werden können, Hauptsache, die Technologie kann weitermachen und weiterausprobieren, wo sie will und was sie kann. Geschätzte Frau Regierungsrätin (*Jacqueline Fehr*), eine Regierung ist für die Menschen da – nur, damit das auch noch klar ist.

Obwohl die politische Mehrheit offenbar eindeutig gegen die automatische Gesichtserkennung eingestellt ist, breitet sich diese Technologie in der Schweiz aus. Bei meinen Recherchen habe ich gelesen, dass das Fedpol (*Bundesamt für Polizei*) und die kantonale Polizeibehörde biometrische Erkennungssysteme austesten und so wichtige Grundsätze in Gefahr bringen. Ein Verbot im Kanton Zürich könnte somit auch Tests mit biometrischen Systemen verhindern. So wurde bereits 2021 berichtet, dass ein Polizist nach seiner Ausbildung in Zürich Clearview eine Software für Gesichtserkennung austestete. Fachpersonen, die sich mit Algorithmen befassen, sind sehr besorgt und fordern Massnahmen von strenger Regulierung bis zu einem Verbot.

Da die Auswirkungen der Anwendung von biometrischer Erkennungssysteme auf unsere Grundrechte derart massiv sind, ist Klärung angezeigt und ein grundsätzliches Verbot nicht nur gerechtfertigt, sondern nötig. Im Kanton Zürich sollen auch in Zukunft keine biometrischen Erkennungssysteme zu Massenüberwachungszwecken im öffentlich zugänglichen Raum eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund der rechtlich unklaren Situation hat der Gesetzgeber Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen sowohl für die Bevölkerung als auch für die Mitarbeitenden der Verwaltung. Erst kürzlich zeigte eine Recherche des Nachrichtenmagazins «Republik», dass in der Schweiz Massenüberwachung zum Einsatz kommt. Entgegen allen Versprechen im Vorfeld der Abstimmung zur Revision des Nachrichtendienstgesetzes im Jahr 2016 wird unsere Kommunikation breitflächig abgefangen, gespeichert und ausgewertet. Wollen wir das? Sicherlich nicht. Glauben wir alle an Versprechungen? Nein, glauben wir nicht. Damit es im Kanton Zürich nicht zu Pannen und Experimente im öffentlichen Raum kommt, bitten wir Sie, die Motion zu überweisen. Die Motion bietet die Chance für eine klare gesetzliche Regelung, für mehr Rechtssicherheit und für die Wahrung unserer Grundrechte. Das ist möglich und das ist nötig. Vielen Dank. Überweisen Sie die Motion.

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Das seit dem 1. September letzten Jahres in Kraft getretene totalrevidierte Datenschutzgesetz, kurz DSG, und die entsprechenden Bestimmungen in den Verordnungen sorgen künftig für einen besseren Schutz der persönlichen Daten. Vor allem wird der Datenschutz den technologischen Entwicklungen angepasst, die Selbstbestimmung über die persönlichen Daten gestärkt sowie die Transparenz bei der Beschaffung von Perso-

nendaten erhöht. Das neue Schweizer DSG will also den Schutz der Persönlichkeits- und Grundrechte von natürlichen Personen in der Schweiz garantieren sowie ihre Daten schützen, wenn diese durch Private oder den Staat bearbeitet werden. Die Anforderungen an die Bearbeitung biometrischer Daten im Kanton entsprechen bereits heute denjenigen des revidierten DSG. Weiter ist im Kanton Zürich die audiovisuelle Überwachung durch die Polizei mit der Möglichkeit der Personenidentifikation abschliessend geregelt. Mit diesen Bestimmungen wird die Überwachung eng eingegrenzt, und die von den Motionärinnen abgelehnte polizeiliche Massenüberwachung mittels technischer Systeme ist gar nicht zulässig. Zudem geht aus den Darlegungen des Regierungsrates klar hervor, dass die öffentlichen Organe des Kantons die Gesichtserkennung nur dann einsetzen dürfen, wenn eine ausreichende Grundlage dafür besteht, aus welcher der angestrebte Zweck klar ersichtlich ist.

Wir sind der Meinung, dass von linker Seite sehr widersprüchlich argumentiert wird. Betrifft das nämlich die Privatwirtschaft – bestes Beispiel ist das Bankkundengeheimnis –, soll ein Datenzugriff möglichst umfassend und ein Datenschutz am liebsten inexistent sein. Geht es um die Fragestellung im Zusammenhang mit Staat oder Behörden, soll kein Zugriff mehr möglich sein – bestes Beispiel sind Demonstrationen und Gewalttaten. Dort wird der Datenschutz als höchste Maxime ausgelobt. Dabei geht es aber dort um grundrechtliche Fragen wie die Demonstrations-, Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit. Und gerade hier ist es wichtig, dass sich die Polizei um Recht und Ordnung kümmern kann, damit Chaoten nicht einfach unbehelligt bleiben und die demokratischen Mitwirkungsrechte mit Füßen getreten und letztendlich ausgehebelt werden. Die Voraussetzungen um Grundrechte einschränken zu können, sind bereits heute hoch. Trotzdem muss es einfach möglich sein, Leute zu identifizieren, um sie im Bedarfsfall auch haftbar machen zu können. Eine vorgeschriebene Technologie-Neutralität oder gar Technologie-Verbote sind deshalb überhaupt nicht zielführend.

Zusammengefasst: Die Bearbeitung entsprechender Daten ist, gestützt auf die Bundesverfassung, bereits mit einer ausreichenden Rechtsgrundlage ausgestattet. Zudem ist das IDG (*Gesetz über die Information und den Datenschutz*) in der STGK in Bearbeitung, wo allenfalls notwendige Aspekte einfließen werden. Unnötige Gesetze auf Vorrat zu schaffen, wie in diesem Fall, das unterstützen wir grundsätzlich nicht. Die SVP/EDU-Fraktion lehnt deshalb ab.

Nicola Yuste (SP, Zürich): Wir fordern mit dieser Motion ein Verbot des Einsatzes von Systemen im öffentlich zugänglichen Raum, die Personen anhand biometrischer Daten identifizieren können. Das ist nicht das gleiche wie authentifizieren, wie zum Beispiel die Scanner bei der Flughafensicherheit, sondern identifizieren.

Es ist mir bewusst, dass ein Verbot im Verwaltungsrecht unüblich, fast schon verpönt ist. Ich möchte Ihnen in meinem Votum aber darlegen, warum es in diesem speziellen Fall nicht nur wichtig, sondern eben auch notwendig ist. Warum es so wichtig ist? Der Einsatz von biometrischen Fern-Erkennungssystemen zur Iden-

tifizierung gefährdet mehrere Grundrechte, die in unserer Bundesverfassung festgeschrieben sind. Erstens stellt sie eine Gefahr für die fundamentalen demokratischen Prinzipien, die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit dar. Das perfide daran: Schon alleine die Möglichkeit der automatischen Identifizierung kann Menschen davor abschrecken, beispielsweise an einer Versammlung oder Kundgebung teilzunehmen – Leute von jeder politischen Couleur übrigens. Wir wissen nicht, welche Systeme gerade aktiv im Einsatz sind. Alleine schon die Möglichkeit, dass sie eingesetzt werden, schränkt uns ein.

Zweitens gefährdet der Einsatz von biometrischen Erkennungssystemen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, also den Schutz unserer öffentlichen Handlungen oder Aussagen vor Überwachung.

Und drittens möchte ich das ebenfalls durch unsere Verfassung festgehaltene Diskriminierungsverbot nennen. Wir wissen zum Beispiel von der Gesichtserkennung – sie ist eine vergleichsweise besser erforschte Form der biometrischen Fernerkennung –, dass die Systeme nicht fehlerfrei sind. Es gibt sowohl falsche Übereinstimmungen als auch verpasste Übereinstimmungen. Beide Arten von Fehler sind gerade im Sicherheitsbereich hoch problematisch. Auch kleine Fehlerraten können bei einer hohen Anzahl überwachter Personen zu einer beträchtlichen Gruppe von fälschlicherweise verdächtigten Personen führen mit allen gravierenden Auswirkungen, die das mit sich bringt. Und das ist auch ein Diskriminierungsproblem, weil, wir wissen, dass die Fehlerrate bei bestimmten Personengruppen höher ausfällt als bei anderen, und zwar bei jenen, die in den Datenbanken, mit denen die Gesichtserkennungssoftware trainiert wird, untervertreten sind. Das betrifft vor allem nicht weisse Menschen, Frauen und jüngere Menschen. Sie sehen, die potenzielle Eingriffe in unsere Grundrechte wiegen schwer. Wir wissen, die Anforderungen an die Nutzung von Technologien zur automatischen Identifizierung sind hoch. Dies erläutert auch der Bericht der Regierung. Aber, wie wir auch in der Motion ausgeführt haben, werden Gesichtserkennungstechnologien bereits heute in einigen Kantonen für die Polizeiarbeit genutzt, obwohl dafür gemäss Strafrechtsexperten weder in der Strafprozessordnung auf Bundesebene noch in den kantonalen Polizeigesetzen ausreichende Rechtsgrundlagen vorhanden sind. Und genau hier liegt das Problem. Erkennungssoftwares werden eingesetzt, obwohl juristisch höchst umstritten ist, ob die nötigen Anforderungen erfüllt sind, und obwohl nie eine politische Debatte über deren Einsatz geführt wurde. Das kann doch nicht sein, in einem Bereich mit einem derart hohen Missbrauchs- und Diskriminierungspotenzial. Und genau deshalb ist ein Verbot eben doch gerechtfertigt.

Wir wollen diesen Grundsatzentscheid fällen und wir wollen Klarheit darüber, was gilt. Wir wollen keine schleichende Einführung, zum Beispiel über Pilotversuche, ohne dass je eine politische Debatte darüber geführt wurde. Davor sind wir auch im Kanton Zürich nicht gefeit. Deswegen braucht es diese Motion. Dass die Regierung des Kantons zu einem anderen Schluss kommt, bedauern wir. Wo wir mit dem Bericht der Regierung klar uneins sind: Das von uns angestrebte Verbot würde der Technologie-Neutralität nicht widersprechen. Es geht nicht darum, gewisse Technologien oder Innovationen zu verbieten oder zu verhindern, wir

möchten lediglich den Einsatz verbieten, den Einsatz von biometrischen Erkennungssystemen im öffentlich zugänglichen Raum. Das ist technologieneutral möglich und es ist wichtig. Wir bewegen uns auch nicht in einem klassischen Links-Rechts-Diskurs. Sowohl der eher linksgrün dominierte Kanton Baselstadt wie auch der mittebürgerlich dominierte Kanton Baselland haben ähnliche Vorstösse bereits mit einer Mehrheit überwiesen. Wilma Willi hat es gesagt: Auch viele von Ihnen auf der bürgerlichen Seite unterstützten das Anliegen im Wahlkampf. Also, bitte lassen Sie Taten folgen. Danke.

Doris Meier (FDP, Bässersdorf): Die vorliegende Motion verlangt ein grundsätzliches Verbot des Einsatzes von biometrischen Fernerkennungssystemen zum Zweck der Identifizierung von Personen durch kantonale Organe im öffentlich zugänglichen Raum. In seiner Antwort legt der Regierungsrat mit Sicht auf die verschiedenen vom Bund bereits erlassenen Gesetze dar, warum er die Motion ablehnen möchte. Ebenfalls verweist er auf die Totalrevision des IDG, bei der die Problematik der Verwendung der biometrischen Daten nochmals geprüft wird. Die Fraktion der FDP kann diese Haltung grundsätzlich folgen. Wir vertrauen auf den Regierungsrat und lehnen die Motion ebenfalls ab.

Sodann hat der Kanton in der Revision des Gesetzes über die Informationen und des Datenschutzes die biometrischen Daten bereits als besonders schützenswerte Personendaten taxiert und deren Bearbeitung strengen Voraussetzungen unterworfen, was wir selbstverständlich unterstützen. Ebenso sind gemäss den Bestimmungen im Polizeigesetz die Überwachungen eng begrenzt.

Die FDP lehnt das generelle Verbot ab. Aus unserer Sicht hat das Thema der Massenüberwachung aber durchaus seine Berechtigung, denn Verursacher von Schäden auf öffentlichem Grund sollen zur Verantwortung gezogen werden. Es kann nicht sein, dass Schäden, die bei Kundgebungen, die immer wieder ausarten, entstehen, von der Allgemeinheit bezahlt werden. Diese Einschätzung wird von vielen Stimmbürger und Stimmbürgerinnen geteilt, wie der Abstimmungssonntag gezeigt hat. Die FDP lehnt die Motion ab.

Nathalie Aeschbacher (GLP, Zürich): Dystopien sind beunruhigende und zugleich faszinierende Lektüren. Kaum zu glauben ist, dass solch bedrohliche Welten nur ein paar Flugstunden von uns entfernt bereits heute die Realität von Millionen von Menschen sind. Ihr Leben und ihr Alltag werden von Massenüberwachungssystemen beherrscht und kontrolliert. Diese schockierende Aussicht konfrontiert uns als Gesellschaft mit wichtigen ethischen und moralischen Fragen und zeigt uns auch die Grenzen unseres Handelns auf.

Von was wir heute im Kern sprechen: Die bereits eingesetzten biometrischen, Algorithmen gesteuerten Erkennungssysteme haben das Ziel einer anlasslosen, eindeutigen Identifizierbarkeit von uns Bürgerinnen und Bürgern im öffentlichen Raum, und dies 24/7. Dabei greifen sie als Referenz auf hinterlegte Datenbanken zurück, und schon diese sind nicht ganz ohne. Neben dem Gesicht werden dabei auch andere biometrische Daten wie Gang, Augen und Stimme analysiert und aufgezeichnet. Doch unsere biometrischen Daten gehören laut Datenschutzgesetz

zu den besonders schützenswerten Personendaten. Grundsätzlich kann man sagen, dass es keine menschenrechtskonforme Möglichkeit gibt, die biometrische Massenüberwachung einzusetzen. Der einzige Schutz dagegen ist sein Verbot. Eine fehlende Regelung oder Legalisierung schaffen einen Präzedenzfall, der die Verbreitung von nicht menschenrechtskonformen KI-Technologien erst möglich macht. Die ständige Massenüberwachung und individuelle Erkennbarmachung von uns allen können schliesslich dazu führen, dass sich Menschen nicht mehr kritisch in der Öffentlichkeit äussern oder ihre Versammlungsfreiheit nicht mehr wahrnehmen wollen, weil ihre hoch sensiblen Daten zu ungewissen Zwecken verwendet werden können. Prekär ist dabei, dass sich diejenigen, nach denen Ausschau gehalten wird, meist geschickt und mit einfachen Tricks tarnen und für die eingesetzten Systeme unsichtbar bleiben können. Wenn sich die Grenzen zwischen Präventionsmassnahmen und der Strafverfolgung also aufweichen, ist das eine grosse Gefahr für die Grundrechte. Ist es gerechtfertigt, dass Millionen überwacht werden, um ein paar wenige zu finden? Wir sind der Meinung, dass dies in keinem vertretbaren Verhältnis steht.

Bei den letzten nationalen Wahlen haben Analysen gezeigt, dass eine klare Mehrheit der Kandidierenden, rund 80 Prozent, ein Verbot der automatischen Gesichtserkennung unterstützt. Dabei gibt es ein einsehbares Namenslisten- und Auswertungsregister. Auch in der EU ist das Thema hochaktuell. So soll ein grundsätzliches Verbot der Massenüberwachung mittels Gesichtserkennung in der EU eingeführt werden. Das wird auch von den Liberalen unterstützt. Ich zitiere gerne in diesem Kontext eine FDP-EU-Abgeordnete: «Gesichtserkennung zur Überwachung kennen wir aus China. Diese Anwendung von Technologie hat in einer liberalen Demokratie nichts zu suchen.»

Der Bund hat die Verantwortung für den Einsatz dieser Systeme vorerst an die Kantone und Gemeinden abgegeben. In mehreren Schweizer Städten wurden bereits gleichlautende Motionen und Postulate überwiesen. Lausanne hat bereits ein Verbot eingeführt. Ein Verbot fordern auch wir und sind der Überzeugung, dass die Technologie der biometrischen Überwachung klare Regeln und Einsatzbereiche braucht sowie eine transparente Kommunikation und gezielte Anwendung. Insbesondere die Ausnahmen und deren Auflagen müssen sorgfältig definiert werden. Zudem muss geklärt sein, wer respektive welche Stellen die Ausnahmen genehmigen dürfen und in welchem Umfang. Wir erwarten, dass über die Ausnahmen regelmässig Bericht erstattet wird, um sicherzustellen, dass die Ausnahmen auch Ausnahmen bleiben und nicht zur Regel werden. Der breite ausufernde Einsatz der biometrischen Überwachung im öffentlichen Raum ohne unsere Kenntnisnahme und Einwilligung stellt eine echte Gefahr für unsere Grundrechte und für unsere Gesellschaft dar. Doch die Wahrung unserer Grundrechte muss in unserem politischen System oberste Priorität haben. Dazu gehört unsere Freiheit in ihren zahlreichen Facetten, so auch die Bewegungsfreiheit und unsere Privatsphäre. Seien wir uns dieser grossen Verantwortung stets bewusst. Die Grünliberalen überweisen diese Motion. Besten Dank.

Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch): Erkennungssysteme, welche aufgrund der biometrischen Daten eine eindeutige Identifizierung ermöglichen, konnte man sich vor einigen Jahren im besten Fall in einem Science-Fiction vorstellen. In der heutigen Zeit sind solche Praktiken dank technischem Fortschritt möglich, jedoch nicht unbedenklich. Unter biometrischen Daten werden Personendaten verstanden, welche die eindeutige Identifizierung einer natürlichen Person erlauben. Wie kommt man zu dieser Eindeutigkeit? Hier können digitale Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Bilder der Iris oder Aufnahmen der Stimme genannt werden. Das ist, man könnte sagen, innovativ, faszinierend, jedoch sollte dies nur mit der nötigen Vorsicht zugelassen beziehungsweise eingesetzt werden.

Es gilt Chancen zu erkennen und Risiken zu minimieren. Denn wohin kann diese Technologie führen? Was bedeutet es für den Einzelnen jederzeit und überall erkannt zu werden? Was bedeutet es, wenn Daten persönlicher Art fortlaufend erfasst werden können? Was würde mit all den Aufnahmen passieren? Zu welchen Zwecken eingesetzt werden? Es kann ein Unbehagen aufkommen. Der Einsatz von biometrischen Fern-Erkennungssystemen zwecks Identifizierung im öffentlichen Raum könnten die demokratischen Prinzipien verletzen. Sie könnten Menschen davor abschrecken, grundlegende Rechte wie jene auf Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum wahrzunehmen. Diese Argumente haben wir lange in der Fraktion kontrovers diskutiert und nehmen diese Bedenken sehr ernst. In der Stellungnahme der Regierung wird darauf hingewiesen, dass ein solcher Eingriff in die Grundrechte jedoch verhältnismässig und die Rechtsgrundlagen ausreichend sein müssen. Allein ein pauschaler Verweis auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, den Schutz von Personen oder die polizeiliche Aufgabenerfüllung ist für die Bearbeitung biometrischer Daten nicht ausreichend. Das hätte ich eigentlich so nicht einmal gedacht, zeigt jedoch deutlich auf, mit welcher Bedeutsamkeit wir es hier zu tun haben und wie sorgfältig damit umgegangen wird und werden muss. Die Problematik der Bearbeitung dieser persönlichen Daten ist also erkannt und wurde in den Rückmeldungen der Vernehmlassung des IDG gespiegelt. Wir vertrauen hier der Regierung, dass die damit verbundenen Unsicherheiten und Fragestellungen nochmals genau geprüft wird, was die Mitte, wie gesagt, sehr begrüsst. Wir denken, das ist für uns ausreichend. Somit werden wir diese Motion nicht unterstützen. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Die Motion fordert eine kantonale gesetzliche Grundlage, um den Einsatz von Fernerkennungssystemen durch kantonale öffentliche Organe im öffentlichen Raum zu verbieten. Ausnahmefälle bleiben aber vorbehalten, benötigen jedoch eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

Vorab ist festzuhalten, dass die Bearbeitung biometrischer Daten durch Private abschliessend durch das Datenschutzgesetz des Bundes geregelt wird. Der Kanton ist deshalb zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen für die Bearbeitung von biometrischen Daten durch Private auch dann nicht zuständig, wenn sie den öffentlichen Raum betreffen.

In der ausführlichen Stellungnahme der Regierung wird erklärt, dass Verfassung, Gesetz und Rechtsprechung auf Bundesebene strenge Voraussetzungen an die Bearbeitung biometrischer Daten stellen. Eine polizeiliche Massenüberwachung ist entsprechend nicht erlaubt. Kantonal setzt das Polizeigesetz in Paragraf 32b und Paragraf 32c der Audio- und Videoüberwachung enge Grenzen. Der Regierungsrat lehnt die Motion mit soweit nachvollziehbarer Argumentation ab, dass aus rechtlicher Sicht ein solches Verbot nicht notwendig sei, da spezialgesetzliche Ausnahmen zudem weiterhin möglich wären, führe ein allgemeines Verbot auch nicht zu mehr Rechtssicherheit und würde auch der Technologieneutralität widersprechen.

Eine Mehrheit der Bevölkerung ist sehr kritisch gegenüber automatischer Gesichtserkennung im öffentlichen Raum einstellt. Es müssen enge Grenzen gesetzt werden. Eine funktionierende Kontrolle muss garantiert sein. Vorsicht ist geboten.

Ein nationales Verbot für biometrische Massenüberwachung könnte durchaus mehrheitsfähig sein. Selbst das Europäische Parlament hat sich im Juni 2023 offenbar im Grundsatz dafür ausgesprochen, dass der Einsatz biometrischer Erkennungssysteme zu Identifikationszwecken zu verbieten sei. Innerhalb der EVP-Fraktion haben wir diesen Vorstoss intensiv diskutiert. Dem Schutz der Privatsphäre vor staatlicher Massenüberwachung ist höchste Priorität beizumessen. Gleichzeitig sind wir als EVP-Fraktion klar der Meinung, dass dem Staat die nötigen Mittel zur Verfügung stehen müssen, um wirksam Straftaten zu bekämpfen. Wir stehen zum Rechtsstaat, und dieser muss im Rahmen der Verhältnismässigkeit wirksame und zeitgemässe Mittel zur Verbrechensbekämpfung einsetzen können.

Auch wenn wir die aktuelle Rechts- und Gefahrenlage als verantwortbar einschätzen, befürworten wir ein Grundsatzverbot. Niemand möchte eine staatliche biometrische Massenüberwachung. Die Grundrechte sollen mit einem allgemeinen Verbot gestärkt werden, nur in sehr eng umschriebenen Ausnahmefällen darf der Staat – unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit bei der Strafverfolgung et cetera – zu solchen Mitteln greifen dürfen. Wir unterstützen die Motion bei einigen Enthaltungen.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Ich verlese Ihnen das Votum von Anne-Claude Hensch-Frei, die diese Motion mitunterzeichnet hat:

Es ist eine komplexe Materie, die wir mit dieser Motion angehen. Das wird aus den Darlegungen des Regierungsrats ersichtlich. Wenn ich die Hauptargumentation des Regierungsrates zusammenfasse, dann lautet diese wie folgt: Schon jetzt dürfen die öffentlichen Organe des Kantons Zürich maschinelle Gesichtserkennung zur Identifizierung im öffentlichen Raum nur dann einsetzen, wenn eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage dafür besteht. Der Zweck muss hinreichend klar ersichtlich sein. Ein solcher Eingriff in die Grundrechte muss darüber hinaus auch durch ein hinreichend öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Zudem darf die Überwachung den Kerngehalt der betroffenen

Grundrechte nicht berühren. Was das im Einzelfall nun genau heisst und inwiefern da ein gewisser Handlungsspielraum besteht, finde ich schwierig zu erfassen. Soweit jedenfalls die Hauptargumentation, welche den Regierungsrat zu folgendem Schluss führt, ich zitiere: «Aus rechtlicher Sicht ist ein explizites, durch den Gesetzgeber zu verankerndes Verbot nicht nötig.» Ein allgemeines Verbot würde auch nicht zu mehr Rechtssicherheit führen, denn es wären immer noch spezialgesetzliche Ausnahmen nach strengen Ausnahmen möglich, fügt der Regierungsrat noch an.

Damit sind wir beim legislativen Knackpunkt angekommen. Die AL sieht sich bekanntermassen als die Hüterin der Grundrechte. Deshalb bevorzugen wir bei Gesetzen, welche die Einhaltung der Grundrechte tangieren, ein generelles Verbot mit klar deklarierten Spezialausnahmen, wenn diese denn sein müssen. Das ist für uns gegenüber der Bevölkerung und den öffentlichen Organen in einem hochsensiblen Bereich die klarere Botschaft, als sich auf die Regelung in verschiedenen Gesetzen zu verlassen. Natürlich sind wir gespannt auf die Totalrevision des IDG, beziehungsweise auf die Debatte im Rat hierzu und was wir letztlich im Kantonsrat zur Verarbeitung von biometrischen Daten beschliessen werden. Aber das soll uns nicht daran hindern, diese Motion jetzt zu überweisen.

Und gerne verliere ich noch ein paar Worte zur Aussage des Regierungsrates, dass ein allgemeines Verbot, wie in der Motion gefordert, auch der in der Datenschutzgesetzgebung angestrebten Technologieneutralität widerspreche. Innovationen sollten grundsätzlich ermöglicht werden, wobei damit verbundene Risiken zu beschränken seien. Da habe ich eine konkrete Frage an Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Können Sie mir den konkreten Mecano erklären, wie die Beschränkung der Risiken ablaufen soll? Dies ist nämlich genau der Bereich, in dem wir als Legislative komplett hilflos sind. Es geht um einen Bereich der Digitalisierung, in dem im Schnellzugstempo die Ethik vollständig verloren geht. Die Innovation schafft interessante Möglichkeiten, Geld zu verdienen und somit Angebote und weckt Begehrlichkeiten. Da meist die gesetzlichen Grundlagen fehlen, befinden wir uns quasi im Wilden Westen. Siehe zum Beispiel andere kantonale Polizeikorps, die trotz ungenügender rechtlicher Grundlagen Gesichtserkennungssysteme anwenden – wir haben dafür ein Problem mit Gummischrot. Generell ist mit dem Einsatz von KI-basierten Entscheidungsprozessen in der Kantonalverwaltung ein weites Feld eröffnet, das die Grundrechte der Bevölkerung tangieren kann. Deshalb möchte ich von Ihnen, Frau Regierungsrätin wissen, ob bezüglich der Risikoabschätzung von KI-basierten Systemen so etwas wie eine generische Vorgehensweise existiert? Was wird hier konkret unternommen, um zum Beispiel das Risiko einer Diskriminierung durch Algorithmen auszuschliessen oder maximal zu minimieren? Besten Dank für eine Antwort. Die AL wird die Motion an den Regierungsrat überweisen.

Gabriel Mäder (GLP, Adliswil): Der Sinn und Zweck unserer Motion wurde nun mehrfach in Frage gestellt, da eine anlasslose Massenüberwachung bereits heute ausgeschlossen sei, wobei auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen wurde,

im Besonderen auf die Aussagen der Juristin Nadja Braun Binder und Kolleginnen, dass aus rechtlicher Sicht ein explizites, durch den Gesetzgeber zu verankerndes Verbot des staatlichen Einsatzes von maschineller Gesichtserkennung nicht notwendig sei. Der Regierungsrat hat dies ganz korrekt aus dem Artikel von Frau Braun Binder zitiert. Was uns der Regierungsrat allerdings vorenthalten hat, ist die Konklusion des Artikels. So lautet ihr Fazit, dass es zur Vermeidung von juristischen Graubereichen für die Schweiz als sinnvoller erachtet wird, mit Hilfe eines Moratoriums für maschinelle Gesichtserkennung im öffentlichen Raum einen breiten gesetzgeberischen und gesellschaftspolitischen Diskurs anzustossen und damit nach Möglichkeiten grundrechtskonforme Lösungen zu suchen. An genau diesem Punkt sind wir heute. Die GLP ist der Ansicht, dass es unsere Aufgabe als Gesetzgeber ist, den Spielraum für den Einsatz dieser Technologie unter Berücksichtigung der ethischen und gesellschaftlichen Aspekte abzustechen und dass wir diese Verantwortung nicht an die Gerichte abwälzen können. Hier noch ein Verweis auf das mehrfach erwähnte IDG zur Bearbeitung persönlicher Daten. Genau dazu benötigt es eine gesetzliche Grundlage, wie es in der Teilrevision des Polizeigesetzes vorgesehen ist. Dazu wäre es möglich, zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten und Katalogstraftaten technische Überwachungsgeräte einzusetzen. Weshalb dies nicht auch auf Demonstrationen, wo Katalogstraftaten, wie schwere Sachbestätigungen, vermutet werden können, angewendet werden soll, ist mir nicht klar. Es geht der GLP dabei nicht um ein Technologie-Verbot, sondern darum, klare Regeln und Transparenz zu schaffen, um das Misstrauen gegenüber dieser Technologie abzubauen. Denn nicht die Technologie ist der Feind der Demokratie, sondern diejenigen, die die Technologie der Öffentlichkeit verstecken wollen. Zeigen wir der Bevölkerung auf, wo diese Technologie Nutzen schaffen kann und wo sie unter allen Umständen verboten gehört. Es ist an der Zeit, gemeinsam Lösungen zu erarbeiten, die sowohl Sicherheit als auch Freiheit gewährleisten. Bitte überweisen Sie diese Motion.

Rochus Burtscher (SVP, Dietikon): Um die Sichtweise noch etwas zu erweitern: Im Prinzip sollten sich zuerst einmal die Kantonsrätin Rigoni und Kantonsrätin Willi absprechen, denn nun nutzt Wilma Willi wieder emotionale Begriffe – die Schweiz geht unter –, um ihr Votum vorzutragen. Zum Glück hat sie nicht noch eine Krise angesprochen oder am besten noch die Klimakrise. Es scheint so, dass die Grünen sich nicht wirklich einig sind, was nun gilt.

Bei der Interpellation von Jacqueline Hofer hat die linksgrüne Seite nichts zur Gesichtserkennung gesagt, dass Polizistinnen und Polizisten mit Handys gefilmt und dann in den sozialen Medien veröffentlicht werden.

An die Adresse von GLP-Kantonsrätin Aeschbacher: Bilder von Videos und Fotos sind mit Gesichtssoftware zu verifizieren. Dann müsste man nämlich die Handys verbieten. Das heisst, ihr müsst nun hingehen und verbieten, die Handys zu Demonstrationen mitzunehmen.

Wir werden die Motion nicht unterstützen, weil wir der Meinung sind, dass der Bund das Gesetz erlassen soll. Er ist, soweit ich weiss, bereits dran. Wir brauchen

keine Gesetze auf Vorrat. Wenn es dann vom Bund kommt, müssten wir wieder Anpassungen machen. Deshalb lehnen Sie bitte ab.

Wilma Willi (Grüne, Stadel) spricht zum zweiten Mal: Danke für Ihre Voten. Ich möchte kurz replizieren.

Fachpersonen, die sich mit Algorithmen befassen, sind sehr besorgt und fordern Massnahmen. Ich zähle die nochmals kurz auf: In der Schweiz fordert ein Bündnis aus Amnesty International, AlgorithmWatch und der Digitalen Gesellschaft ein Verbot von automatischer Gesichtserkennung und Massenüberwachung in der Schweiz. Die EU hat sich auf diesen AI-Act (*Artificial Intelligene Act*) verständigt. Damit bekommt Europa das erste KI-Gesetz weltweit. Biometrische Echtzeit-Massenüberwachung gehört in diesem Gesetz zur höchsten Risikostufe. Dazu zählt automatisierte Gesichtserkennung durch Kameras im öffentlichen Raum, etwa an Bahnhöfen oder Flughäfen. Der AI-Act sieht vor, dass bei besonders schweren Straftaten die Ermittlungsbehörden eine Genehmigung bei den Gerichten einholen kann. Auch weltweit gibt es klare Forderungen: Am 26. September 2023 hat sich eine Gruppe von 180 internationalen privatrechtlichen Organisationen in einer gemeinsamen Erklärung mit dem Titel «stop facial recognition surveillance now» gegen Gesichtserkennung im öffentlichen Raum ausgesprochen; auf Deutsch: Stopp Gesichtserkennung im öffentlichen Raum jetzt.

Geschätzte Frau Zurfluh und Frau Vannaz: Wenn in der Stellungnahme des Regierungsrates steht, dass dies alles bereits in der Bundesverfassung geregelt sei, stimmt das so nicht ganz. Der Regierungsrat macht gerne darauf aufmerksam, dass die Bearbeitung von biometrischen Daten durch Private durch das Bundesgesetz geregelt sei. Aber für Private geregelt heisst nicht allgemein geregelt. Somit darf es auch nicht sein, dass der Kanton sich aus der Verantwortung stehlen kann.

In Artikel 36 der Bundesverfassung steht ganz genau: «Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.» Wir verlangen nur das. Wenn es Ausnahmen gibt, sollen sie gesetzlich geregelt werden. Und Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein, weiter müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein, der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar. Davon reden wir nämlich heute. Genau das fordern wir mit dieser Motion. Die Ausnahmen sollen möglich sein. Aber die sollen gesetzlich geregelt werden, wie es in der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Nur das verlangen wir hier heute. Wir wären sehr froh um Unterstützung. Sie alle machen darauf aufmerksam, dass eine gesetzliche Grundanlage nötig sei. Auch Frau Vannaz hat dies betont.

Zum Schluss: Vertrauen wurde erwähnt, aber handeln wäre besser. Die Regierung kann jetzt eine Auslegeordnung machen. Dann ist für uns alles klar. Darum bitten wir Sie. Unterstützen Sie bitte diese Motion.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Sie sind die gesetzgebende Instanz. Wenn Sie zum Schluss kommen, dass hier gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind oder zu

präzisieren sind, liegt das in Ihrem Abstimmungsverhalten in den nächsten paar Minuten. Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass dies nicht nötig ist, dass die gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um diese riskanten Technologien politisch und faktisch im Griff zu behalten.

In der Analyse, glaube ich, besteht in diesem Rat eine grosse Einigkeit: Diese Technologien bergen für die Grundrechte ein grosses Risiko. Sie müssen gesetzlich eng reguliert werden, sie müssen technologieneutral reguliert werden, damit wir mit den gesetzlichen Grundlagen nicht hinterherhinken. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dies laufend geschieht und gegenwärtig ausreichend getan ist. Wichtig dabei ist nochmals zu betonen, wo die Zuständigkeit der Kantone und wo die Zuständigkeit des Bundes ist. Es ist nicht so, dass der Bund einfach die Aufgabe den Kantonen und Kommunen zugewiesen hat, sondern die Regulierung der privaten Akteure ist in der Zuständigkeit des Bundes. Sie werden nicht mehr tun können, als Ihre Vertretungen in der Bundesversammlung zu motivieren, hier entsprechend gesetzgeberisch tätig zu werden.

Wie gesagt, der Regierungsrat hat in seiner Antwort, in der er sein Nein zu dieser Motion begründet, sehr ausführlich Stellung genommen. Ich werde das nicht wiederholen, weil es auch Ihre Argumente waren, die hier vorgebracht wurden. Sie werden entscheiden, ob hier der Regierung gefolgt wird oder ob Sie einen anderen Weg beschreiten.

Ich habe von Herrn Sahli noch eine konkrete Frage gestellt bekommen. Ich kann sie aber leider nicht beantworten. Es wäre fahrlässig, wenn ich hier auf Ihrem Niveau eine operativ technische Antwort geben würde. Da bin ich einfach zu wenig kompetent. Es gibt aber die Möglichkeit, diese Frage zum Beispiel in der GPK (*Geschäftsprüfungskommission*), in jener Kommission zu stellen, in der die Oberaufsicht wahrgenommen wird. Dann werden Ihnen die Fachleute, die im KI-Bereich tätig sind, die entsprechenden Prozesse und Verfahren darlegen können, wie der Kanton dafür sorgt, dass diese algorithmischen Biases nicht auftreten und keine Diskriminierung über unsere angewendeten Algorithmen passieren.

Abstimmung

Der Kantonstrat beschliesst mit 86 : 81 Stimmen (bei 3 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 329/2022 nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Ich habe der Justizdirektorin, Regierungsrätin Jacqueline Fehr, als sie mir sehr kurzfristig für die heutige Sitzung zugesagt hat, versichert, dass wir mit ihren Geschäften bis 11 Uhr durchkommen werden, damit sie den Termin, den sie angesetzt hatte, wahrnehmen kann. Ich habe offensichtlich das Tempo des Rates überschätzt und zwei Traktanden zu viel eingeplant. Die Justizdirektorin ist aber bereits an der Sitzung des Sechseläuten-Montag wieder hier. Wir verschieben deshalb die Traktanden Nummer sechs und sieben auf den Sechseläuten-Montag. Ich danke Regierungsrätin Jacqueline Fehr, dass sie so kurzfristig eingesprungen ist.

