

**Beschluss des Kantonsrates
über die Fristerstreckung für die Berichterstattung und
Antragstellung zur Motion KR-Nr. 158/2021 betreffend
Digitale Grundleistungen Kanton und Gemeinden**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 2023,

beschliesst:

I. Die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zu der am 27. September 2021 überwiesenen Motion KR-Nr. 158/2021 betreffend Digitale Grundleistungen Kanton und Gemeinden wird um ein Jahr bis zum 27. September 2024 erstreckt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. September 2021 folgende von Kantonsrätin Beatrix Frey, Meilen, Kantonsrat Marc Bourgeois, Zürich, und Kantonsrätin Raffaella Fehr, Volketswil, am 10. Mai 2021 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzliche Grundlage für ein digitales, standardisiertes Grundleistungsangebot (Stichwort Digitaler Service Public) zu schaffen und dem Kantonsrat einen Rahmenkredit zu beantragen, damit die Bevölkerung und Unternehmen im Kanton Zürich die wichtigsten Amtsgeschäfte und Anliegen auf Ebene Kanton und Gemeinden online, ohne Medienbruch und über möglichst eine Anlaufstelle (Single Point of Contact) tätigen können.

Die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung läuft am 27. September 2023 ab.

Mit dem Vorstoss sollen die Rechtsgrundlagen für ein «digitales, standardisiertes Grundleistungsangebot» geschaffen werden. Zusätzlich soll ein Rahmenkredit die Umsetzung sichern, sodass die wichtigsten Geschäfte im Kanton und in den Gemeinden medienbruchfrei digital und möglichst über eine Anlaufstelle getätigt werden können. Die in der Mo-

tion geforderte Stossrichtung unterstützt die Bestrebungen des Regierungsrates, weshalb der Regierungsrat bereit war, die Motion entgegenzunehmen.

Im Laufe der letzten Jahre hat der Regierungsrat einen bedeutenden Teil der Forderungen der Motion umgesetzt:

Mit Beschluss Nr. 390/2018 hat er die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 festgesetzt und zu deren Umsetzung ein Impulsprogramm genehmigt. Mit Beschluss Nr. 1362/2021 hat er die Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs» festgelegt. Sie bilden die Grundlage für eine gezielte und koordinierte Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung. Der Kanton Zürich hat sich damit die Ambition gesetzt, den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie den Unternehmen zu ermöglichen, ihre Rechte und Pflichten einfach, durchgängig digital und sicher wahrzunehmen. Digitale Basisleistungen sollen die Durchgängigkeit der Prozesse sichern und der Verwaltung ermöglichen, sämtliche Leistungen digital zu erbringen.

Zur Umsetzung der Leitsätze hat der Regierungsrat die jährlichen Mittel für die Digitalisierung und die digitale Transformation ab 2023 um zusätzliche 20 Mio. Franken erhöht und die Stellenpläne verschiedener Organisationseinheiten mit Fachpersonen ergänzt (RRB Nr. 1331/2022). Damit soll die gezielte und koordinierte Umsetzung der Digitalisierung und digitalen Transformation der Verwaltung erfolgen.

Die Umsetzung der Leitsätze erfolgt im Rahmen von strategischen Initiativen. Mit der Strategischen Initiative Recht wird die Ambition verfolgt, rechtliche Aspekte der digitalen Transformation proaktiv und mit Blick auf die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen anzugehen, sodass das kantonale Recht die digitale Transformation fördert und gestaltet. Die Strategische Initiative Leistungen schafft die Grundlagen, damit die Verwaltung ihre Leistungen möglichst einfach, abgestimmt und harmonisiert digital anbieten und die Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen ihre Verwaltungsgeschäfte einfach und durchgängig digital abwickeln können. Ein wichtiges Vorhaben in diesem Bereich ist das Projekt «Zürikonto». Das «Zürikonto» soll den Nutzenden einen zentralen Einstieg (Single Point of Contact) für den Bezug von digitalen Leistungen aus allen Themenbereichen bieten. Zukünftig sollen auch Leistungen der kommunalen Ebene über das «Zürikonto» bezogen werden können. Die Inbetriebnahme einer ersten Version des «Zürikonto» ist für Anfang 2024 geplant. Im «Zürikonto» sollen nach und nach weitere Leistungen angeboten werden, womit auch die Anforderungen an die rechtlichen Grundlagen steigen. Für die Weiterentwicklung des «Zürikonto» und die Ermöglichung von zusätzlichen Funktionalitäten sind deshalb voraussichtlich neue rechtliche Grundlagen in Form eines formellen Gesetzes nötig. Auch für Identifizierungs- und Authentifizierungslösungen mit einem breiten Einsatzbereich braucht

es gemäss einem vom Kanton in Auftrag gegebenen Gutachten (Andreas Glaser, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» [E-ID] im Kanton Zürich, Rechtsgutachten im Auftrag der Staatskanzlei Kanton Zürich vom 4. Oktober 2022, S. 25) eine umfassende formell-gesetzliche Grundlage.

Weiter hat der Kantonsrat am 7. Februar 2022 einen jährlich wiederkehrenden Betrag von 1,5 Mio. Franken für den digitalen Service Public bewilligt (Vorlage 5736). Der Kanton beteiligt sich damit an der Zusammenarbeitsorganisation egovpartner. egovpartner ist ein partnerschaftliches Netzwerk von Gemeinden, Städten und dem Kanton, das die Digitalisierung und die digitale Transformation auf dem Gebiet des Kantons Zürich vorantreibt. Das Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung (Kanton, Städte und Gemeinden) soll durchgehend digitalisiert und auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet werden.

Zusätzlich soll im neu zu erlassenden Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetz (SFUEG) eine weitere Rechtsgrundlage geschaffen werden, nach welcher der Kanton Zürich den Unternehmen ein bedarfsgerechtes elektronisches Informations- und Leistungsangebot zur Verfügung zu stellen hat (§ 7 Abs. 2 E-SFUEG gemäss Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 10. Mai 2023, Vorlage 5908).

Die Schaffung rechtlicher Grundlagen für digitale Grundleistungen erfolgt idealerweise durch eine Revision des Verwaltungsverfahrenrechts und ein ergänzend dazu erlassenes Spezialgesetz (siehe Andreas Glaser / Marco Ehrat, E-Government-Gesetzgebung durch die Kantone – Integration in die Verfahrenskodifikation oder Auslagerung in Spezialklasse?, in: LeGes 30 [2019] 3). Zur Schaffung nachhaltiger Rechtsgrundlagen werden gegenwärtig zwei Rechtsetzungsvorhaben durchgeführt:

Mit einer Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) sollen die Rechtsgrundlagen für die medienbruchfreie elektronische Vornahme von Verfahrenshandlungen mit und unter den öffentlichen Organen des Kantons geschaffen werden (siehe Vorlage 5853). Dabei handelt es sich um eine wesentliche Voraussetzung, damit Leistungen gegenüber der Bevölkerung und Wirtschaft im Kanton Zürich vollständig elektronisch erbracht werden können und der Geschäftsverkehr mit den Verwaltungsbehörden ohne Medienbrüche elektronisch abgewickelt werden kann. Mit der Vorlage sollen die kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden verpflichtet werden, untereinander elektronisch zu verkehren (digital only). Für Private soll der elektronische Weg als gleichwertige Alternative zur Papierform bestehen. Personen, die berufsmässig die Vertretung von Parteien übernehmen (namentlich Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte), sollen verpflichtet werden, im Rahmen ihrer Tätigkeit mit den Verwaltungsbehörden elektronisch zu verkehren. Die Vorlage wurde am 13. Juli 2022 vom Regierungsrat zu-

handen des Kantonsrates verabschiedet und ist im Kantonsrat pendent (Stand: 8. Mai 2023). Die Kommission für Staat und Gemeinden hat am 28. April 2023 ihren Antrag an den Kantonsrat verabschiedet (Vorlage 5853a). Mit der Revision können die verfahrensrechtlichen Grundlagen für den durchgängig elektronischen Geschäftsverkehr und damit ein wichtiger Teil des Anliegens der Motionärinnen und des Motionärs realisiert werden.

Ergänzend zu den im Rahmen der Teilrevision des VRG vorgesehenen Grundlagen für die elektronische Vornahme von Verfahrenshandlungen sollen weitere Rechtsgrundlagen geschaffen werden, welche die Entwicklung einer umfassenden Struktur für digitale Grundleistungen des Kantons und der Gemeinden ermöglichen (vgl. hierzu das Handlungsfeld 2 «Digitale Basisdienste» der Strategischen Initiative Recht, RRB Nr. 1331/2022, S. 6). Die Staatskanzlei hat hierfür ein Rechtsetzungsprojekt für ein Gesetz über die digitale Verwaltung initialisiert. Mit diesem neuen Gesetz sollen die notwendigen Rechtsgrundlagen für den Aufbau einer nachhaltigen digitalen Geschäftsarchitektur für Kanton und Gemeinden geschaffen werden. Dazu gehören neben einem «single point of entry» für die Nutzenden (siehe die vorstehenden Ausführungen zum «Zürikonto») und stufengerechten Lösungen für die Identifikation und Authentisierung unter anderem auch gemeinsame Datenregister für eine automatische Abfüllung bereits vorhandener Daten (Basisregister), Zugriffs- und Datenverwaltung sowie Strukturen für die sichere Datenübermittlung. Um digitale Basisdienste in diesem Umfang rechtssicher einsetzen zu können, bedarf es eines sachgemäss ausgestalteten Rechtsrahmens. Dieser soll mit dem erwähnten Rechtsetzungsprojekt geschaffen werden.

Das Rechtsetzungsprojekt ist indessen aus verschiedenen Gründen noch nicht ausreichend weit fortgeschritten, um dem Kantonsrat bis zum Ablauf der Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zur vorliegenden Motion einen Erlassentwurf vorzulegen. Dies ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen:

Zum einen schliesst das Rechtsetzungsprojekt an das Rechtsetzungsprojekt zur Teilrevision VRG (Vorlage 5853) an und ergänzt dieses. Der Gesetzestext der Vorlage kann deshalb erst abschliessend ausgearbeitet werden, wenn die Beratungen zur Vorlage 5853 im Kantonsrat abgeschlossen sind und der Inhalt der Revision damit endgültig feststeht.

Zum andern verzögern Entwicklungen im Bereich der elektronischen Identität die Arbeiten am Projekt. Bis vor Kurzem war anzunehmen, dass der Bund eine elektronische Identität einführt und damit diesen Teil der digitalen Grundleistungen umsetzt. Mit diesem Vorhaben ist der Bund im ersten Anlauf jedoch gescheitert, da die Stimmberechtigten am 7. März 2021 das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungs-

dienste (BGEID 2019) abgelehnt haben. Nach dem Scheitern des BGEID 2019 hat der Regierungsrat umgehend ein Projekt für eine eigene Identifikationslösung gestartet. Das in diesem Zusammenhang vom Kanton in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Prof. Andreas Glaser (vgl. vorn) kam zum Schluss, dass der Kanton Zürich nur beschränkt über die Kompetenzen zum Erlass einer eigenen elektronischen Identität verfügt. Aus dem Gutachten ging auch hervor, dass eine E-ID mit einem breiten Einsatzbereich einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Mittlerweile hat der Bundesrat einen neuen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die elektronische Identität (BGEID 2022) vorgelegt. Die Botschaft zum BGEID 2022 soll voraussichtlich im Herbst 2023 vorliegen und die parlamentarischen Beratungen sollen Ende 2023 starten (vgl. bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html; zuletzt besucht am 8. Mai 2023).

Solange bezüglich der Entwicklungen auf Bundesebene Unsicherheiten bestehen, können die Arbeiten am erwähnten Rechtsetzungsprojekt betreffend die digitale Grundleistung «elektronische Identität» nicht abgeschlossen werden.

Für ein gelungenes Rechtsetzungsprojekt im Bereich digitale Verwaltung ist zudem die Koordination mit dem Bund und mit den Kantonen auch in anderen Bereichen der digitalen Grundversorgung entscheidend. Bund und Kantone haben zu diesem Zweck die Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz getroffen (BBl 2021 3030). Diese trat am 1. Januar 2022 in Kraft. Die Zusammenarbeitsorganisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Umsetzung einer gemeinsamen Institution nahm indessen mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich geplant, was aufgrund des Koordinationsbedarfs zu weiteren Verzögerungen bei den Arbeiten am erwähnten Rechtsetzungsprojekt führte.

Der Regierungsrat misst der Erfüllung der Motion hohe Priorität bei. Mit der Teilrevision des VRG gemäss Vorlage 5853, dem Erlass des SFUEG gemäss Vorlage 5908 sowie mit RRB Nr. 1331/2022 und der Gründung der Zusammenarbeitsorganisation egovpartner einschliesslich des finanziellen Beitrags an diese (Vorlage 5736) ist ein Grossteil der Forderungen bereits erfolgreich umgesetzt. Die Arbeiten am Vorentwurf für ein Gesetz über die digitale Verwaltung laufen auf Hochtouren. In ihrer Kombination schaffen diese Projekte nicht nur die für die digitalen Grundleistungen des Kantons und der Gemeinden notwendigen Rechtsgrundlagen, sondern auch die grundlegenden finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen.

Gestützt auf diese Erwägungen ersucht der Regierungsrat den Kantonsrat, die am 27. September 2023 ablaufende Frist für die Berichtserstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 158/2021 um ein Jahr bis zum 27. September 2024 zu erstrecken.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli