

Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2024

5985

Gesetz über elektronische Basisdienste (GEB)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2024,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 1. ¹ Dieses Gesetz regelt den Betrieb und die Nutzung von elektronischen Basisdiensten der kantonalen und kommunalen Behörden. Gegenstand und Geltungsbereich

² Die Erbringung einer elektronisch angebotenen Leistung durch eine Behörde richtet sich nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

³ Andere Gesetze können weitere elektronische Basisdienste vorsehen.

§ 2. Ein elektronischer Basisdienst beruht auf Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und steht den Behörden als gemeinsame Grundlage für die Erbringung verschiedener Leistungen zur Verfügung. Elektronischer Basisdienst

§ 3. ¹ Der Regierungsrat kann zur Gewährleistung der Durchgängigkeit der elektronischen Basisdienste nach diesem Gesetz untereinander und mit elektronisch angebotenen Leistungen technische und organisatorische Standards für alle Behörden für verbindlich erklären. Standards

² Er orientiert sich dabei am Stand der Technik und wählt nach Möglichkeit Standards, die national oder international bereits verbreitet sind.

³ Er sorgt gemäss § 8 Abs. 2 des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 dafür, dass die für verbindlich erklärten technischen und organisatorischen Standards unentgeltlich eingesehen oder bezogen werden können.

Verträge
mit Bund und
Kantonen

§ 4. Der Regierungsrat kann Verträge mit dem Bund und mit anderen Kantonen zur Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Basisdienste und zum Anschluss an elektronische Basisdienste im eigenen Namen abschliessen.

2. Abschnitt: Elektronische Basisdienste

A. Authentifizierung

Authentifi-
zierungsdienst
der Schweizer
Behörden

§ 5. Die Behörde kann zur Authentifizierung einer Nutzerin oder eines Nutzers den vom Bund betriebenen Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden verwenden.

Daten-
bearbeitung

§ 6. ¹ Die Behörde kann im Rahmen einer elektronisch angebotenen Leistung über den Authentifizierungsdienst die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlichen Personendaten anfordern, insbesondere

- a. amtliche Namen,
- b. alle Vornamen,
- c. Geburtsdatum und Geburtsort,
- d. Staatsangehörigkeit,
- e. Geschlecht,
- f. AHV-Nummer,
- g. verifizierte E-Mail-Adresse,
- h. Wohnadresse einschliesslich Postleitzahl und Ort.

² Sie legt fest, welche vom Authentifizierungsdienst angebotene Vertrauensstufe im Rahmen der elektronisch angebotenen Leistung erforderlich ist.

³ Der Regierungsrat kann die Einzelheiten für alle Behörden in einer Verordnung regeln.

Verantwortung

§ 7. Die Behörde, welche die Personendaten angefordert hat, ist bei deren Bearbeitung für die Einhaltung der Informationssicherheit und des Datenschutzes verantwortlich.

B. Webzugang

§ 8. ¹ Über den Webzugang kann auf elektronisch angebotene Leistungen der Behörden zugegriffen werden. Funktionen

² Eine angemeldete Person kann im Webzugang insbesondere

- a. für sie zum Abruf bereitstehende Anordnungen und Mitteilungen der Behörden in einer Übersicht anzeigen lassen,
- b. Angaben zu ihren Geschäftsvorgängen und zu Berechtigungen anzeigen lassen,
- c. Benachrichtigungen zu Geschäftsvorgängen einrichten und verwalten.

³ Der Webzugang ist im Rahmen seines Angebots ein massgeblicher Kanal für elektronische Verfahrenshandlungen.

§ 9. Die Anmeldung beim Webzugang erfolgt über die Authentifizierung gemäss §§ 5–7. Anmeldung

§ 10. ¹ Die Betreiberin oder der Betreiber des Webzugangs bearbeitet Personendaten und besondere Personendaten, soweit es zur Sicherstellung des technischen Betriebs oder zur technischen Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer erforderlich ist. Datenbearbeitung

² Anmeldungen über den Webzugang werden mit dem Zeitpunkt und dem technischen Identifikator des Authentifizierungsdienstes protokolliert.

³ Die Protokolldaten werden längstens zehn Jahre aufbewahrt.

§ 11. ¹ Die Betreiberin oder der Betreiber des Webzugangs kann den persönlichen Webzugang bei Verdacht auf eine unrechtmässige Nutzung vorläufig sperren. Sperrung des persönlichen Webzugangs

² Die betroffene Person wird mit einfachem E-Mail informiert.

§ 12. ¹ Die Betreiberin oder der Betreiber des Webzugangs kann den persönlichen Webzugang löschen und die Daten vernichten, wenn

- a. sich nach einer Sperrung die unrechtmässige Nutzung bestätigt oder
- b. der persönliche Webzugang mehr als fünf Jahre nicht genutzt worden ist. Löschung des persönlichen Webzugangs a. von Amtes wegen

² Die betroffene Person wird vorgängig mit einfachem E-Mail informiert.

- b. auf Verlangen der angemeldeten Person § 13. Die angemeldete Person kann die Löschung ihres persönlichen Webzugangs und die Vernichtung der Daten verlangen, wenn
- a. alle über den Webzugang eingeleiteten Verfahrenshandlungen abgeschlossen sind und
 - b. alle über den Webzugang bereitgestellten oder in technischer Bereitstellung befindlichen Mitteilungen abgerufen worden sind.
- c. Umfang § 14. Die Daten, die für die Erbringung der elektronisch angebotenen Leistungen aufbewahrt werden, sind von der Löschung des persönlichen Webzugangs nicht betroffen.
- Kosten § 15. ¹ Der Kanton kann Behörden, die eine elektronisch angebotene Leistung über den Webzugang verfügbar machen, zu einer Kostenbeteiligung verpflichten.
- ² Die Höhe der Kostenbeteiligung richtet sich nach der Art und dem Umfang der Leistung.
- ³ Für die Nutzerinnen und Nutzer ist der Webzugang kostenlos.

C. IKT-Grundversorgung und digitale Arbeitsplätze

- Datenbearbeitung für die IKT-Grundversorgung § 16. Werden Dienste der IKT-Grundversorgung des Kantons bezogen, bearbeitet die bereitstellende Organisationseinheit des Kantons Personendaten und besondere Personendaten, soweit dies für die Bereitstellung erforderlich ist.
- Datenbearbeitung für digitale Arbeitsplätze durch Dritte § 17. ¹ Das Bearbeiten von Personendaten und besonderen Personendaten in Applikationen digitaler Arbeitsplätze der Behörden kann an Dritte übertragen werden, wenn
- a. sich deren Rechenzentren in der Schweiz oder in einem Staat mit einem angemessenen Datenschutz befinden und
 - b. aufgrund der getroffenen technischen, organisatorischen und vertraglichen Massnahmen kein Grund zur Annahme besteht, dass ein ausländischer Staat auf die Daten zugreifen wird.
- ² Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007*.

* *Koordinationsbedarf mit Vorlage 5923*

3. Abschnitt: Entwicklung und Weiterentwicklung von elektronischen Basisdiensten

§ 18. ¹ Neue oder weiterentwickelte elektronische Basisdienste können vor der Schaffung einer besonderen Rechtsgrundlage betrieben werden, wenn Voraussetzungen

- a. die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Bearbeitung von Personendaten erfolgen soll, in einem Gesetz geregelt sind oder ein Rechtssetzungsverfahren eingeleitet worden ist,
- b. keine besonderen Personendaten bearbeitet werden oder eine Bewilligung gemäss § 28 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom ...* vorliegt und
- c. die übrigen Vorschriften über die Informationssicherheit und den Datenschutz eingehalten werden.

² Der Betrieb bedarf einer Bewilligung.

³ Die Bewilligung wird für längstens fünf Jahre erteilt. Sie kann ausnahmsweise einmalig um zwei Jahre verlängert werden.

* *Koordinationsbedarf mit Vorlage 5923*

§ 19. Für die Bewilligung des Betriebs eines Basisdienstes ist zu- Zuständigkeiten
ständig:

- a. beim Kantonsrat: dessen Geschäftsleitung,
- b. bei einem Gericht: die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte,
- c. bei einer Direktion oder bei der Staatskanzlei: der Regierungsrat,
- d. bei einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt: deren oberstes strategisches Organ,
- e. bei einer Gemeinde: der Gemeindevorstand,
- f. bei einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft: deren Vorstand.

4. Abschnitt: Schlussbestimmung

§ 20. Das Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen vom 23. August 1999 wird wie folgt geändert: Änderung
bisherigen
Rechts

Titel:

**Gesetz
über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen (AIDLG)**

Grundsatz

§ 1. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Soweit öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei privatrechtlich handeln, ist das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz sinngemäss anwendbar.

Amtsgeheimnis
und Daten-
schutz

§ 3. ¹ Das öffentliche Organ darf Personendaten und besondere Personendaten im Sinne des Gesetzes über die Information und den Datenschutz und solche, die im Interesse des Staates der Geheimhaltung unterliegen, privat- oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen nur dann zum Bearbeiten übertragen, wenn sie durch technische, organisatorische und vertragliche Massnahmen vor unbefugter Einsichtnahme geschützt sind.

² Die Auslagerung der Bearbeitung von Daten in Applikationen digitaler Arbeitsplätze der Behörden an Dritte richtet sich nach dem Gesetz über elektronische Basisdienste vom ...

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 158/2021 betreffend Digitale Grundleistungen Kanton und Gemeinden erledigt ist.

Bericht

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 390/2018 die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 festgesetzt. Mit dieser Strategie hat er die Grundlagen für eine gezielte und koordinierte Digitalisierung der Verwaltung und die Entwicklung eines digitalen Leistungsangebots gelegt. Das im Rahmen der Strategie festgesetzte Leitbild sieht vor, dass die kantonale Verwaltung eine offene und digital vernetzte Organisation sein soll, die sowohl nach innen als auch nach aussen bedürfnisgerecht, sicher und durchgängig digital agiert. Die Strategie wird bis Ende 2024 erneuert.

Grundlage für die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung bilden die Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs». Die Umsetzung der Leitsätze erfolgt im Rahmen von fünf strategischen Initiativen (RRB Nrn. 1362/2021, 1331/2022 und 914/2023). Die strategische Initiative Recht (SI Recht) befasst sich mit den rechtlichen Aspekten der digitalen Transformation. Diese sollen proaktiv und mit Blick auf die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen angegangen werden (Ambition SI Recht, RRB Nr. 1331/2022, S. 5). Digitale Basisdienste bilden Gegenstand des Handlungsfelds 2 der SI Recht. Um digitale Basisdienste rechtssicher einsetzen zu können, bedarf es eines sachgemäss ausgestalteten Rechtsrahmens (siehe RRB Nr. 1331/2022, S. 6).

Aufgrund ihrer umfassenden Nutzungsmöglichkeiten können Basisdienste in der Regel nicht auf bestehende Fachgesetze gestützt werden, sondern bedürfen einer eigenen Rechtsgrundlage. Für die Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung und damit der digitalen Transformation ist die Schaffung dieser Rechtsgrundlagen als wichtig und dringlich einzustufen. Mit der Motion KR-Nr. 158/2021 betreffend Digitale Grundleistungen Kanton und Gemeinden hat der Kantonsrat zudem den Regierungsrat beauftragt, gesetzliche Grundlagen für ein digitales, standardisiertes Grundleistungsangebot von Kanton und Gemeinden zu schaffen (Stichwort Digitaler Service Public).

Mit Beschluss Nr. 1230/2023 hat der Regierungsrat einem entsprechenden Normkonzept zugestimmt und die Staatskanzlei beauftragt, ihm einen Gesetzesentwurf im Sinne des Normkonzepts zu unterbreiten. Das Vorhaben setzt sowohl die skizzierten rechtlichen Bestrebungen im Rahmen der SI Recht als auch die vorgenannte Motion um.

Gestützt auf das Normkonzept hat die Staatskanzlei einen Vorentwurf und einen erläuternden Bericht ausgearbeitet. Mit Beschluss Nr. 147/2024 ermächtigte der Regierungsrat die Staatskanzlei, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. In die Vernehmlassung gegeben wurde der Vorentwurf mit erläuterndem Bericht für ein neues Gesetz über digitale Basisdienste vom 31. Januar 2024 (nachfolgend VEGesetz über digitale Basisdienste) und eine Nebenänderung des Gesetzes über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen vom 23. August 1999 (LS 172.71).

B. Ziele und Umsetzung

Elektronische Basisdienste (auch: digitale Basisdienste, Grund-/Basisleistung oder Basisservice) sind von entscheidender Bedeutung, um staatliche Leistungen nutzendefreundlich anzubieten und effizient abzuwickeln. Sie ermöglichen den Nutzenden, ihre Rechte und Pflichten einfach, durchgängig und sicher digital wahrzunehmen. Den Behörden dienen Basisdienste als gemeinsame Grundlage für das Erbringen von Leistungen und tragen damit zur digitalen Transformation der Verwaltung bei. Dies gilt sowohl innerhalb der einzelnen Verwaltungseinheiten als auch im Verhältnis zwischen Kanton, Gemeinden und dezentralen Verwaltungsträgern.

Unter einem Basisdienst kann mit Blick auf das Verständnis auf Bundesebene und in anderen Kantonen ein auf Informations- und Kommunikationstechnologien beruhender Dienst verstanden werden, der eine gemeinsame, übergreifende Grundlage für darauf aufbauende Leistungen bildet. Ein Basisdienst besteht losgelöst von einer einzelnen Aufgabe und steht in der Regel unbestimmt vielen Behörden zur Verfügung. In Kohärenz mit der zürcherischen und bundesrechtlichen Gesetzesprache, die vorrangig den Begriff «elektronisch» verwendet, wird im Gegensatz zum Vorentwurf nachfolgend nicht mehr der Begriff «digitale Basisdienste», sondern «elektronische Basisdienste» verwendet.

Elektronische Basisdienste, wie z. B. ein gemeinsamer Einstiegspunkt zu elektronisch angebotenen Leistungen der Behörden oder eine Zugangslösung («Login»), ermöglichen es privaten Nutzenden, ihre Rechte und Pflichten einfach, durchgängig und sicher digital wahrzunehmen. Nutzende sollen sich effizient mit den Behörden austauschen und mit möglichst geringem Aufwand Geschäfte abwickeln können. Den Behörden dienen elektronische Basisdienste als gemeinsame Grundlage für das Erbringen von Leistungen. Dadurch tragen sie zugleich zur digitalen Transformation der Verwaltung bei. Dies gilt sowohl innerhalb der einzelnen Verwaltungseinheiten als auch im Verhältnis zwischen Kanton, Gemeinden und dezentralen Verwaltungsträgern wie etwa Spitälern, Hochschulen oder der Gebäudeversicherung.

Mit dem vorliegenden Gesetz sollen die erforderliche gesetzliche Verankerung und damit zukunftsorientierte, langfristig angelegte und technologie neutrale Grundlagen für elektronische Basisdienste geschaffen werden.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zum VE-Gesetz über digitale Basisdienste lief vom 13. Februar bis 13. Mai 2024. Innert teilweise erstreckter Frist haben insgesamt 56 Teilnehmende (vier politische Parteien, 32 politische Gemeinden, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute, der Verband Zürcher Schulpräsidenten, der Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen, vier öffentlich-rechtliche Anstalten, zwei kirchliche Körperschaften, drei Vertreterinnen und Vertreter aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, zwei verwaltungsunabhängige kantonale Stellen sowie fünf Privatpersonen und private Organisationen) Stellung genommen.

Die Stossrichtung der Vorlage wurde mehrheitlich begrüsst und die Notwendigkeit der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für Basisdienste anerkannt. Mehrfach positiv beurteilt wurden der modulare Aufbau, die entwicklungs offene Ausgestaltung der Bestimmungen sowie die Berücksichtigung des Anliegens nach Interoperabilität. Verschiedentlich wurde gefordert, dass das Gesetz konsequent technologie neutral zu halten sei.

Vereinzel beantragt worden ist die Aufnahme von Legaldefinitionen. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Begriffs «Basisdienst» für das Gesetz über elektronische Basisdienste wird diesem Anliegen mit der Aufnahme einer Legaldefinition Rechnung getragen. Es handelt sich hierbei um einen Fachausdruck mit hohem Abstraktionsgrad. Der Begriff ist für die Rechtsanwendung insoweit eingegrenzt, als die Legaldefinition nur im Geltungsbereich des Gesetzes über elektronische Basisdienste gilt. Rechtlich erheblich ist für die Frage der anwendbaren Rechtsgrundlagen die Abgrenzung eines Basisdienstes gegenüber einer Fachapplikation. Letztere dient einer Behörde unmittelbar zur Erfüllung seiner Aufgaben und nach Massgabe der Fachgesetzgebung.

In Bezug auf den Geltungsbereich haben mehrere selbstständige Anstalten beantragt, dass sie vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen oder die Vorgaben für sie optional als Kann-Formulierungen auszugestalten seien. Zu gross seien die Unterschiede zwischen der Verwaltungstätigkeit und den Tätigkeiten der selbstständigen Anstalten. Die erforderlichen Anpassungen der vielfach bereits bestehenden Lösungen könnten Mehrkosten verursachen, die Forschungsfreiheit sei gefährdet und Wettbewerbsnachteile seien zu erwarten. Der Gegenstand und Gel-

tungsbereich des Gesetzes sind mit dieser Position vereinbar: Es besteht für eine Behörde und damit auch für selbstständige Anstalten keine Pflicht, einen elektronischen Basisdienst im Sinne des Gesetzes zu nutzen; die Bestimmungen kommen erst dann zur Anwendung, wenn eine Behörde sich zur Nutzung eines im Gesetz geregelten Basisdienstes entscheidet. Somit bleibt die Autonomie der selbstständigen Anstalten gewahrt. Gleichzeitig kann sich eine selbstständige Anstalt auf die kantonrechtliche Grundlage berufen, sollte sie sich beispielsweise für die Nutzung des Authentifizierungsdienstes des Bundes entscheiden wollen. Der sachliche Geltungsbereich ist zudem beschränkt; bestehende Basisdienste sind nicht erfasst. So können beispielsweise bereits genutzte Authentifizierungslösungen aus dem Hochschul- oder Gesundheitsbereich weiterhin genutzt werden. Namentlich gelten die Bestimmungen nur im Zusammenhang mit den in vorliegendem Gesetz geregelten Basisdiensten. Es können nur Standards für verbindlich erklärt werden, die insbesondere für das Funktionieren des Webzugangs erforderlich sind. § 3 E-GEB ermächtigt den Regierungsrat nicht dazu, die Standardisierung im Bereich der Verwaltungsautonomie der Hochschulen oder Spitäler festzuschreiben. An der Gesetzesstruktur kann daher festgehalten werden; präzisiert wurde der Geltungsbereich, wonach sich bestehende Basisdienste der Behörden nach der Fachgesetzgebung richten.

In der Vernehmlassung wurde des Weiteren vorgeschlagen, die Bestimmung zur Entwicklung von Basisdiensten der Regelung zu Pilotversuchen auf Bundesebene nach Art. 15 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBA, SR 172.019) anzugleichen. Dort werden insbesondere die Voraussetzungen aufgeführt, die für einen Pilotversuch zu erfüllen sind, wobei Art. 35 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) zur automatisierten Datenbearbeitung von u. a. besonders schützenswerten Personendaten vorbehalten bleibt (Abs. 2). Analog dazu könnte eine kantonale Regelung so ausgestaltet sein, dass sich die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen nach §§ 28 f. gemäss Antrag für eine Totalrevision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (E-IDG, Vorlage 5923) richtet und für die Bearbeitung anderer Informationen im Rahmen von Pilotversuchen eine Grundlage im Gesetz über elektronische Basisdienste anwendbar wäre. Eine solche Variante wurde indessen bereits bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs geprüft und verworfen. Die vorliegende Bestimmung im Gesetz über elektronische Basisdienste soll gerade nicht Pilotversuche regeln, sondern die Inbetriebnahme von neu entwickelten oder weiterentwickelten Basisdiensten. Damit soll dem Bedürfnis in der Verwaltung Rechnung getragen werden, die zur Erbringung von staatlichen Leistungen erforderlichen Basisdienste auszubauen und weiterzuentwickeln. Mit den auf Gesetzesstufe verankerten Voraussetzungen wird das Legalitätsprinzip gewahrt. Um eine zu weite

Auslegung des Begriffs «Basisdienst» zu vermeiden, kann auf die neu aufgenommene Legaldefinition verwiesen werden. Als Unterscheidungskriterium für die Anwendung der Bestimmung zur Entwicklung und Weiterentwicklung bedeutsam ist, ob besondere Personendaten bearbeitet werden oder nicht.

In der Vernehmlassung wurden auch Erwartungen geäussert, dass das elektronisch verfügbare Leistungsangebot laufend ausgebaut werden solle. Verschiedene Leistungen der Behörden sind bereits heute elektronisch verfügbar. Der Grundsatz der Freiwilligkeit bleibt bestehen: Weder müssen Nutzende elektronisch angebotene Leistungen via Webzugang nutzen noch müssen Behörden ihre Leistungen elektronisch anbieten und über den Webzugang zugänglich machen. Gemeinden und ihre Organisationen haben beantragt, dass für die Entwicklung und Weiterentwicklung von elektronisch angebotenen Leistungen paritätisch zusammengesetzte Gremien eingesetzt werden sollen. Da Gemeinden und Städte direkt betroffen und vielfach für die Umsetzung verantwortlich seien, sollten sie angemessen einbezogen werden. Von der ausdrücklichen Verankerung eines solchen Einbezuges auf Gesetzesstufe kann abgesehen werden. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Städte bzw. der sie vertretenden Organisationen (Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute und der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich) werden projektseitig sowohl bei Projekten der Entwicklung von elektronischen Basisdiensten als auch bei Gesetzgebungsprojekten regelmässig frühzeitig einbezogen. Zudem hat der Kanton bereits aufgrund der Kantonsverfassung die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen zu berücksichtigen und die Gemeinden rechtzeitig anzuhören (Art. 85 Kantonsverfassung [LS 101]). So werden Gemeinden und Städte bei Rechtsetzungsvorhaben, die – wie die Rechtsgrundlagen für elektronische Basisdienste – mehrere Staatsebenen umfassen, zur Vernehmlassung eingeladen.

Kontrovers diskutiert wurde in der Vernehmlassung der Regelungsvorschlag zur Nutzung von cloudbasierten Applikationen im Rahmen von digitalen Arbeitsplätzen. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden beantragte eine Anpassung der Voraussetzungen oder den Verzicht auf die Bestimmung. Vereinzelt wurde das Verhältnis zum Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) und zum Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen thematisiert. Eine allgemeine Regelung der Nutzung von Cloud-Diensten bewegt sich ausserhalb der Regelungsmaterie des vorliegenden Entwurfs und richtet sich nach dem IDG.

Im Gesetz über elektronische Basisdienste soll ergänzend zu diesen bestehenden Regelungen die Auslagerung im spezifischen Anwendungsfall von cloudbasierten Applikationen in digitalen Arbeitsplätzen der

Behörden geregelt werden. Dieser kann als primär verwaltungsinterner Basisdienst den Basisdiensten zugeordnet werden und ist technisch so weit konkretisiert bzw. konkretisierbar, dass er einer Regelung zugänglich ist.

Weitere Anträge betreffen die Normstufe der Regelung. Namentlich wird auf juristische Gutachten und Rechtsauffassungen verwiesen, wonach Gesetzesgrundlagen (im formellen Sinne) nicht erforderlich seien. Soweit ersichtlich befassen sich diese in der Vernehmlassung genannten Gutachten aber nicht oder nur ansatzweise mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Auslagerung in eine Cloud eines ausländischen Unternehmens – aus grundrechtlicher Sicht, also auch unter Berücksichtigung des verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmens – überhaupt zulässig ist.

Aus staats- und grundrechtlichen Überlegungen wird vom Verzicht auf eine Bestimmung abgesehen. Die zu schaffende Gesetzesgrundlage soll zur Rechtssicherheit in einem Bereich mit rechtlich offenen Fragen wie technologisch-dynamischen Entwicklungen beitragen. So soll das Gesetz über elektronische Basisdienste insbesondere dazu dienen, den Gemeinden eine (präzisierende) Rechtsgrundlage für die Nutzung von cloudbasierten Applikationen in digitalen Arbeitsplätzen der Behörden zu schaffen. Die Bestimmung wurde mit Blick auf die in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken zur Umsetzbarkeit in der Praxis überarbeitet. Die Voraussetzungen sollen die bestehende Arbeitsrealität angemessen berücksichtigen und technologischen Entwicklungen so weit wie möglich Raum belassen. Anliegen des Datenschutzes und der Informationssicherheit sind in einem ausgewogenen Verhältnis und mit Blick auf ein öffentliches Interesse an einer effizienten und zeitgemässen Verwaltung aufzunehmen.

Es ist davon auszugehen, dass technische Massnahmen, die insbesondere die Daten- bzw. Informationssicherheit erhöhen, weiterentwickelt werden und letztlich vom Angebot der gewählten Anbietenden von Applikationen in digitalen Arbeitsplätzen der Behörden abhängen. Daher wird davon abgesehen, bereits auf Stufe des formellen Gesetzes eine bestimmte technologische Massnahme vorzugeben (Verschlüsselung mit Schlüsselhoheit beim öffentlichen Organ). Die Behörde ist verantwortlich, mit technischen, organisatorischen und vertraglichen Massnahmen sicherzustellen, dass das Risiko eines Zugriffs auf Daten durch einen ausländischen Staat auf ein Mindestmass reduziert wird.

Im Gesetzestext wird auf die Begrifflichkeit «cloudbasiert» verzichtet, da es sich hierbei um einen noch (zu) unklaren Begriff handelt. Juristisch massgeblich ist die Qualifikation des «Cloud-Computings» als Form der Datenbearbeitung durch Dritte. Der Gegenstand der Bestimmung im Gesetz über elektronische Basisdienste ist auf die Datenbearbeitung im Rahmen der Applikationen in digitalen Arbeitsplätzen der Behörden beschränkt.

D. Auswirkungen der Vorlage

1. Private

Mit elektronischen Basisdiensten sind überwiegend positiv zu wertende Auswirkungen verbunden: Basisdienste bieten einer Vielzahl von Nutzerinnen und Nutzern einen Mehrwert, indem sie den Zugang zu elektronisch angebotenen Leistungen der Behörden vereinheitlichen und erleichtern. Basisdienste machen die Leistungen für Nutzerinnen und Nutzer einfacher zugänglich. Unabhängig von Ort und Zeit stehen Leistungen elektronisch zur Verfügung. Solche Leistungen umfassen zurzeit etwa die elektronische Abwicklung von Bewilligungen (Arbeitsbewilligungen, Bewilligungen im Gesundheitswesen oder im Bereich Taxi- und Limousinendienste), Steuererklärungen, Einbürgerungsverfahren oder den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung. Der Leistungskatalog wird weiter entlang der Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft weiterentwickelt sein.

Die Nutzung von Basisdiensten durch Nutzerinnen und Nutzer beruht gemäss Gesetzesentwurf auf Freiwilligkeit. Davon zu unterscheiden ist die Pflicht, einzelne Behördengänge elektronisch vornehmen zu müssen. Dies betrifft nicht den Basisdienst selbst, sondern die Erbringung einer Leistung, die über einen Basisdienst zugänglich gemacht wird oder werden kann. Entsprechend bleibt die Fachgesetzgebung vorbehalten. Auch der Kontakt mit den Behörden wird erleichtert. Von zusätzlichen finanziellen Auswirkungen für private Nutzerinnen und Nutzer ist nicht auszugehen. Im Gegenteil sind Einsparungen möglich, wenn beispielsweise Versandkosten oder Anfahrtswege entfallen. Gebühren für die Nutzung von einzelnen elektronischen Basisdiensten können nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden und hängen zum Teil auch von Entwicklungen auf Bundesebene ab.

2. Gemeinden

Für die Gemeinden bringen einheitliche kantonale Lösungen, denen sie sich anschliessen können, einen erheblichen Mehrwert. Sie können in ihren Zuständigkeitsbereichen einen zeitgemässen Service public anbieten und profitieren aufgrund der Vereinheitlichung und Durchgängigkeit von Effizienzsteigerungen in den verwaltungsinternen Prozessen. Gleichzeitig führt der Gesetzesentwurf keine Pflicht zum elektronischen Anbieten von Leistungen ein, sondern stellt den erforderlichen Rechtsrahmen für elektronische Basisdienste dar. Die Gemeinden werden in die Weiterentwicklung der Dienste miteinbezogen und können ihre Anliegen einbringen.

Die Entwicklung eines elektronischen Angebots und Anpassungen bestehender Angebote bringen Kosten mit sich. Diese sind im Einzelfall abzuschätzen und hängen von verschiedensten Faktoren ab. Da mit dem Gesetz über elektronische Basisdienste keine Pflicht eingeführt wird, Dienstleistungen elektronisch anzubieten, ergeben sich keine direkten Mehrkosten. Vorbehalten ist die Kostenbeteiligung, wenn ein elektronisches Angebot an einen Basisdienst angeschlossen werden soll.

3. Kanton

Wie bei den Gemeinden tragen die elektronischen Basisdienste auch auf kantonaler Ebene zur Effizienzsteigerung bei und vereinfachen die Kommunikation zwischen den Behörden einerseits sowie mit der Bevölkerung und der Wirtschaft andererseits. Das Gesetz über elektronische Basisdienste schafft die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die rechtssichere Nutzung von elektronischen Basisdiensten und deren Neu- und Weiterentwicklung. Entsprechend soll dieses Gesetz den Behörden die Nutzung von elektronischen Basisdiensten ermöglichen. Die Behörden werden aber nicht verpflichtet, ihre Leistungen auch oder ausschliesslich elektronisch anzubieten.

Das Gesetz über elektronische Basisdienste schafft Rechtsgrundlagen für elektronische Basisdienste. Nicht geregelt wird, ob und in welchem Umfang eine Leistung elektronisch zur Verfügung gestellt wird. Der rechtliche Rahmen für die elektronische Erbringung von Leistungen ergibt sich in erster Linie aus den Fachgesetzen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Digitalisierung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung erleichtert und beschleunigt Verfahren und interne Prozesse. Die Effizienzsteigerung kann zu Einsparungen im kantonalen Haushalt führen. Kosteneinsparungen insgesamt lassen sich jedoch nicht oder nur schwierig berechnen. Die Vorlage hält die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ein. Die elektronische Erbringung von Leistungen ohne Medienbrüche wirkt sich vereinfachend, effizienzsteigernd und damit beschleunigend aus, was § 2 Abs. 1 EntlG Rechnung trägt. Im Weiteren wirkt sich der elektronische Weg hinsichtlich Material und Versand kostensparend aus. Auch die vorgesehenen Rahmenbedingungen des neuen Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetzes (SFUEG; Vorlage 5908) werden erfüllt: Namentlich erleichtert die Verfügbarkeit von digitalen Leistungen über einen zentralen Webzugang den elektronischen Verkehr von Unternehmen mit den Behörden und Verwaltungseinheiten (siehe § 7 SFUEG gemäss Vorlage 5908).

Entwicklung und Betrieb sowie die Weiterentwicklung von elektronischen Basisdiensten bringen Kosten mit sich. Wenn Behörden elektronische Basisdienste nutzen, haben sie sich an den Kosten zu beteiligen. Eine Kostenbeteiligung ist namentlich dann vorgesehen, wenn beispielsweise eine elektronisch angebotene Leistung über den Webzugang verfügbar gemacht wird. Die Höhe der Kostenbeteiligung richtet sich nach der Art und dem Umfang der Leistung. Hierbei ist das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu berücksichtigen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, wobei die betroffenen Behörden angemessen einzubeziehen sind.

Zu erwarten ist ein Initialisierungsaufwand für eine Behörde, wenn sie eine Leistung elektronisch anbieten will. Kosten können sich weiter ergeben, wenn organisatorische und technische Massnahmen einzuführen oder anzupassen sind. Dies ist beispielsweise bei der Umsetzung von Anforderungen an einen digitalen Arbeitsplatz oder von Standards, die vom Regierungsrat für verbindlich erklärt worden sind, der Fall. Der konkrete Aufwand kann nicht beziffert werden, zumal er von mehreren Faktoren abhängt, wie etwa der bestehenden Infrastruktur einer Behörde und der Ausgestaltung einer elektronisch anzubietenden Leistung.

F. Erledigung der Motion KR-Nr. 158/2021 betreffend Digitale Grundleistungen Kanton und Gemeinden

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 in der Motion geforderte Stossrichtung unterstützt die Bestrebungen des Regierungsrates, weshalb der Regierungsrat bereit war, die Motion entgegenzunehmen. Der Kantonsrat hat die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung um ein Jahr bis zum 27. September 2024 erstreckt (KR-Nr. 158a/2021). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die Forderungen der Motion umgesetzt, soweit sie nicht bereits im Laufe der letzten Jahre umgesetzt worden sind. Mit der Änderung vom 30. Oktober 2023 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2), die am 1. Januar 2026 in Kraft tritt (RRB Nr. 727/2024),

dem Erlass des SFUEG gemäss Vorlage 5908 und der Gründung der Zusammenarbeitorganisation egovpartner einschliesslich des finanziellen Beitrags an diese (Vorlage 5736) ist ein Grossteil der Forderungen bereits erfolgreich umgesetzt.

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Gegenstand und Geltungsbereich

Abs. 1: Mit dem Neuerlass werden der Betrieb und die Nutzung von elektronischen Basisdiensten der kantonalen und kommunalen Behörden geregelt. Der Betrieb umfasst auch die Entwicklung von neuen Basisdiensten und die Weiterentwicklung bestehender Basisdienste. Die Bestimmungen des Gesetzes über elektronische Basisdienste gelten, wenn eine Behörde einen elektronischen Basisdienst betreibt oder über diese eine Leistung erbringt. Bietet z.B. ein kantonales Amt eine Leistung elektronisch an und möchte diese Leistung den Nutzenden über den zentralen Zugang zur Verfügung stellen, hat das Amt die entsprechenden Bestimmungen über den Zugang zu beachten. Das Gesetz über elektronische Basisdienste kommt auch dann zur Anwendung, wenn die Behörde einen neuen elektronischen Basisdienst entwickeln oder einen bestehenden elektronischen Basisdienst weiterentwickeln will.

Um die Grundlagen für umfassende und wirksame elektronische Basisdienste im Kanton zu schaffen, wird der persönliche Geltungsbereich möglichst weit gezogen. Der Begriff der Behörde erfasst den Kantonsrat, die Gemeindeparlamente sowie die Gemeindeversammlungen, Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons und der Gemeinden sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit Letztere mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Der persönliche Geltungsbereich umfasst auch Gemeindebehörden und selbstständige Anstalten. Zu berücksichtigen sind die Gemeindeautonomie bzw. die unterschiedlich stark ausgeprägte Organisationsautonomie der selbstständigen Anstalten. Der gemeinsame kantonalrechtliche Rahmen ermöglicht es auch ihnen bei Bedarf, die im Gesetz geregelten Basisdienste nutzen zu können, ohne dabei auf bestehende Lösungen verzichten zu müssen.

Die Nutzung der im Gesetz genannten elektronischen Basisdienste ist grundsätzlich freiwillig. Nutzt eine natürliche oder eine juristische Person einen Basisdienst, gelten die entsprechenden Bestimmungen über den betreffenden Basisdienst. Einzelne elektronische Basisdienste umfassen primär Vorgänge zwischen den Behörden. Entsprechend stehen solche «behördeninternen» elektronischen Basisdienste den Nutzerinnen und Nutzern nicht zur Verfügung. Ausnahme zur freiwilligen Nut-

zung können in einzelnen Sachbereichen vorgesehen sein, sodass der Kontakt mit Behörden oder die Vornahme eines Geschäftsvorganges (z. B. die Einreichung eines Bewilligungsgesuchs) primär oder ausschliesslich elektronisch stattzufinden hat. Die Rechtsgrundlage für eine solche Pflicht ergibt sich aus dem Verfahrensrecht und/oder der Fachgesetzgebung.

Abs. 2: Dieser Absatz verdeutlicht, dass elektronische Basisdienste unabhängig von den jeweiligen Aufgaben und der namentlich daraus resultierenden Leistung einer Behörde bestehen. Entsprechend werden mit dem Gesetz über elektronische Basisdienste namentlich keine Rechtsgrundlagen dafür geschaffen, dass eine Behörde eine Leistung elektronisch anbieten kann. Hierfür sind die entsprechenden Fachgesetze massgebend.

Bereichsspezifische Bestimmungen – insbesondere des Bundesrechts, etwa zur elektronischen Kommunikation in der Justiz – bleiben ebenfalls vorbehalten. Die Hoheit über die Daten im Rahmen der elektronisch angebotenen Leistung und somit auch der einzelnen Geschäftsfälle der Nutzenden bleibt bei der zuständigen Behörde. Die für die Datenbearbeitung erforderlichen Rechtsgrundlagen ergeben sich aus der Fachgesetzgebung und aus § 44 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1). Die Behörde, welche die Leistung elektronisch anbietet, bleibt für die Archivierung und die Einhaltung der Lösungsfristen verantwortlich.

Die Anforderungen bestehen grundsätzlich unbeschaffen von der Art und Weise der Nutzung, des Betriebs oder der Entwicklung eines Basisdienstes; nimmt eine Behörde beispielsweise eine Leistung einer anderen Behörde in Anspruch, gelten für eine solche Nutzung mitunter (auch) die Bestimmungen des Gesetzes über elektronische Basisdienste, wenn in der besagten Konstellation ein im Gesetz geregelter elektronischer Basisdienst genutzt wird.

Abs. 3: Teilweise bestehen bereits elektronische Basisdienste der Behörden. Der vorliegende Absatz präzisiert, dass sich solche Basisdienste nach der Fachgesetzgebung richten.

§ 2. Elektronischer Basisdienst

Unter einem elektronischen Basisdienst ist mit Blick auf das Verständnis auf Bundesebene und in anderen Kantonen ein auf Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) basierender Dienst zu verstehen, der eine gemeinsame Grundlage für darauf aufbauende Leistungen bildet. Zentrales Element ist der Querschnittscharakter eines Basisdienstes: Ein elektronischer Basisdienst besteht losgelöst von einer einzelnen (Verwaltungs-)Aufgabe und steht in der Regel unbestimmt vielen Behörden zur Verfügung.

§ 3. Standards

Abs. 1: Standardisierung trägt dazu bei, dass unterschiedliche Systeme miteinander kompatibel und somit interoperabel sind. Die Standardisierung, namentlich der technischen Schnittstellen von Applikationen zu elektronischen Basisdiensten und Basisdiensten untereinander, kann massgeblich zur Durchgängigkeit beitragen und damit auch die Entwicklung der digitalen Transformation der Behörden in der institutionenübergreifenden Zusammenarbeit entscheidend fördern. Zum Informationsaustausch zwischen Basisdiensten ist zusätzlich die semantische Interoperabilität («inhaltliche» Interoperabilität) zu berücksichtigen, also die Harmonisierung von Datenmodellen und -definitionen bei Basisdiensten (hierzu auf Bundesebene Art. 12 Abs. 1 EMBAG bezüglich technischer, organisatorischer und prozeduraler Standards, in Verbindung mit Art. 4–8 der Verordnung über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben [SR 172.019.1], die in erster Linie Regelungen zur semantischen Interoperabilität vorsehen).

Der Regierungsrat kann auf der Grundlage dieser Bestimmung Standards für verbindlich erklären. Statt einer starren Verankerung auf Gesetzesstufe soll mittels Verordnung rasch auf Bedürfnisse der Behörden nach Standardisierung und auf Entwicklungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen reagiert werden können. Ziel ist es, soweit möglich und erforderlich, regulatorisch zu einer Vereinheitlichung der Vorgaben beizutragen, die das Funktionieren der elektronischen Basisdienste im Kanton oder die Anbindung an Lösungen anderer Kantone oder des Bundes erleichtern.

Abs. 2: Der Regierungsrat soll sich bei der Wahl für zu verbindlich zu erklärende Standards am aktuellen Stand der Technik orientieren. Beigezogen werden können die national oder international entwickelten Standards (z. B. eCH-Standards, ISO-Standards usw.). Innerkantonal zu berücksichtigen ist die Archivtauglichkeit der Formate nach Massgabe der Archivgesetzgebung (Archivgesetz [LS 170.6] sowie Archivverordnung [LS 170.61]) und der Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit (IVSV, LS 170.8). Damit soll letztlich verhindert werden, dass für die öffentlichen Organe aufgrund von Anpassungen an die für verbindlich erklärten Standards unverhältnismässig hohe Mehrkosten entstehen; im Gegenteil kann Standardisierung zu einer effizienteren Zusammenarbeit und damit verbunden zu Kosteneinsparungen führen.

Abs. 3: Der Regierungsrat soll dafür sorgen, dass die für verbindlich erklärten technischen und organisatorischen Standards nach Massgabe des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (LS 170.5) unentgeltlich einsehbar oder bezogen werden können. Die Anwendung von Standards kann den Markteintritt von Anbieterinnen und Anbietern im Bereich der digitalen Verwaltung grundsätzlich erleichtern und die Erar-

beutung von technischen Lösungen beschleunigen. Hingegen können Standards von Dritten Markteintritte erschweren, wenn sie gebührenpflichtig sind und unter Umständen aufeinander verweisen. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen könnte dieser Umstand den Markteintritt erschweren. Ein kostenfreier, praxistauglicher Zugang zu Standards bietet sich auch aus rechtlicher Sicht an (vgl. Felix Uhlmann, «Die Normen können bei ... bezogen werden» – Gedanken zur Publikation und Verbindlichkeit privater Normen, in: LeGes 2013/1, S. 89–104). Mittelfristig gesehen ist dies auch aus Sicht des Kantons vorteilhaft, da er von einer grösseren Zahl an Offerten in Beschaffungsverfahren profitieren kann, beispielsweise in weniger umfangreichen Informatikprojekten, die auch von kleineren Unternehmen erfüllbar sind. Die Einzelheiten zur Ausarbeitung von Standards, deren Unterbreitung an den Regierungsrat zur Verbindlicherklärung sowie deren gebührenfreie öffentliche Zugänglichmachung werden in den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

§ 4. Verträge mit Bund und Kantonen

Elektronische Basisdienste werden von Behörden unabhängig von einzelnen Aufgaben genutzt. Im föderalistischen Kontext bestehen verschiedene Bestrebungen im Bereich der Digitalisierung. Um bei Bedarf den Anschluss an Lösungen wie z. B. eine Plattform des Bundes bzw. des Bundes gemeinsamen mit den Kantonen oder anderer Kantone sicherstellen zu können, müssen unter Umständen Verträge zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund und/oder anderen Kantonen abgeschlossen werden.

Ein Beispiel ist der Vertrag zur Gründung einer Körperschaft, die eine zentrale Plattform für die Abwicklung der elektronischen Kommunikation in der Justiz aufbaut und betreibt (vgl. Art. 3 E-Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz, BBl 2023 679). Gestützt auf § 4 soll der Regierungsrat namentlich diesen Vertrag im eigenen Namen abschliessen können (§ 7 Abs. 3 lit. b OG RR).

2. Abschnitt: Elektronische Basisdienste

A. Authentifizierung

§ 5. Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden

Für den Zugriff auf elektronisch angebotene Leistungen öffentlicher Organe ist es oftmals nötig, Kontakt- und Identitätsdaten der Nutzerinnen und Nutzer in angemessener Qualität zu erfassen. Mit einem Authentifizierungs- bzw. Authentisierungsvorgang erfolgt die Prüfung einer behaupteten Identität eines Subjekts. Das Vorhaben «Authentifi-

zierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)» des Bundes schafft ein nationales, einheitliches und standardisiertes Authentisierungs- und Identitätsverwaltungssystem. Mit AGOV sollen sich natürliche Personen vor allen Schweizer Behörden sicher identifizieren können, wenn dies für eine Leistung eines öffentlichen Organs erforderlich ist. AGOV wird vom Bund betrieben und ist durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Gestützt auf Art. 11 Abs. 3 EMBAG wird AGOV auch den Kantonen und Gemeinden als IKT-Mittel zur Verfügung gestellt. Die Behörden können den Dienst im Rahmen ihrer Bedarfsverwaltung einsetzen. Für die Verwendung von AGOV mit einem breiten Einsatzbereich schafft das Gesetz über elektronische Basisdienste die kantonalrechtlichen Grundlagen.

Der Basisdienst darf – muss aber nicht – von sämtlichen Behörden verwendet werden, um Nutzerinnen und Nutzer einer elektronisch angebotenen Leistung zu identifizieren. Die Nutzung von anderen Authentifizierungsdiensten, wie namentlich die im Hochschulumfeld etablierte Switch edu-ID oder die Authentifizierungslösung HIN im Gesundheitswesen, ist von der Regelung gemäss § 5 nicht betroffen.

Eine allgemeine Pflicht zur Nutzung des Authentifizierungsdienstes besteht nicht. Die Nutzung von AGOV ist jedoch vorausgesetzt, um bestimmte Leistungen von Behörden elektronisch in Anspruch zu nehmen. So wird AGOV namentlich für den Webzugang gemäss Gesetz über elektronische Basisdienste verwendet.

Abgrenzungen

Der Vorgang der Identifizierung ist vom eigentlichen Nachweis der Identität zu unterscheiden. Die Einführung und Ausstellung eines amtlichen elektronischen Identitätsnachweises im Sinne eines Ausweises (E-ID) ist Gegenstand des Bundesrechts. Entsprechende Rechtsgrundlagen werden im Rahmen des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (BGEID, vgl. Botschaft des Bundesrates BBl 2023 2842) erarbeitet.

Identifizieren und authentifizieren bezeichnen zwei Vorgänge mit unterschiedlichem Regelungsbedarf, die auseinander zu halten sind. Ein Zusammenhang besteht insofern, als dass die E-ID künftig – als elektronischer Identitätsnachweis – vorgewiesen und – via AGOV-Authentifizierung – daraus direkt ein Login-Vorgang für den Zugriff auf bestimmte elektronisch angebotene Leistungen abgeleitet werden können soll (vgl. BBl 2023 2842 S. 51).

Weiter unterscheidet sich der Authentifizierungsdienst von einer elektronischen Signatur. Unter einer elektronischen Signatur werden mit elektronischen Informationen verknüpfte Daten verstanden, mit denen die unterzeichnende bzw. signaturerstellende Person identifiziert und die Integrität der signierten elektronischen Informationen geprüft werden

kann. Das VRG ermöglicht künftig den rechtsgültigen Einsatz von elektronischen Signaturen gemäss dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (SR 943.03) im Rahmen des Verwaltungsverfahrens (Änderung VRG vom 30. Oktober 2023; elektronische Verfahrenshandlungen, § 4f). Eine zusätzliche Regelung der elektronischen Signatur im Gesetz über elektronische Basisdienste ist nicht notwendig.

§ 6. Datenbearbeitung

Der Bund als Betreiber von AGOV bearbeitet Daten über die Identität von Personen nach Massgabe der bundesrechtlichen Vorgaben. Diese Daten können dem Kanton zur Verfügung gestellt werden. Hierfür sind kantonalrechtliche Grundlagen erforderlich, namentlich zur Übermittlung der Ergebnisse der Authentifizierung an eine Behörde im Rahmen einer elektronisch angebotenen Leistung.

Abs. 1: Ist für die Erbringung einer elektronisch angebotenen Leistung die Identifizierung einer Nutzerin oder eines Nutzers notwendig, kann die Behörde die hierfür erforderlichen Personendaten anfordern. Bereits aus dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit ergibt sich, dass eine Überidentifizierung nicht zulässig ist.

Abs. 2: Der Authentifizierungsdienst unterstützt Identitäten verschiedener Vertrauensstufen gemäss AGOV (AGOV-Authentifizierungsqualitäten, sogenannte AGOVaq). Werden Angaben nicht nur selbst deklariert, sondern auch verifiziert (nach bundesrechtlich geregelten Vorgängen), kann eine höhere Vertrauensstufe erreicht werden. AGOV weist folgende Stufen auf:

- selbstdeklariertes AGOV-Login (AGOVaq100),
- adressgeprüftes AGOV-Login (AGOVaq200),
- identitätsgeprüftes AGOV-Login ohne AHV-Nummer (AGOVaq300),
- identitätsgeprüftes AGOV-Login mit AHV-Nummer (AGOVaq400),
- AOGV-Login mit der E-ID (AGOVaq500; vorgesehen nach Inkrafttreten des BGEID).

Die Anforderung an die Vertrauensstufe, die von der Nutzerin oder dem Nutzer zu erreichen ist, ist von der Behörde im Rahmen der elektronisch angebotenen Leistung festzulegen. Die Behörde hat die Vertrauensstufe der Identifizierung so zu wählen, wie sie für die einzelne elektronisch angebotene Leistung erforderlich ist.

Abs. 3: Um Entwicklungen bei der Implementierung des Authentifizierungsdienstes zu berücksichtigen, kann der Regierungsrat – soweit dies überhaupt erforderlich sein wird – die Einzelheiten für sämtliche Behörden regeln.

§ 7. Verantwortung

Die Verwendung eines Authentifizierungsdienstes des Bundes durch kantonale Behörden kann Fragen zum Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht aufwerfen. Die Behörden des Kantons sind verantwortlich, wenn sie Daten aus einem gemeinsamen Informationsbestand bearbeiten, wie dies bei der Verwendung von AGOV und der Bearbeitung von Daten, die von AGOV angefordert werden, der Fall sein kann.

Für Bundesorgane und Private kommt das Bundesgesetz über den Datenschutz zur Anwendung (siehe Art. 2 Abs. 1 DSG), während die Informationsbearbeitung durch Behörden der Kantone durch die verschiedenen kantonalen Datenschutzgesetze geregelt ist. Grundsätzlich bearbeitet der Bund als Betreiber von AGOV Daten nach Massgabe von Bundesrecht. Dies gilt namentlich bei der Bearbeitung von Personendaten bei der Registrierung und den damit verbundenen Vorgängen der Identitätsprüfung sowie der Authentisierung, einschliesslich der Übermittlung des Authentisierungsergebnisses an das (kantonale) konsumierende System. Das kantonale Recht ist anwendbar auf die Weiterbearbeitung der im Rahmen von AGOV den Behörden zur Verfügung gestellten Daten auf ihren Bürgerportalen, Identitätszugriffssystemen und Fachapplikationen (konsumierende Systeme).

B. Webzugang

§ 8. Funktionen

Abs. 1: Elektronisch angebotene Leistungen sollen den Nutzenden zentral über den Webzugang («Zürikonto») zur Verfügung stehen. Solche Leistungen umfassen zurzeit Bewilligungen (Arbeitsbewilligungen, Bewilligungen im Gesundheitswesen oder im Bereich Taxi- und Limousinendienste), Steuererklärungen, digital abgewickelte Einbürgerungsverfahren oder der selbstbestimmte Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung. Das Angebot soll stetig ausgebaut werden und die Behörden werden ihre Leistungen künftig vermehrt auch elektronisch anbieten. Die Inanspruchnahme von elektronisch angebotenen Leistungen über den Webzugang ist für die Nutzerinnen und Nutzer freiwillig. In der Regel werden die Leistungen auch künftig noch analog angeboten. Vorbehalten bleiben anderslautende Bestimmungen in der Fachgesetzgebung oder im Verfahrensrecht. Eine allgemeine Nutzungspflicht wäre auf formell-gesetzlicher Stufe einzuführen. Soweit möglich sollen Behörden ihre elektronisch angebotenen Leistungen über eine zentrale Lösung anbieten. Eine umfassende Pflicht der Behörden, ihre elektronisch angebotenen Leistungen an den zentralen Zugang anzuschliessen, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen. Zu berücksichtigen sind allfällige Anforderungen des Regierungsrates an Standards (siehe § 3).

Abs. 2: Der Webzugang vermittelt zwischen der angemeldeten Person und den einzelnen elektronisch angebotenen Leistungen der Behörden. Das heisst, dass Personen, die eine elektronisch angebotene Leistung nutzen oder bearbeiten möchten, sich beim Webzugang als zentralen Einstiegspunkt anmelden. Von dort werden die Nutzenden zu den jeweiligen elektronisch angebotenen Leistungen der Behörden vermittelt. Über den Webzugang kann eine angemeldete Person nachfolgende Funktionen nutzen, die eine Datenbearbeitung (im Webzugang) erfordern und entsprechend einer Gesetzesgrundlage bedürfen:

- Lit. a: Nutzende können sich zum Abruf bereitstehende Anordnungen und Mitteilungen der Verwaltungsbehörden in einer Übersicht anzeigen lassen kann. Der Abruf der Anordnung oder der Mitteilung selbst erfolgt in der entsprechenden elektronisch angebotenen Leistung einer Behörde.
- Lit. b: Über den Webzugang können die Nutzenden Statusänderungen in den Geschäftsvorgängen einsehen. Nicht angezeigt werden die Einzelheiten des Geschäftsvorganges, also z.B. die Ablehnung oder Gutheissung eines Bewilligungsgesuchs. Angezeigt wird im Webzugang, dass sich der Status im Geschäftsvorgang verändert hat. Ebenfalls angezeigt werden können technische Berechtigungen, d. h., wenn Nutzende im Namen anderer Nutzenden Geschäftsfälle verwalten dürfen. Die Einzelheiten, wer welche Aufgaben im Rahmen eines Geschäftsvorganges für jemand anderen, z. B. für ein Unternehmen, übernehmen darf, sind durch die zuständigen Behörden festzulegen. Diese technischen Berechtigungen sind von den rechtlichen Voraussetzungen abzugrenzen. Ob eine Nutzerin oder ein Nutzer rechtlich eine Aufgabe für eine andere, natürliche oder juristische Person vornehmen darf, richtet sich nach den rechtlichen Vorgaben, die für die elektronisch angebotene Leistung einschlägig sind.
- Lit. c: Im Webzugang können die Nutzerinnen und Nutzer entscheiden, ob und gegebenenfalls wie sie über Statusänderungen in den von ihnen genutzten elektronischen Angeboten benachrichtigt werden möchten. Diese Einstellung nehmen sie vor, indem sie im Rahmen des Angebots die Benachrichtigung über die zur Verfügung gestellten Kanäle aktivieren oder deaktivieren. Benachrichtigungen können beispielsweise via E-Mail oder SMS erfolgen. Die Hinterlegung der Kontaktdaten (wie beispielsweise die Mobiltelefonnummer) muss von den Nutzenden manuell erfasst werden. Eine Benachrichtigung enthält keine Angaben über den Inhalt eines elektronischen Angebots.

Abs. 3: Mit dem neuen § 4e Abs. 1 VRG, der am 1. Januar 2026 in Kraft tritt (vgl. RRB Nr. 727/2024), wird künftig der rechtsgültige elektronische Verkehr mit und unter den Verwaltungsbehörden ermöglicht. Vorgesehen ist, dass elektronische Verfahrenshandlungen «über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal erfolgen». Die Verord-

nung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (VEVV), die ebenfalls am 1. Januar 2026 in Kraft tritt (vgl. RRB Nr. 727/2024), regelt die Voraussetzungen, die an einen elektronischen Kanal für Verfahrenshandlungen gemäss VRG zu stellen sind. Der Webzugang ist ein «massgeblicher Kanal» im Sinne des revidierten VRG, soweit es ein entsprechendes elektronisches Angebot für eine spezifische Leistung einer Behörde gibt. Mit Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes können die Regelungen zum Webzugang in der VEVV aufgehoben werden, wobei der genaue Umfang der Aufhebung (vollumfänglich oder teilweise) zu gegebenem Zeitpunkt zu bestimmen ist.

§ 9. Anmeldung

Die Anmeldung beim Zugang erfolgt über eine Authentifizierung mit dem Authentifizierungsdienst gemäss §§ 5–7. Mit der Anmeldung werden die betroffenen Personendaten mit dem Webzugang verbunden.

§ 10. Datenbearbeitung

Abs. 1: Nur wenige Daten werden im Webzugang selbst bearbeitet. Die Betreiberin oder der Betreiber des Webzugangs muss auf die im Webzugang enthaltenen Daten zugreifen und sie bearbeiten können, um den Betrieb des Webzugangs sicherzustellen oder Nutzenden bei Bedarf Hilfestellungen zur Nutzung des Webzugangs zu bieten (wenn beispielsweise infolge einer geänderten E-Mail-Adresse Benachrichtigungen nicht mehr erhalten werden).

Abs. 2: Für den sicheren Betrieb des Zugangs und die Nachvollziehbarkeit der Nutzung werden sämtliche Anmeldungen protokolliert. Eine Auswertung der Zugriffsdaten durch eine Behörde kann im Einzelfall erforderlich werden, wenn beispielsweise der Verdacht auf eine unrechtmässige Nutzung besteht (siehe hierzu § 12).

Abs. 3: Die Daten müssen für eine allfällige Auswertung eine bestimmte Zeitdauer aufbewahrt werden können. Auf Verordnungsstufe sind weitere Einzelheiten zu regeln, wie voraussichtlich die Einsichtnahme in die aufgezeichneten Daten und die Dauer der Speicherung; die gesetzlich vorgegebene Dauer der Aufbewahrung beträgt längstens zehn Jahre.

§ 11. Sperrung des persönlichen Webzugangs

Abs. 1: Besteht der Verdacht, dass der persönliche Webzugang unrechtmässig genutzt wird, kann der Webzugang vorläufig gesperrt werden. Die Sperrung erfolgt auf Verlangen der Person, die den Webzugang nutzt oder von Amtes wegen. Mit einer vorläufigen Sperrung soll der Verursachung eines möglichen Schadens vorsorglich entgegengewirkt werden, sodass notwendige Abklärungen vorgenommen werden können.

Abs. 2: Die von der Sperrung betroffene Person wird mit einer Mitteilung an die hinterlegte E-Mail-Adresse informiert. Hat eine Person die Sperrung selbst verlangt, so gilt dieses E-Mail als Bestätigung für die erfolgte Sperrung. Hat eine Verwaltungsbehörde aufgrund eines Verdachts eine Sperrung verlangt, so wird die betroffene Person darüber in Kenntnis gesetzt und hat die Möglichkeit, darauf zu reagieren. Die betroffene Person kann ein schützenswertes Interesse am Bestehen ihres persönlichen Webzugangs haben. Daher ist eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Sperrung von Amtes wegen und die Löschung von Amtes wegen (siehe § 12) vorbehalten. Namentlich kann bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses von der Betreiberin oder dem Betreiber des Webzugangs verlangt werden, dass sie bzw. er eine Anordnung im Sinne von § 10c VRG erlässt.

§ 12. Löschung des persönlichen Webzugangs a. von Amtes wegen

Abs. 1: Die Betreiberin oder der Betreiber des Webzugangs kann den persönlichen Webzugang von Amtes löschen, wenn sich die unrechtmässige Nutzung des persönlichen Webzugangs nach einer Sperrung bestätigt oder wenn der Webzugang während fünf Jahren nicht genutzt worden ist.

Bei einer Löschung werden die Daten im Webzugang vernichtet. Daten in einer elektronisch angebotenen Leistung oder in der Applikation einer Behörde sind von der Löschung nicht betroffen. Es handelt sich hierbei um Daten, für deren Bearbeitung einschliesslich Archivierung und Löschung die jeweils zuständige Behörde verantwortlich bleibt.

Abs. 2: Die betroffene Person wird über die hinterlegte E-Mail-Adresse vorgängig über die definitive Löschung des persönlichen Webzugangs informiert. Damit soll der betroffenen Person eine letzte Möglichkeit gegeben werden, den Sachverhalt gegebenenfalls derart klarzustellen, dass von einer Löschung abgesehen werden kann. Andernfalls gilt diese Information über eine bevorstehende Löschung als Bestätigung zuhanden der betroffenen Person. Wie bei einer Sperrung des persönlichen Webzugangs (§ 11) kann die Nutzerin oder der Nutzer bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses von der Betreiberin des Webzugangs verlangen, dass diese eine Anordnung im Sinne von § 10c VRG erlässt.

§ 13. b. auf Verlangen der angemeldeten Person

Eine Person soll grundsätzlich die Möglichkeit haben, nach eigenem Verlangen den persönlichen Webzugang und die darin enthaltenen Daten löschen zu lassen. Dies soll aber nicht dazu führen, dass Mitteilungen der Behörde nicht zur Kenntnis genommen werden. Daher ist eine Löschung an die unter lit. a und b aufgeführten Voraussetzungen geknüpft.

§ 14. c. Umfang

Mit der Löschung des persönlichen Webzugangs werden die darin enthaltenen Daten vernichtet und vorhandene (technische) Berechtigungen der Nutzerin oder des Nutzers entzogen. Nach der Löschung kann sich die Nutzerin oder der Nutzer nicht mehr im Webzugang anmelden. Die für die Erbringung der elektronisch angebotenen Leistung aufbewahrten Daten sind von der Löschung des Webzugangs nicht betroffen.

§ 15. Kosten

Abs. 1: Der Kanton trägt die Kosten für den Aufbau, den Betrieb und die Unterstützung (Support) sowie die Weiterentwicklung des Webzugangs. Die Weiterverrechnung innerhalb der Zentralverwaltung erfolgt gemäss den vom Regierungsrat festgesetzten Grundsätzen der IKT-Verrechnung (vgl. RRB Nr. 1233/2020). Für alle übrigen Behörden ist eine separate Rechtsgrundlage für deren Kostenbeteiligung erforderlich. Wird eine elektronisch angebotene Leistung der übrigen Behörden über den Zugang verfügbar gemacht, kann eine Beteiligung an den Kosten für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Webzugangs vorgesehen werden.

Abs. 2: Die Höhe der Kostenbeteiligung richtet sich nach der Art und dem Umfang der Leistung. Hierbei ist das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu berücksichtigen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Abs. 3: Für die Nutzerinnen und Nutzer ist der Webzugang kostenlos. Vorbehalten bleiben Gebühren für die Inanspruchnahme einer elektronisch angebotenen Leistung. Für die Inanspruchnahme von Leistungen, die an den Webzugang angeschlossen sind, darf eine Behörde weiterhin Gebühren auf der Grundlage der Fachgesetzgebung sowie gemäss der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682) erheben.

C. IKT-Grundversorgung und digitale Arbeitsplätze

§ 16. Datenbearbeitung für die IKT-Grundversorgung

Im Rahmen der IKT-Grundversorgung muss die bereitstellende Organisationseinheit des Kantons unter Umständen Personendaten und besondere Personendaten jener Behörden bearbeiten, welche die Dienste der IKT-Grundversorgung beziehen (z. B. bei Supportanfragen, bei der Bereitstellung der Dienste selbst usw.). Dabei kann es sich um Behörden der Zentralverwaltung handeln wie auch um Behörden der dezentralen Verwaltung (selbstständige Anstalten, Körperschaften und öffentliche Stiftungen des Kantons), die obersten kantonalen Gerichte, die Finanz-

kontrolle, die Parlementsdienste, die oder der Datenschutzbeauftragte, die Ombudsperson und die Gemeinden. Letztere sollen die Möglichkeit haben, Dienste der IKT-Grundversorgung des Kantons – auf freiwilliger Basis – zu nutzen. Die hierzu erforderliche Datenbearbeitung durch die bereitstellende Organisationseinheit des Kantons soll in § 16 geregelt werden.

§ 17. Datenbearbeitung für digitale Arbeitsplätze durch Dritte

Für eine effiziente Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung sind die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung auf zeitgemässe Arbeitsmittel angewiesen. Die Einführung von cloudbasierten Applikationen verbessert die Mobilität, unterstützt die Anforderungen an modernes, flexibles Arbeiten und entspricht den heutigen Sicherheitsstandards. Vereinfacht wird zudem die medienbruchfreie Zusammenarbeit innerhalb der Behörden wie auch behördenübergreifend. So ermöglichen namentlich Applikationen eines digitalen Arbeitsplatzes eine flexible und skalierbare Arbeitsinfrastruktur auf dem Stand der Technik. Dabei wird auch eine Optimierung der Verwaltungsabläufe und eine Steigerung der Kosteneffizienz erwartet. Ferner wird davon ausgegangen, dass die Nutzung von externen Cloud-Diensten die Sicherheit verbessert, weil Dritte (Anbieterinnen und Anbieter von Cloud-Dienstleistungen) Sicherheitsvorkehrungen treffen, welche die Sicherheitsmassnahmen der Nutzerinnen und Nutzer beim lokalen Gebrauch von Applikationen übersteigen.

Zahlreiche Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene haben cloudbasierte Applikationen im Rahmen ihrer digitalen Arbeitsplätze eingeführt oder prüfen deren Einführung. Im Rahmen seiner IKT-Strategie (vgl. RRB Nr. 383/2018) hat der Regierungsrat entschieden, die kantonale Verwaltung mit einem neuen, digitalen Arbeitsplatz auszurüsten.

Die Bezeichnung «digitaler Arbeitsplatz» wird im Folgenden generisch verwendet: Den einen digitalen Arbeitsplatz gibt es nicht; es besteht eine Vielzahl von möglichen Lösungen mit unterschiedlichen und veränderbaren Konfigurationen. Ein digitaler Arbeitsplatz setzt sich aus verschiedenen Applikationen einzelner oder mehrerer Anbietender (Dritte) zusammen. Besonders verbreitet sind beispielsweise die Applikationen von Microsoft 365 (Word, Excel, PowerPoint, Outlook, Teams, OneDrive usw.; nachfolgend M365). Nicht zu einem digitalen Arbeitsplatz gehören Fachapplikationen (z. B. eine Software für die Erbringung einer elektronisch angebotenen Leistung einer einzelnen Behörde). Es ist zu erwarten, dass die Applikationen häufig über den externen Anbieter Microsoft bezogen und mindestens teilweise über dessen Cloud abgewickelt werden. Die Bestimmungen zu den digitalen Arbeitsplätzen der Behörden sind aber technologie- und anbieterneutral und umfassen auch allfällige Applikationen von anderen Anbietenden.

Heute wird der Einsatz von cloudbasierten Applikationen durch das IDG, die IDV, die IVSV und für kantonale Behörden zudem durch das Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen erfasst. Die Informationsbearbeitung durch Dritte (auch «Auftragsdatenbearbeitung» oder «Bearbeitung im Auftrag» genannt) ist gemäss § 6 Abs. 1 IDG bzw. § 9 Abs. 1 E-IDG (gemäss Vorlage 5923) zulässig und rechtmässig, wenn keine gesetzliche oder vertragliche Bestimmung der Auslagerung entgegensteht. Die Verantwortung für den Umgang mit Informationen verbleibt trotz der Übertragung der Informationsbearbeitung bei der Behörde bzw. dem öffentlichen Organ (§ 6 Abs. 2 IDG sowie § 9 Abs. 2 Satz 1 E-IDG). Gemäss dem im heutigen § 6 Abs. 2 IDG nicht enthaltenen Satz 2 von § 9 Abs. 2 E-IDG soll das öffentliche Organ insbesondere sicherzustellen haben, dass die Dritten (d. h. die Cloud-Anbieterinnen und -Anbieter) die Informationssicherheit gewährleisten, Informationen nur so bearbeiten, wie es das öffentliche Organ selbst tun darf und die Bearbeitung erst nach Bewilligung durch das öffentliche Organ an weitere Dritte übertragen wird. § 19 IDG bzw. § 36 E-IDG soll die grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten an Empfängerinnen und Empfänger regeln, die dem Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen SEV 108, SR 0.235.1) nicht unterstehen. In dieser Konstellation soll das öffentliche Organ Personendaten gemäss der Regelung im E-IDG nur dann bekannt geben dürfen, wenn (a) eine gesetzliche Grundlage dies erlaubt und dies dem Schutz der Interessen der betroffenen Person oder überwiegenden öffentlichen Interessen dient, (b) im Empfängerstaat ein angemessener Schutz für die Datenbearbeitung gewährleistet ist oder (c) das öffentliche Organ mit den Empfängerinnen und Empfängern angemessene Sicherheitsvorkehrungen vereinbart hat.

Die umfangreiche Auslagerung von Daten des Staates in eine von einer oder einem ausländischen Cloud-Anbieterin oder -Anbieter betriebene und kontrollierte Cloud-Infrastruktur bringt verschiedene, vielfach noch offene Rechtsfragen mit sich:

- Einerseits wirft die Auslagerung Fragen des Grundrechtsschutzes auf, weil eine Auslagerung in die Cloud einen schweren Eingriff in den verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 13 Abs. 2 Bundesverfassung [SR 101]) darstellen kann. Mit der Auslagerung ist ein Kontrollverlust gegenüber Dritten verbunden, weil die Nachvollziehbarkeit der Datenbearbeitung und die Durchsetzung von Kontrollrechten der Betroffenen erschwert werden. Zudem resultiert ein Kontrollverlust gegenüber ausländischen Behörden, wenn diese aufgrund der ausländischen Rechtslage (vgl. z. B. das US-amerikanische Gesetz Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act [CLOUD Act] bzw. den Stored Communications Act) die Cloud-Anbieterin oder

den Cloud-Anbieter zur Herausgabe von in der Cloud gespeicherten Daten verpflichten können (sogenannter Lawful Access). Diese Problematik besteht unabhängig von der Wahrscheinlichkeit eines Datenzugriffs durch ausländische Staaten und dem Standort der Rechenzentren.

- Andererseits gilt es, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die Vorgaben zum Schutz der Informationssicherheit der jeweiligen Organisationseinheit sowie des Amtsgeheimnisses zu beachten (Art. 320 Schweizerisches Strafgesetzbuch [SR 311.0]) und sensible Informationen durch besondere Massnahmen zu schützen (§ 7 IDG).

Es bestehen unterschiedliche rechtliche Einschätzungen zur Nutzung von Cloud-Diensten im Allgemeinen wie auch einzelner Applikationen in einem digitalen Arbeitsplatz durch Behörden. Im Grundsatz unbestritten ist, dass Behörden zur Bearbeitung von Informationen Cloud-Dienste Dritter nutzen dürfen. In der rechtswissenschaftlichen Lehre zeichnet sich noch keine einheitliche Meinung ab, ob überhaupt (weitere) Rechtsgrundlagen für die Nutzung von Cloud-Diensten erforderlich sind oder diese als Anwendungsfall der Auslagerung zu subsumieren ist. Weiter gehen die Meinungen darüber auseinander, welche Massnahmen zur rechtskonformen Nutzung von Cloud-Diensten Dritter notwendig sind.

Auch die Praxis zeigt sich nicht einheitlich. Der Bund und andere Kantone bzw. ausserkantonale Gemeinden handhaben die Nutzung von Cloud-Diensten, insbesondere von M365, unterschiedlich. Insbesondere im Zuge von Totalrevisionen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung wurde die Auslagerung im grenzüberschreitenden Kontext geregelt.

Neben rechtlichen und technologischen Entwicklungen sind auch politische Entwicklungen zu beobachten: Beispielsweise werden auf Bundesebene («Swiss Cloud»; hierzu z. B. die Motion Juillard 24.3209 «Für eine souveräne digitale Infrastruktur in der Schweiz im Zeitalter der künstlichen Intelligenz» [eingereicht am 14. März 2024]) – wie im Übrigen auch auf europäischer Ebene (vgl. beispielsweise das Projekt GAIA-X zur Entwicklung eines föderierten Datenökosystems in Europa) – Infrastrukturen für Cloud-Lösungen diskutiert, die auf die Bedürfnisse der staatlichen Leistungserbringung zugeschnitten sind. Die Klärung solcher Grundsatzfragen kann mit dem vorliegenden Rechtsetzungsvorhaben nicht vorweggenommen werden.

Im Kanton Zürich ist die Nutzung von M365 für einen digitalen Arbeitsplatz in der kantonalen Verwaltung grundsätzlich zugelassen (RRB Nr. 542/2022, Dispositiv I). Der Beschluss gilt für alle der IKT-Strategie unterstehenden Organisationseinheiten sowie für die Kantonspolizei. Die Direktionen und die Staatskanzlei sind beauftragt, zu beurteilen, ob organisationsspezifische Regelungen notwendig sind, und im Bedarfsfall solche zu erlassen (RRB Nr. 542/2022, Dispositiv III). Die Finanzdirektion erliess am 27. Januar 2023 für die kantonale Verwaltung die

Allgemeine Nutzungsrichtlinie Microsoft 365. Diese konkretisiert Grundsätze und Regeln der Informationsbearbeitung im kantonalen digitalen Arbeitsplatz.

Für die Gemeinden bestehen noch keine entsprechenden kantonalrechtlichen Vorgaben. Ein im Auftrag der Zusammenarbeitsorganisation egovpartner erstelltes Gutachten bestätigt den in der Allgemeinen Nutzungsrichtlinie Microsoft 365 verfolgten Ansatz der kantonalen Verwaltung auch für die Zürcher Gemeinden. Gleichzeitig empfiehlt das Gutachten, die Bestimmungen über die Datenbearbeitung mittels M365 in gesetzlicher Form zu verankern (Markus Schefer / Philipp Glass, Gutachten zum grundrechtskonformen Einsatz von M365 durch die Gemeinden im Kanton Zürich vom 6. Juli 2023 zuhanden von egovpartner). Dieses Gutachten geht vertieft auf die Frage der Notwendigkeit einer Gesetzesgrundlage ein. In der publizierten Version des Gutachtens im Jusletter IT vom Dezember 2023 (Editions Weblaw, Bern 2023) wurden Anmerkungen zum Gutachten von anderen Autoren hinzugefügt und in einem Addendum aufgenommen. Kritisiert wird unter anderem eine unzutreffende Auslegung des CLOUD Act; im Wesentlichen wird vorgebracht, dass die Herausgabe von Daten an US-amerikanische Behörden trotz technischer Zugriffsmöglichkeiten verweigert werden könnte, und es wird auf das minimale Risiko eines solchen Zugriffs hingewiesen.

§ 17 bildet die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Behörde, die im Rahmen ihres digitalen Arbeitsplatzes cloudbasierte Applikationen nutzen möchte, Informationen an Dritte (Cloud-Anbieterinnen oder Cloud-Anbieter) zur cloudbasierten Bearbeitung übertragen kann. Geregelt wird damit auch die Bearbeitung von Informationen, die aus einer Fachapplikation stammen, im Rahmen der cloudbasierten Applikationen eines digitalen Arbeitsplatzes. So dürfen die Mitarbeitenden der Behörden z. B. einen cloudbasierten E-Mail-Dienst nutzen, um miteinander zu kommunizieren, und dabei Informationen aus Applikationen wie z. B. der Geschäftsverwaltungssoftware bearbeiten. Nicht Gegenstand der Bestimmung bilden cloudbasierte Dienste, die ausserhalb eines digitalen Arbeitsplatzes verwendet werden (z. B. im Rahmen von Fachapplikationen eines Amtes), sowie lokal genutzte Applikationen.

Die Bestimmung konkretisiert und ergänzt die Vorgaben in § 6 IDG bzw. § 9 E-IDG im Hinblick auf die cloudbasierten Anwendungen in digitalen Arbeitsplätzen der Behörden. Wenn ein ausländischer Staat – z. B. US-amerikanische Behörden aufgrund des CLOUD Act – auf diese Daten zugreift, erfolgt eine grenzüberschreitende Bekanntgabe im Sinne von § 19 IDG bzw. § 36 E-IDG. Mit § 17 wird die gesetzliche Grundlage für eine solche Bekanntgabe geschaffen, die gemäss § 19 lit. b IDG bzw. § 36 lit. a E-IDG erforderlich ist, wenn das Übereinkommen SEV 108 nicht gilt. Das in § 19 lit. b IDG bzw. § 36 lit. a E-IDG erwähnte öffentliche Interesse besteht darin, dass die Behörde von den Vorteilen der Cloud-Nutzung profitieren kann.

Ob und bis zu welchem Grad eine Behörde Cloud-Dienste nutzen will, liegt in seiner gegebenenfalls bestehenden Organisationsautonomie; es ist ohne Weiteres zulässig, wenn eine Behörde z.B. darauf verzichtet, besondere Personendaten in der Cloud zu bearbeiten. Unbelesen davon können für die Bearbeitung sensibler Informationen, die besondere Personendaten umfassen, vertraulich sind oder der Geheimhaltung unterliegen, auch lokale Applikationen verwendet werden. Hierbei handelt es sich um einen Entscheid, den die Behörde im Rahmen ihrer Autonomie eigenständig zu treffen hat.

Abs. 1 lit. a: Mit § 17 soll der Zugriff auf Informationen durch einen Drittstaat so weit wie möglich ausgeschlossen werden. Nutzdaten müssen in der Schweiz oder in einem Staat bearbeitet werden, der einen angemessenen Datenschutz gewährleistet. Zur Beurteilung, ob ein Staat ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet, kann auf das einschlägige Datenschutzrecht abgestellt werden.

Abs. 1 lit. b: Es darf aufgrund der getroffenen organisatorischen, technischen und vertraglichen Massnahmen kein Grund zur Annahme bestehen, dass ein ausländischer Staat auf die Informationen zugreifen wird. Der Passus «kein Grund zur Annahme» ist so zu verstehen, dass ein Zugriff eines ausländischen Staates mit den getroffenen Massnahmen so weit wie möglich ausgeschlossen sein muss. Es müssen mit anderen Worten alle zumutbaren Massnahmen ergriffen worden sein, um einen Zugriff eines ausländischen Staates auszuschliessen. Die Anforderungen an die zu treffenden technischen, organisatorischen und vertraglichen Massnahmen ergeben sich aus der Datenschutzgesetzgebung (insbesondere § 7 IDG, wonach die Behörde Informationen durch «angemessene organisatorische und technische Massnahmen» schützt) und internen Umsetzungsvorgaben, die im Einzelfall – je nach Sensitivität der betroffenen Informationen – unterschiedlich streng sein können. Die Ausgestaltung der Massnahmen und die Einschätzung nach Abs. 1 lit. b ist den Behörden überlassen, zumal sie auch für die Informationsbearbeitung durch Dritte bei der Nutzung von cloudbasierten Applikationen im Rahmen ihrer digitalen Arbeitsplätze verantwortlich bleiben. Wird der Vertrag mit Anbieterinnen und Anbietern von cloudbasierten Applikationen zur Nutzung im Rahmen von digitalen Arbeitsplätzen nicht durch die nutzende Behörde selbst abgeschlossen, so ist die vertragsschliessende Behörde für die Ausgestaltung der Massnahmen und die Einschätzung nach Abs. 1 lit. b zuständig. Die Massnahmen müssen mit Blick auf die konkreten Informationen, den Zweck der Bearbeitung und die Art und Weise der Bearbeitung getroffen werden.

- Die zu treffende Massnahme kann für verschiedene Informationen unterschiedlich ausfallen, z. B. je nachdem wie sensitiv die entsprechenden Informationen sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass dieselbe Information in unterschiedlichen Zusammenhängen und je nach Verknüpfung mit anderen Informationen unterschiedlich sensitiv sein kann.

- Weiter relevant ist der Bearbeitungszweck, d. h. die öffentliche Aufgabe, zu deren Erfüllung die Informationen bearbeitet werden, und die Art und Weise der Bearbeitung.
- Bei der Art und Weise des Bearbeitens relevant sind beispielsweise die Intensität (Anzahl Datensätze, Anzahl betroffener Personen) und die Dauer der Bearbeitung, die Speicherung von Daten, der Einsatz von Technologien der künstlichen Intelligenz usw.

Abs. 2: Der Klarheit halber verweist diese Bestimmung (deklaratorisch) auf die Bestimmungen des IDG. Die Bestimmung zu digitalen Arbeitsplätzen von Behörden in § 17 konkretisiert und ergänzt die Bestimmungen zur Informationsbearbeitung im Auftrag (§ 6 IDG bzw. § 9 E-IDG), zur Informationssicherheit (§ 7 IDG bzw. § 10 E-IDG) sowie zur Datenschutz-Folgenabschätzung und Vorabkontrolle (§ 10 IDG bzw. § 32 E-IDG; vgl. auch den Leitfaden sowie eine Checkliste der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich für die Gemeinden zur Einführung von M365 aus datenschutzrechtlicher Sicht [Version 1.0./Juni 2024]). Die Bestimmungen des IDG bzw. E-IDG und des vorliegenden Gesetzes kommen kumulativ zur Anwendung.

3. Abschnitt: Entwicklung und Weiterentwicklung von elektronischen Basisdiensten

§ 18. Voraussetzungen

Abs. 1: In diesem Abschnitt wird die Inbetriebnahme von neu entwickelten elektronischen Basisdiensten und von weiterentwickelten elektronischen Basisdiensten geregelt. Erfasst ist die Inbetriebnahme von einerseits neu entwickelten elektronischen Basisdiensten. Andererseits kann der Ausbau der Nutzungsmöglichkeiten des Webzugangs ein Beispiel für die Weiterentwicklung von elektronischen Basisdiensten sein.

Die Regelung erfasst Situationen bzw. Konstellationen, in denen die Inbetriebnahme eines elektronischen Basisdienstes und das Inkrafttreten von erforderlichen Rechtsgrundlagen aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Abhängigkeiten von technischer Entwicklung und Rechtsetzungsverfahren zeitlich auseinanderfallen. Dabei ist zu beachten, dass die Schaffung einer besonderen Rechtsgrundlage für elektronische Basisdienste in der Regel nicht durchführbar sein dürfte ohne ein fortgeschrittenes Projekt mit klar beschriebenen Anforderungen und ersten Erfahrungen mit Nutzerinnen und Nutzern und daraus resultierenden Anpassungen des Produkts. Damit elektronische Basisdienste dennoch möglichst rasch entwickelt bzw. weiterentwickelt werden können sowie zur Stärkung der Rechtssicherheit und Planbarkeit in der Entwicklungsphase soll festgelegt werden, unter welchen kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen elektronische Basisdienste bereits vor der Schaffung einer besonderen Rechtsgrundlage in Betrieb genommen werden dürfen.

In elektronischen Basisdiensten werden Personendaten in der Art und vom Umfang her so bearbeitet, dass die Bearbeitung unter Umständen über die im Rahmen der Aufgabenerfüllung übliche Datenbearbeitung hinaus reicht. Vielfach besteht daher Regelungsbedarf für die Datenbearbeitung. Mit den Voraussetzungen in lit. a und b soll sichergestellt werden, dass die für die Weiterentwicklung bzw. Entwicklung eines elektronischen Basisdienstes erforderlichen Rechtsabklärungen getroffen worden sind. Wird ein normativer Handlungsbedarf festgestellt, ist dieser durch die zuständige Behörde beispielsweise in einem Projektdurchführungsauftrag auszuweisen und ein Rechtssetzungsverfahren ist einzuleiten. In einem weiter- oder neu entwickelten Basisdienst dürfen keine besonderen Personendaten bearbeitet werden, bis die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen worden sind oder eine Bewilligung gemäss § 28 E-IDG gemäss Vorlage 5923 vorliegt.

Als Voraussetzung für die Entwicklung von elektronischen Basisdiensten wird in lit. c deklaratorisch festgehalten, dass die Behörde bestehende Vorschriften – namentlich das IDG – weiterhin einzuhalten hat. So muss die Behörde bei einer beabsichtigten Bearbeitung von Personendaten deren Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen bewerten (Datenschutz-Folgenabschätzung) und bei einer beabsichtigten Bearbeitung von Personendaten mit besonderen Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen vorab der oder dem Beauftragten für den Datenschutz zur Prüfung unterbreiten (Vorabkontrolle; siehe zu beiden Pflichten § 10 IDG).

Abs. 2: Der Betrieb eines neu entwickelten bzw. eines weiterentwickelten elektronischen Basisdienstes bedarf einer Bewilligung. Die Zuständigkeit für die Bewilligung wird in § 19 geregelt.

Abs. 3: Ist die erforderliche Rechtsgrundlage spätestens fünf Jahre nach Beschluss der Bewilligung nicht in Kraft gesetzt, kann eine einmalige Verlängerung um höchstens zwei Jahre bewilligt werden. Diese zeitliche Begrenzung scheint sachgemäss, um allfälligen Verzögerungen im Rechtsetzungsprozess genügend Rechnung zu tragen. Eine Verlängerung soll nur ausnahmsweise möglich sein, beispielsweise wenn dem Kantonsrat innerhalb der fünfjährigen Frist bereits eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitet worden ist, die Beschlussfassung oder die Inkraftsetzung aber noch nicht erfolgt ist.

Abgrenzungen

Im Gegensatz zu Pilotversuchen geht es vorliegend darum, dass bereitstehende elektronische Basisdienste genutzt und Leistungen darüber angeboten werden können, selbst wenn die Anpassung der Rechtsgrundlagen noch nicht abgeschlossen ist. Das E-IDG regelt die Durchführung von Pilotversuchen. Nach §§ 28 f. E-IDG gemäss Vorlage 5923 kann der Regierungsrat die Bearbeitung von besonderen Personendaten vor dem Erlass einer Rechtsgrundlage als Pilotversuche durch Verordnung bewilligen, wenn die Aufgaben, welche die fragliche Bearbeitung erforder-

dern, ihrerseits in einem Gesetz geregelt sind (lit. a). Zudem sollen überdies ausreichende Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen getroffen werden, damit die Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen möglichst begrenzt werden (lit. b). Schliesslich muss die Testphase für die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung notwendig sein (lit. c).

Die Voraussetzungen gemäss § 18 sind selbstredend nur dann anwendbar, wenn (neue) Rechtsgrundlagen erforderlich sind. Kann ein neu entwickelter bzw. ein weiterentwickelter Basisdienst auf einer bestehenden Rechtsgrundlage in Betrieb genommen werden, sind die Voraussetzungen nicht anwendbar.

§ 19. Zuständigkeiten

Für die Bewilligung des Betriebs eines neu entwickelten oder weiterentwickelten elektronischen Basisdienstes ist zuständig: beim Kantonsrat die Geschäftsleitung (lit. a), für Basisdienste bei einem Gericht die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte (lit. b), bei einer Direktion oder der Staatskanzlei der Regierungsrat (lit. c), bei einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das jeweilige oberste strategische Organ der Anstalt (lit. d) und der Gemeindevorstand einer Gemeinde (lit. e). Für elektronische Basisdienste anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, wie etwa die Kirche oder Gemeindeverbände, ist das jeweilige Organ mit Exekutivfunktion (deren Vorstand gemäss lit. f) zuständig.

4. Abschnitt: Schlussbestimmung

§ 20. Änderung bisherigen Rechts

Vorgesehen sind punktuelle Anpassungen des Gesetzes über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen. Mit einem neuen Abs. 4 in § 1 soll verankert werden, dass, das Bundesgesetz über den Datenschutz sinngemäss anwendbar ist, soweit Behörden am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei privatrechtlich handeln. Mit der Änderung von § 3 (neuer Abs. 2) soll klargestellt werden, dass das Gesetz über elektronische Basisdienste als besonderes Gesetz für die Datenbearbeitung durch Dritte in Applikationen in digitalen Arbeitsplätzen der Behörden zu beachten ist.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli