



An den Grossen Rat

24.5430.02

JSD/P245430

Basel, 26. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2025

## **Motion Oliver Thommen und Konsorten für ein Grundrecht der digitalen Integrität; Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2024 die nachstehende Motion Oliver Thommen und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

«Eine Verletzung der digitalen Integrität kann für eine Person heute weitreichende Folgen haben: finanziell, gesellschaftlich, physisch und psychisch. Die zunehmenden kriminellen Aktivitäten im digitalen Raum von staatlichen und privaten Akteuren setzen die Menschen einer steten Gefahr aus.

Jüngste Angriffe auf die digitale Infrastruktur im Jahr 2023 haben dies unverblümt deutlich gemacht. Jeder Mensch hat eine digitale Existenz (oder willentlich keine) und damit einen digitalen Fussabdruck (oder willentlich keinen), jeder Mensch sollte denn auch über die informative Selbstbestimmung verfügen. Schliesslich werden Menschen durch Formen des Mobbing oder der Verleumdung im digitalen Raum über lange Jahre stigmatisiert. In der Republik und Kanton Genf wurde eine entsprechende Regelung bereits erlassen. Mit dem Erlass eines Grundrechts entsteht zwar keine Wirkung auf Dritte, sondern bezieht sich auf das staatliche Handeln.

Zwar verfügt der Kanton Basel-Stadt über ein auf das neue europäische Recht abgestimmtes revidiertes Datenschutzgesetz, aber ein Grundrecht für jede Person im Kanton Basel-Stadt auf digitale Integrität besteht im Gegensatz zur geistigen oder körperlichen Unversehrtheit nicht. In mehreren Kantonen und auf Bundesebene sind entsprechende Vorstösse hängig oder werden zurzeit umgesetzt.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat aufgrund obiger Ausführungen, eine Änderung der Verfassung vorzulegen:

§11, Abs. 2, a (neu):

das Recht auf Wahrung der digitalen Integrität und dabei insbesondere das Recht auf Schutz vor missbräuchlicher Verarbeitung von Daten, das Recht auf Sicherheit im digitalen Raum, das Recht auf ein Offline-Leben sowie das Recht auf Vergessen.

Oliver Thommen, Laurin Hoppler, Anouk Feurer, Brigitte Gysin, Erich Bucher, Beat K. Schaller, Andrea Strahm, Johannes Sieber, Tim Cuénod»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

### 1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona- les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion un- zulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

### 1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «eine Änderung der Verfassung vorzulegen:

§ 11 Abs. 2 lit. a (neu):

das Recht auf Wahrung der digitalen Integrität und dabei insbesondere das Recht auf Schutz vor missbräuchlicher Verarbeitung von Daten, das Recht auf Sicherheit im digitalen Raum, das Recht auf ein Offline-Leben sowie das Recht auf Vergessen.»

### 1.3 Rechtliche Prüfung

Mit der Motion wird vom Regierungsrat eine Änderung der Verfassung verlangt (§ 42 Abs. 1 GO). Der Motionstext gibt den Wortlaut einer neuen Verfassungsbestimmung vor und nennt den Ort der einzuführenden Bestimmung (§ 11 Abs. 2 lit. a Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [KV; SG 111.100]). Es ist davon auszugehen, dass es sich beim genannten Ort um ein offensichtliches redaktionelles Versehen handelt und mit der Motion nicht die Streichung von lit. **a**, welche das Recht auf familienergänzende Tagesbetreuung gewährleistet, angestrebt wird. Für das mit der vorliegenden Motion geforderte neue Grundrecht würde sich als Regelungsort viel- mehr die derzeit noch nicht existierende lit. **d** anbieten. Die Unterbringung in dieser Bestimmung würde sich nicht sinnändernd – sondern vielmehr sinnwährend – auf die Motion auswirken, weshalb die folgenden Ausführungen auf dieser Grundlage erfolgen.

Im Kanton Basel-Stadt gelten die Grundrechte nach Massgabe der KV, der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie internationaler Ab- kommen. Gemäss Art. 3 und Art. 42 BV sind die Kantone grundsätzlich befugt, kantonale Grund- rechte zu gewähren, die über jene auf Bundesebene hinausgehen. Die Motion ist daher mit über- geordnetem Recht vereinbar. Zudem verlangt die Motion nichts, was sich auf den verfassungs- rechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid be- zieht (§ 42 Abs. 2 GO).

## **1.4 Schlussfolgerung**

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Zum Inhalt der Motion**

### **2.1 Anliegen der Motion**

Die Motionärinnen und Motionäre fordern ein Grundrecht der digitalen Integrität. Die digitale Integrität ist ein neues Grundrecht, dessen Tragweite, Funktion und Zusammenspiel mit bereits bestehenden Grundrechten noch nicht geklärt ist. Die Motion formuliert eine Verfassungsbestimmung, welche das Grundrecht auf digitale Integrität gemeinsam mit vier Teilgehalten – dem Recht auf Schutz vor missbräuchlicher Verarbeitung von Daten, dem Recht auf Sicherheit im digitalen Raum, dem Recht auf ein Offline-Leben sowie dem Recht auf Vergessen – in der KV verankern soll.

### **2.2 Allgemeines**

Es besteht heute ein allgemeiner Konsens darüber, welche Rechte zum Kreis der elementar schützenswerten Garantien gehören. Dieser Kreis ist allerdings nicht abgeschlossen. Insbesondere technische, wirtschaftliche, soziale oder politische Entwicklungen können zu neuen Risiken für die Menschen führen. Daher sind die Grundrechte bewusst entwicklungs offen formuliert und so der Fortentwicklung durch den Gesetzgeber und die Rechtsprechung zugänglich. Insgesamt sind die Grundrechte sowohl beständige als auch dynamische, sich mit der Gesellschaft weiterentwickelnde Rechte. Tragweite und Funktion der Grundrechte sind ebenso einem Wandel unterworfen wie die Gehalte der einzelnen Grundrechte. Dies gilt insbesondere für die Freiheitsrechte. Während sie früher in erster Linie als Abwehrrechte gegenüber dem Staat dienten, werden sie heute auch als objektive Grundsatznormen verstanden, die sich auf die gesamte Rechtsordnung auswirken und das staatliche Handeln ganz generell bestimmen. Art. 35 BV hält fest, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen und verlangt vom Staat somit auch aktive Massnahmen zu ihrer Durchsetzung und zu ihrem Schutz (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 256 ff.).

Der Staat hat eine grund- und menschenrechtliche Pflicht, Private auch vor Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte durch andere Private zu schützen. Hierfür können bspw. Gesetze und Verordnungen erlassen werden, welche das Verhältnis zwischen Privaten regeln. Eine direkte Drittwirkung kommt gemäss herrschender Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur Art. 8 Abs. 3 BV (Gleichberechtigung von Mann und Frau) zu. Das Bundesgericht hat jedoch in neueren Fällen bei der Auslegung von offenen privat- und strafrechtlichen Normen verschiedene Grundrechte im Sinne einer indirekten Drittwirkung berücksichtigt und seine Rechtsprechung in diesem Zusammenhang folgendermassen umschrieben: «Die – wenn nicht unmittelbare, so doch zumindest mittelbare – Anwendung von verfassungsrechtlichen Regelungen auf die Beziehungen von Privaten ist nicht ausgeschlossen; Letzteres gilt namentlich für die Auslegung von Generalklauseln sowie von unbestimmten Rechtsbegriffen des Privatrechts [...]. Die Anerkennung einer solchen «Horizontalwirkung» von Grundrechten ändert indes nichts daran, dass sich die Beziehungen zwischen Privaten unmittelbar und allein aufgrund der Gesetze des Zivil- und Strafrechts beurteilen» (BGE 143 I 217 E. 5.2, übersetzt in Pra 2018 Nr. 67).

Im Kanton Basel-Stadt gelten die Grundrechte nach Massgabe der KV, der BV sowie der für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Verträge. Gemäss § 11 Abs. 1 KV werden die in diesem Absatz genannten Grundrechte nach Massgabe der BV geschützt. Die KV sieht in § 11 Abs. 2 bisher nur drei Grundrechte vor, welche explizit über die Garantien auf Bundesebene hinausgehen (das Recht auf finanziell tragbare familienergänzende Tagesbetreuung für Kinder, das Petitionsrecht und das Recht auf Wohnen).

Das Recht auf digitale Integrität wird heute von Art. 10 Abs. 2 BV (Recht auf Leben und persönliche Freiheit) und Art. 13 Abs. 1 und 2 BV (Schutz der Privatsphäre) erfasst. Daneben bestehen auf Bundesebene verschiedene strafrechtliche und zivilrechtliche Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). U.a. gestützt auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung, welches aus Art. 13 Abs. 2 BV abgeleitet wird, hat der Bund das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) erlassen, welches Privatpersonen im Hinblick auf die Bearbeitung ihrer Personendaten durch Organe des Bundes sowie durch Privatpersonen schützt und per 1. September 2023 umfassend revidiert wurde.

## 2.3 Aktivitäten in Bund und Kantonen

Im **Kanton Basel-Stadt** sehen das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz [IDG; SG 153.260]) und die Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2011 (Informations- und Datenschutzverordnung, [IDV; SG 153.270]) umfassende Bestimmungen zum Datenschutz und zur Informationssicherheit vor. Sowohl das Gesetz wie auch die Verordnung wurden eben erst in grossem Umfang teilrevidiert (in Kraft seit 1. Januar 2025) und an die neuesten Entwicklungen im Datenschutz und der Informationssicherheit sowie dem europäischen Standard angepasst (insbesondere Pflicht zum Nachweis der Datenschutzkonformität, Verstärkung des präventiven Datenschutzes («Privacy by design» und «Privacy by default»), Verstärkung der Transparenz, Profiling als «gefährliche» Datenbearbeitungsart usw.). Ergänzt werden diese Erlasse durch die Verordnung über die Informationssicherheit vom 13. Dezember 2016 (ISV; SG 153.320). Die Digitalstrategie des Kantons Basel-Stadt sieht vor, dass verwaltungsinterne Prozesse aus Gründen der Effizienz und der Verwaltungsökonomie weitgehend digital abgewickelt werden. Bei der Abwicklung von Behördengängen im Aussenverhältnis soll den unterschiedlichen Bedürfnissen und dem Gedanken der Inklusion Rechnung getragen werden. «Digital first – aber nicht digital only» – als Teil dieser Strategie – bedeutet, dass alle Verwaltungsleistungen auf den mobilen Endgeräten zur Verfügung stehen. Denn digitale Instrumente durchdringen zunehmend alle Lebensbereiche und fördern damit auch die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen. Trotzdem – oder gerade deshalb – braucht es aber weiterhin adäquate Zugänge und Unterstützungsangebote für all jene, die digitale Lösungen nicht nutzen können oder wollen.

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

Auch in **anderen Kantonen** wurden politische Vorstösse mit ähnlichem Inhalt eingereicht (GE, VS, FR, NE, JU, ZG, ZH, VD). Als erster Kanton der Schweiz hat Genf das Recht auf digitale Integrität mit einer neuen Verfassungsbestimmung als Grundrecht in die Kantonsverfassung aufgenommen. Auch im Kanton Neuenburg wurde am 24. November 2024 eine entsprechende Verfassungsänderung vom Stimmvolk angenommen. Diese beiden Westschweizer Kantone haben ihre Verfassungsbestimmungen umfassender ausgestaltet, als dies die vorliegende Motion vorschlägt, und sehen neben dem Abwehrrecht des Einzelnen gegenüber dem Staat auch die digitale Integration und Sensibilisierung der Bevölkerung sowie das Hinwirken auf digitale Souveränität als Staatsaufgabe vor. Die Verfassungsbestimmungen dieser beiden Kantone verankern somit neben den klassischen Abwehrrechten auch aktives Staatshandeln im Hinblick auf die Förderung der Digitalkompetenz der Gesellschaft für einen reflektierten Umgang mit digitalen Technologien, die digitale

Integration sowie die digitale Souveränität. Im Kanton Wallis scheiterte die Totalrevision der Kantonsverfassung, die unter anderem das Recht auf digitale Integrität vorsah. Im Kanton Zug wurde einer entsprechenden Petition keine Folge gegeben. Im Kanton Zürich ist eine kantonale Volksinitiative für ein Grundrecht auf digitale Integrität zustande gekommen, der Regierungsrat des Kantons Zürich empfiehlt die Volksinitiative zur Ablehnung.

## 2.4 Die Verfassungsbestimmung im Einzelnen

### Das Recht auf Wahrung der digitalen Integrität

Das Recht auf Wahrung der digitalen Integrität soll nach dem Willen der Motionärinnen und Motionäre als neues Grundrecht in die KV aufgenommen werden. Was unter diesem Grundrecht im Einzelnen zu verstehen ist, ist heute noch nicht klar. Dies ist allerdings auch nicht notwendig, da Grundrechte offen formuliert und auf Dauer angelegt sein sollten, und sich so durch Rechtsprechung und Gesetzgebung den laufenden gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen anpassen können. Das vorgeschlagene Grundrecht weicht insofern von der schweizerischen Gesetzgebungspraxis ab, als Normen in der Schweiz in der Regel technologieneutral ausgestaltet sind und daher in allen Bereichen zur Anwendung gelangen, unabhängig davon, ob es sich um den physischen oder den digitalen Raum handelt. Die Motion formuliert neben dem Grundsatz der Wahrung der digitalen Integrität vier Teilgehalte, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird, ohne abschliessend Stellung zu nehmen, ob deren Verankerung in der Verfassung aus Sicht des Regierungsrates sinnvoll oder wünschenswert wäre.

### Die einzelnen Teilgehalte

Das Recht auf Schutz vor missbräuchlicher Verarbeitung der Daten ist bereits in Art. 13 Abs. 2 BV verankert. Aus dieser Bestimmung wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitet, welches vorsieht, dass jede Person die Möglichkeit haben muss, gegenüber einer fremden, staatlichen oder privaten Bearbeitung von sie betreffenden Informationen bestimmen zu können, ob und zu welchem Zweck diese Informationen bearbeitet und gespeichert werden ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind. Zur Umsetzung dieses Grundrechts wurden u.a. die Datenschutzgesetze von Bund und Kantonen erlassen.

Das Recht auf Sicherheit im digitalen Raum bildet Bestandteil des Rechts auf persönliche Freiheit sowie des Rechts auf Schutz der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV). Das Recht auf Sicherheit im digitalen Raum betrifft insbesondere die aus Art. 13 Abs. 2 BV abgeleitete Pflicht der öffentlichen Hand, die Daten in technischer und organisatorischer Hinsicht vor möglichem Missbrauch zu schützen. In Bezug auf die Informationssicherheit regelt der Gesetzgeber, dass das öffentliche Organ die von ihm bearbeiteten Daten durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen zu schützen hat und legt entsprechende Schutzziele fest (§ 8 Abs. 1 und 2 IDG).

Das Recht auf ein Offline-Leben soll es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich ohne digitale Mittel an den Staat zu wenden. Ein in der KV verankertes Grundrecht auf ein Offline-Leben könnte weitreichende Auswirkungen haben und dazu führen, dass die öffentliche Hand in praktisch allen Bereichen dauerhaft eine parallele Infrastruktur aufrechterhalten müsste. Dies würde nicht nur den Ressourcenhaushalt des Kantons belasten, sondern auch die Effizienz der kantonalen Verwaltung in Zukunft beeinträchtigen und den laufenden Bestrebungen zur digitalen Transformation zuwiderlaufen.

Das Recht auf Vergessen wird bereits heute als Teilgehalt des Grundrechts zum Schutz der Privatsphäre bzw. als Teil der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 BV) verstanden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist das Recht auf Vergessen ein konkreter Anwendungsfall des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie der Zweckbindung bei der Datenbearbeitung. Personendaten, die zur Erreichung des öffentlichen Interesses und des Bearbeitungszwecks nicht mehr erforderlich sind,

müssen vernichtet, d. h. gelöscht oder rechtssicher anonymisiert werden. Auf kantonaler Ebene wird der Umgang mit Personendaten im IDG und den Ausführungsbestimmungen konkretisiert. Das Recht auf Vergessen steht in einem Spannungsverhältnis zur Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Um die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber u.a. im Gesetz über das Archivwesen vom 11. September 1996 (Archivgesetz; SG 153.600) und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen Aufbewahrungsfristen für staatliche Informationen festgelegt. Diese Regelungen dienen dem Schutz der Grundrechtsträgerinnen und -träger vor willkürlichem Verwaltungshandeln, indem sie die Nachvollziehbarkeit des Handelns sicherstellen.

## 2.5 Zusammenfassend

Die bestehenden Grundrechte (insbesondere das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV, der Schutz der Privatsphäre gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV) bieten bereits heute ausreichende Gewähr dafür, dass den Anliegen des Schutzes der Privatsphäre, der physischen und psychischen Unversehrtheit, des Datenschutzes, der Informationssicherheit und dem damit verbundenen Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber dem Staat Rechnung getragen wird. Diese bestehenden Grundrechte sind technologieneutral ausgestaltet, d.h. sie gelten – auch wenn dies nicht unmittelbar aus dem Wortlaut hervorgeht – unabhängig davon, ob man sich im physischen oder digitalen Raum bewegt.

Die von der Motion vorgesehenen Teilgehalte betreffen, wie oben ausgeführt, mehrheitlich Aspekte, die bereits heute von anderen Grundrechten erfasst werden. Auf den ersten Blick scheint lediglich das Recht auf ein Offline-Leben heute nicht vollumfänglich grundrechtlich geschützt und daher effektiv eine Neuheit zu sein.

Die von der Motion vorgeschlagene Formulierung der Verfassungsbestimmung ist als klassisches Grundrecht ausgestaltet und formuliert keine neuen Pflichten für den Staat. So sind – anders als in den Kantonen Genf und Neuenburg – keine staatliche Förderung der digitalen Inklusion und Sensibilisierung der Bevölkerung und kein staatliches Hinwirken auf digitale Souveränität vorgesehen. Neue Technologien beeinflussen den öffentlichen Diskurs erheblich, weshalb die Sensibilisierung der Bevölkerung für einen reflektierten Umgang mit der Digitalisierung ein wichtiger Punkt ist. Die digitale Souveränität wiederum ist ein zentraler Aspekt der Datensicherheit.

Einem kantonalen Grundrecht kommt ein beschränkter Anwendungsbereich zu. Einerseits gilt ein kantonales Grundrecht nur im Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern und kommt im Verhältnis zwischen Privaten nicht zur Anwendung. Andererseits kommt ein kantonales Grundrecht dann nicht zur Anwendung, wenn es in einem konkreten Fall Bundesrecht widerspricht (Art. 49 Abs. 1 BV).

Die Digitalisierung betrifft massgeblich das Verhältnis zwischen Privaten, weshalb die Pflicht des Staates, im Sinne einer Horizontalwirkung der Grundrechte, einen wirksamen Schutz personenbezogener Daten gegenüber Dritten zu gewährleisten, immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivil- und Strafrecht ist Sache des Bundes. Die Kantone haben in diesem Bereich keine Kompetenz, weshalb ein kantonales Grundrecht in diesem Bereich keine Lösung sein kann. Vielmehr ist es Aufgabe des Bundes – wie bereits geplant – die Lücken im Individualrechtsschutz ausfindig zu machen und gegebenenfalls die Gesetzgebung auf Bundesebene anzupassen. Auch für eine indirekte Drittwirkung, wie das Bundesgericht sie in jüngerer Zeit angenommen hat, ist ein kantonales Grundrecht nicht ausreichend, sondern es bräuchte hierzu wohl ein entsprechendes Grundrecht auf Bundesebene.

Der Kanton Basel-Stadt nutzt die Informations- und Kommunikationstechnologien für eine effiziente, barrierefreie und dienstleistungsorientierte Organisation der Aufgaben im Kontakt mit Dritten und stellt sich aktiv den Herausforderungen der Digitalisierung, insbesondere im Bereich des Datenschutzes und der Informationssicherheit. Ein besonderes Anliegen sind dem Kanton adäquate

Zugänge und Unterstützungsangebote für alle, die digitale Lösungen nicht nutzen können oder wollen. Nicht zu vernachlässigen ist der Umstand, dass der Kanton in verschiedenen Bereichen bundesrechtliche Vorgaben, welche ein digitales Angebot vorsehen oder vorschreiben, vollzieht (elektronische Einreichung der Steuererklärung, Führung des elektronischen Personenstandsregisters usw.). Zudem setzt der Kanton digitale Technologien in verschiedenen Bereichen gezielt zur Verwirklichung anderer Grundrechte ein. So sind digitale Dienstleistungen ein zentraler Bestandteil der digitalen Inklusion mit dem Ziel der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

### **3. Haltung des Regierungsrats**

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre im Grundsatz. Digitale Technologien haben sich in den letzten Jahren rasant entwickelt und sind aus dem Leben der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr wegzudenken. Die digitale Transformation betrifft alle Lebensbereiche und bringt viele Vorteile, aber auch neue Gefahren und Risiken mit sich. Heute lassen sich weder das Potential der Digitalisierung noch die negativen Auswirkungen für den Einzelnen und die Gesellschaft und damit auch auf den Rechtsstaat und die Demokratie abschätzen. Der grenzüberschreitende Informationsfluss und die Möglichkeiten der Datenbearbeitung und -speicherung nehmen laufend zu. Zudem steigt der Einfluss privater Unternehmen in diesem Bereich stetig. Neue Technologien und insbesondere algorithmisch gesteuerte Plattformen beeinflussen zunehmend den öffentlichen Diskurs. Der Ruf der Bürgerinnen und Bürger nach Schutz vor Eingriffen in ihre Rechte im digitalen Raum nimmt daher verständlicherweise zu.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, die Pflicht des Staates anzuerkennen, einen den technologischen Anforderungen entsprechenden Rechtsrahmen zu schaffen, um die Integrität des Menschen im digitalen Raum sicherzustellen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die digitale Integrität eine Grundvoraussetzung für die Ausübung anderer zentraler Grundrechte (z.B. die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit) ist. Die Digitalisierung stellt die Schweiz – sowie die gesamte Menschenrechtsgemeinschaft – vor die grosse Aufgabe, die Anwendung der Grundrechte auch im digitalen Zeitalter zu gewährleisten und der Art und Weise des staatlichen und privaten Handelns anzupassen. Dies erfordert eine fundierte Auseinandersetzung mit den technischen Entwicklungen und ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft sowie einen Ansatz, der den bestehenden Grundrechten auch im digitalen Raum Geltung verschafft.

Die Schaffung eines neuen Grundrechts auf kantonaler Ebene darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass den vielfältigen Herausforderungen der Digitalisierung nicht allein durch ein neues kantonales Grundrecht begegnet werden kann. Dies aufgrund der föderalistischen Staatsordnung der Schweiz, der grenzüberschreitenden Sachverhalte und nicht zuletzt aufgrund der primär vertikalen Wirkung der Grundrechte. Die Einführung eines Grundrechts in der KV entfaltet hauptsächlich Wirkung zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Forderung nach einem Grundrecht auf digitale Integrität betrifft jedoch massgeblich auch den privatrechtlichen Bereich. Die grossen Risiken der Digitalisierung für jeden Einzelnen, die Gesellschaft als Ganzes, die Demokratie und den Rechtsstaat scheinen nicht primär vom Staat auszugehen, sondern vielmehr von Privaten, insbesondere auch global agierenden Grossunternehmen. Die Pflicht des Staates, einen wirksamen Schutz personenbezogener Daten gegenüber Dritten zu gewährleisten, ist daher von zentraler Bedeutung. Da der Bund für die Regelung der Verhältnisse zwischen Privaten zuständig ist, erscheint eine Prüfung des Regelungsbedarfs auf Bundesebene zentral. Eine Regelung auf kantonaler Ebene kann nur im öffentlich-rechtlichen Bereich greifen und darf nicht den Eindruck erwecken, sie biete Schutz im Verhältnis zwischen Privaten, da dieser Bereich den Kantonen nicht zugänglich ist.

Trotz des sehr beschränkten direkten Anwendungsbereichs und des Umstands, dass beinahe sämtliche Aspekte des neuen Grundrechts bereits heute grundrechtlich geschützt sind, ist der Regierungsrat der Ansicht, ein kantonales Grundrecht würde die digitale Integrität für jeden Einzelnen und die Gesellschaft als Ganzes in den Fokus rücken, eine Vorgabe für die Gerichte bilden und eine allgemeine gesetzgeberische Stossrichtung vorgeben. Zudem kann die Entwicklung in den

Kantonen auch den öffentlichen Diskurs und allenfalls die Gesetzgebung auf Bundesebene – welche in den Augen des Regierungsrates für die Fragen der Digitalisierung massgebend ist – beeinflussen.

Damit das neue Grundrecht für den Einzelnen und die Gesellschaft den grösstmöglichen Nutzen bringt, muss die neue Bestimmung sorgfältig ausgearbeitet und formuliert werden. Aus rechtssystematischen Gründen und aufgrund des auf unbeschränkte Dauer ausgelegten Charakters von Grundrechten ist es wichtig, nur das Grundrecht selbst – und nicht in Gesetzen zu konkretisierende Teilgehalte eines Grundrechts – in die Verfassung aufzunehmen, um die Weiterentwicklung des Grundrechts in Anbetracht des technischen und gesellschaftlichen Wandels zu ermöglichen. Im Bereich der Digitalisierung kommen verschiedene Grundrechte zum Tragen und es besteht die Gefahr, dass das neue Grundrecht die bestehenden Grundrechte erodiert. Es gilt daher zu vermeiden, dass die neue Verfassungsbestimmung zu bestehenden Grundrechten in Konkurrenz tritt und deren Anwendungsbereiche einschränkt. Vielmehr soll das neue Grundrecht die bestehenden Grundrechte ergänzen und zu deren Anwendung im Kontext der Digitalisierung beitragen. Das neue Grundrecht könnte als Bindeglied fungieren, um den bestehenden Grundrechten im Zusammenhang mit digitalen Technologien Geltung zu verschaffen, indem es auf neue Gefahren hinweist und neue Diskussionen anstösst. Aus diesen Gründen müssen Vor- und Nachteile der einzelnen in der Motion genannten Teilgehalte sorgfältig abgewogen werden und es gilt zu eruieren, was in der Verfassung verankert und was der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber und der Auslegung durch die Gerichte überlassen werden soll.

Zusammenfassend anerkennt der Regierungsrat das Bedürfnis, den Schutz der digitalen Integrität in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt zu verankern. Er ist bereit, eine Verfassungsbestimmung vorzubereiten, mit der das inhaltliche Anliegen der Motion umgesetzt wird. Der von der Motion diktierte Wortlaut des Grundrechts überzeugt hingegen nicht vollständig, da er zum einen konkrete Teilgehalte statuiert, die mehrheitlich bereits heute von anderen Grundrechten erfasst werden und zum anderen möglicherweise nicht vollständig ist. So wird in der vorgelegten Verfassungsbestimmung nur ein Abwehranspruch statuiert. Der Regierungsrat möchte sorgfältig prüfen, ob darüber hinaus auch die digitale Inklusion sowie Sensibilisierung der Bevölkerung und/oder die Datensouveränität in die Verfassung aufgenommen werden sollte. Der Regierungsrat möchte die zu schaffende Bestimmung offener formulieren, damit diese – wie für Grundrechte üblich – Raum für Auslegung und Weiterentwicklung bietet. Aus diesen Gründen beabsichtigt der Regierungsrat die Ausarbeitung einer Verfassungsbestimmung mit anderem Wortlaut und anschliessend die Durchführung einer Vernehmlassung.

#### 4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Oliver Thommen und Konsorten für ein Grundrecht der digitalen Integrität dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin