

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Februar 2024

147. Gesetz über digitale Basisdienste, Erlass (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 25. April 2018 (RRB 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.

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 SI Recht, Handlungsfeld 2; RRB Nr. 1331/2022, S. 6).

Digitale Basisdienste sind von entscheidender Bedeutung, um staatliche Leistungen nutzendenfreundlich anzubieten und effizient abzuwickeln. Sie ermöglichen den Nutzerinnen und Nutzern, ihre Rechte und Pflichten einfach, durchgängig und sicher digital wahrzunehmen. Den öffentlichen Organen dienen digitale Basisdienste als gemeinsame Grundlage für das Erbringen von Leistungen und tragen zugleich 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 digitalen Basisdienst (auch: digitale «Grund-/Basisleistung» oder «Basis-Service») 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 digitaler Basisdienst, wie etwa ein gemeinsamer Einstiegspunkt

zu elektronisch angebotenen Leistungen der öffentlichen Organe (z. B. in Form eines zentralen Webzugangs) oder eine Identitätslösung, besteht losgelöst von einer einzelnen Verwaltungsaufgabe und steht unbestimmt vielen öffentlichen Organen zur Verfügung. Aufgrund ihrer umfassenden Nutzungsmöglichkeiten können digitale 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 (Digitaler Service public). Gestützt darauf hat die Staatsschreiberin den Projektauftrag für das Rechtsetzungsvorhaben «Rechtsgrundlagen digitale Basisdienste (DigiBasis)» erteilt. Mit Beschluss Nr. 1230/2023 hat der Regierungsrat dem Normkonzept zugestimmt und die Staatskanzlei beauftragt, ihm einen Entwurf zu einem Gesetz über digitale Basisdienste 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.

B. Vernehmlassungsentwurf

1. Allgemeines

Der Vernehmlassungsentwurf sieht den Erlass eines Gesetzes über digitale Basisdienste vor. Mit dem Gesetz über digitale Basisdienste sollen zukunftsorientierte, langfristig ausgelegte und technologie neutrale Grundlagen für digitale Basisdienste geschaffen werden.

Digitale Basisdienste bedürfen aufgrund der Art und Weise der Datenbearbeitung oder weiterer Kriterien einer formell-gesetzlichen Grundlage. Das Gesetz ist entsprechend anwendungsorientiert ausgerichtet und «modular» aufgebaut. Namentlich aufgrund der technologischen Entwicklungen ist davon auszugehen, dass das Gesetz regelmässig anzupassen sein wird. In seiner Struktur ist der Vernehmlassungsentwurf deshalb so konzipiert, dass erforderliche Rechtsgrundlagen für neue digitale Basisdienste in nachfolgenden Revisionen in einfacher Art und Weise in den Aufbau des Erlasses integrierbar sind.

2. Regelungsgegenstand

Regelungsgegenstand des Vorentwurfs sind digitale Basisdienste. Geregelt werden die elektronische Identifizierung unter Verwendung des Authentifizierungsdienstes des Bundes sowie ein zentraler Webzugang zu elektronisch angebotenen Leistungen der öffentlichen Organe. Weiter wird eine Regelung zur Verwendung des digitalen Arbeitsplatzes als verwaltungsinterner Basisdienst vorgeschlagen.

Im Sinne einer zukunftsorientierten Gesetzgebung sollen Bestimmungen zur Interoperabilität und der Entwicklung von digitalen Basisdiensten in das Gesetz aufgenommen werden. Mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen zu diesen Aspekten sollen regulatorisch das Zusammenwirken verschiedenster Akteurinnen und Akteure sowohl inner- als auch ausserhalb der Zentralverwaltung unterstützt und technologische Möglichkeiten für digitale Basisdienste genutzt werden können.

3. Inhaltliche Eckpunkte

Der Vorentwurf ist in fünf Abschnitte aufgeteilt. Im 1. Abschnitt werden der Gegenstand und der Geltungsbereich eingegrenzt. Die Bestimmungen im 2. Abschnitt betreffen die Interoperabilität, im 3. Abschnitt wird die Weiterentwicklung der im Gesetz genannten digitalen Basisdienste sowie die Entwicklung neuer digitaler Basisdienste geregelt. Im 4. Abschnitt werden die digitalen Basisdienste im Einzelnen geregelt. Der 5. Abschnitt umfasst die Schluss- und Übergangsbestimmungen, die eine Nebenänderung des Gesetzes über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen (LS 172.71) vorsehen.

Der 1. Abschnitt regelt den Gegenstand und den Geltungsbereich des Gesetzes. Der persönliche Geltungsbereich ist weit ausgestaltet und richtet sich an Nutzerinnen und Nutzer sowie an öffentliche Organe:

- Das Gesetz richtet sich einerseits an private Nutzerinnen und Nutzer, also Privatpersonen und Unternehmen, die Leistungen der öffentlichen Organe beziehen oder im Austausch mit öffentlichen Organen stehen. Verankert wird, welche Personendaten in welcher Weise über sie bearbeitet werden. Die Rechte und Pflichten sind ebenfalls verankert.
- Andererseits fallen die öffentlichen Organe in den Geltungsbereich, wenn sie ihre Leistungen aufbauend auf digitalen Basisdiensten anbieten oder im Austausch mit Nutzerinnen und Nutzern von digitalen Basisdiensten stehen. Regelungsbedarf zeigt sich hierbei insbesondere bezüglich der Frage, welche Daten die öffentlichen Organe in welcher Weise bearbeiten dürfen und welche Rechte und Pflichten sie dabei haben.

Im 2. Abschnitt sollen zum Zweck der Stärkung der Interoperabilität Delegationsgrundlagen zugunsten des Regierungsrates geschaffen werden, damit dieser rasch und mit der notwendigen Flexibilität Standards und Schnittstellen für verbindlich erklären und zudem Vereinbarungen mit dem Bund und anderen Kantonen im Bereich digitaler Basisdienste abschliessen kann.

Im 3. Abschnitt sind die Voraussetzungen geregelt, um die bestehenden digitalen Basisdienste ausbauen bzw. neu entwickeln zu können.

Im 4. Abschnitt werden folgende digitale Basisdienste geregelt:

- Elektronische Identifizierung: Für eine rechtssichere Interaktion mit öffentlichen Organen muss die Identität der Nutzerinnen und Nutzer in adäquater Qualität nachweisbar sein. Für den Zugriff auf elektronisch angebotene Leistungen ist es deshalb oftmals nötig, Kontakt- und Identitätsdaten zu erfassen. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen sich über eine einheitliche Authentifizierungslösung des Bundes sicher identifizieren können, wenn dies für den Zugriff auf eine elektronisch angebotene Leistung erforderlich ist.
- Zentraler Webzugang zu elektronisch angebotenen Leistungen öffentlicher Organe: Den Nutzerinnen und Nutzern sollen über einen Einstiegspunkt elektronisch angebotene Leistungen der öffentlichen Organe zugänglich gemacht werden.
- Digitaler Arbeitsplatz: Für das Erbringen von Leistungen (z. B. zur Erarbeitung von Akten oder zur Kommunikation der Mitarbeitenden verschiedener öffentlicher Organe untereinander) stehen den öffentlichen Organen verschiedenste Arbeitsmittel zur Verfügung. Die Nutzung von cloudbasierten Anwendungen im digitalen Arbeitsplatz ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

4. Verordnung

Gestützt auf den Neuerlass sind voraussichtlich ausführende Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen.

C. Auswirkungen

1. Private

Für die Nutzerinnen und Nutzer bieten digitale Basisdienste einen Mehrwert, indem sie den Zugang zu elektronisch angebotenen Leistungen der öffentlichen Organe vereinheitlichen und erleichtern. Die Nutzung soll im Grundsatz freiwillig sein. Vorbehalten bleiben Bestimmungen der Fachgesetzgebung.

Gebühren für die Nutzung einzelner digitaler Basisdienste können nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden und sind zum Teil abhängig von Entwicklungen auf Bundesebene. Insgesamt dürften sich die finanziellen Auswirkungen für die Nutzerinnen und Nutzer jedoch in einem überschaubaren Rahmen halten.

2. Öffentliche Organe

Mit dem Gesetz über digitale Basisdienste soll keine Pflicht der öffentlichen Organe eingeführt werden, ihre Leistungen elektronisch anbieten zu müssen. Entsprechende Vorgaben hierfür ergeben sich aus dem Verfahrensrecht sowie nach Massgabe der Fachgesetzgebung. Mit den zur Verfügung gestellten digitalen Basisdiensten und der Schaffung gemeinsamer Grundlagen soll die Erbringung von Leistungen der öffentlichen

Organe insgesamt vereinfacht werden. Indem digitale Basisdienste für eine Vielzahl von Abläufen in der Verwaltung genutzt werden können, können gemeinsame Lösungen vermehrt anstelle von Einzellösungen treten.

Da das Gesetz weder neue Verwaltungsaufgaben schafft noch bestehende abschafft, sind keine personellen Auswirkungen zu erwarten. Mit den einzelnen digitalen Basisdiensten verbundene finanzielle und personelle Aufwendungen sind im Zusammenhang mit der Beschaffung und Einführung von konkreten Lösungen im Rahmen der entsprechenden Projekte auszuweisen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Das Gesetz soll die Grundlage für digitale Basisdienste schaffen und erfolgt damit in Umsetzung der Ziele, die in der Strategie «Digitale Verwaltung 2018–2023» formuliert sind. Da keine umfassende Pflicht zur Schaffung oder Nutzung von digitalen Basisdiensten vorgesehen ist, ist nicht von weitreichenden personellen oder finanziellen Folgen für die Nutzerinnen und Nutzer bzw. für die öffentlichen Organe auszugehen.

Die Vorlage hält die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ein. So liegt es im Sinne von § 1 Abs. 2 lit. a und b EntlG, dass mit den digitalen Basisdiensten die Erbringung von Leistungen der öffentlichen Organe unterstützt und der Verkehr mit den öffentlichen Organen erleichtert wird. Indem digitale Basisdienste für die Leistungserbringung effizienzsteigernd und damit beschleunigend wirken, wird zudem § 2 Abs. 1 EntlG Rechnung getragen. Des Weiteren kann von Kosteneinsparungen (u. a. beim Material und Versand) ausgegangen werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird ermächtigt, zum Vorentwurf für ein Gesetz über digitale Basisdienste ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Mitteilung an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli