



Gesetz über Pilotprojekte bei Digitalisierungsvorhaben (Pilotprojektgesetz, PPG)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 22. August 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Erlass eines Gesetzes über Pilotprojekte bei Digitalisierungsvorhaben (Pilotprojektgesetz, PPG). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze	1
2. Ausgangslage	2
2.1. Entwicklungen auf nationaler und kantonaler Ebene	2
2.2. Bisherige Entwicklungen im Kanton Zug	3
2.3. Anstoss für die Idee eines Pilotprojektgesetzes	4
2.4. Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von Pilotprojekten	5
3. Handlungsbedarf und Ziele	6
4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7
5. Die Bestimmungen im Detail	9
6. Auswirkungen	16
6.1. Finanzielle Auswirkungen	16
6.2. Finanzierung von Pilotprojekten	16
7. Zeitplan	16
8. Antrag	16

1. In Kürze

Mit dem neuen Gesetz über Pilotprojekte bei Digitalisierungsvorhaben (Pilotprojektgesetz, PPG) soll die Möglichkeit geschaffen werden, bei Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung einen Testbetrieb durchzuführen, bevor die definitive Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird. Dieser Testbetrieb basiert auf gesetzesvertretenden Verordnungen.

Die Digitalisierung wird beschleunigt vorangetrieben. Dies ist auch in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zug der Fall. Der Regierungsrat hat im März 2020 die Digitalstrategie 2020–2026 lanciert.

Mitunter ein Ziel der Digitalisierung ist bisherige analoge Verfahren durch elektronische Abläufe und die Verwendung von Daten zu ergänzen oder zu ersetzen, bestehende Strukturen zu verschlanken sowie Synergieeffekte möglichst effizient zu nutzen. Rasche Fortschritte in diesem Bereich erfordern frühe und rasche praktische Erfahrungen zu sammeln sowie Strukturen zu erstellen, die prozessbegleitendes Lernen ermöglichen, und gleichzeitig einen laufenden Austausch zwischen Rechtsetzung und technischen Erfahrungen zu gewährleisten.

Erfahrungsgemäss ergeben sich bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben in die geforderte gesetzliche Form häufig Schwierigkeiten, da die technischen Strukturen komplex sind und hoher Regelungsbedarf der datenschutzrechtlichen Ausgangslage besteht. Dem klassischen Gesetzgebungsverfahren fehlt es an Flexibilität, die es dem Gesetzgeber erlaubt, neue

technische Entwicklungen, Strukturen und Prozesse zunächst in einer ausgiebigen Betatestphase auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen, um dann später die konkreten und passenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen dazu zu erlassen. Wird hingegen dem klassischen Gesetzgebungsverfahren ein Pilotprojekt vorgeschaltet, können die Entwicklungen von neuen technischen Lösungen und der dazugehörigen Rechtsgrundlagen möglichst passgenau aufeinander abgestimmt werden. Dieses iterative Vorgehen trägt auch den sogenannten «agilen» Entwicklungsmethoden Rechnung, die sich im IT-Bereich mehr und mehr durchsetzen.

Mit dem Pilotprojektgesetz wird genau diese Möglichkeit geschaffen. Um Pilotprojekte durchführen zu können, ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, mit welcher die Vorgaben betreffend Regelungsstufe und Regelungsinhalt für die Dauer des Pilotprojektes moderat gesenkt werden und bei Bedarf laufend angepasst werden können. Kompensierend wird dafür ein klarer zeitlicher und inhaltlicher Rahmen definiert, in welchem das Pilotprojekt durchgeführt und umgesetzt werden muss. Während des Testbetriebs erhält der Regierungsrat die Befugnis für eine befristete Zeit gesetzesvertretende Verordnungen (sog. Pilotverordnungen) zu erlassen, die laufend korrigiert und an aktuelle Bedürfnisse angepasst werden können. Nach entsprechender Evaluation soll dem Kantonsrat schliesslich ein Entwurf für den Erlass einer definitiven Rechtsgrundlage unterbreitet werden, der sämtliche im täglichen Betrieb erprobten und bewährten und auf Gesetzesstufe zu regelnden Bestimmungen enthält. Mit diesem «agilen» Gesetzgebungsverfahren kann vor der allgemeinen und flächendeckenden Einführung eines neuen Gesetzes das Risiko von möglichen Fehlentwicklungen und unpraktikablen Lösungen verringert und unnötige Folgekosten vermieden werden. Ausserdem können dadurch die Planungssicherheit und die Effizienz in einem für den Kanton Zug wichtigen Bereich massgeblich verbessert werden. Nach Erlass des neuen Gesetzes plant der Regierungsrat mittels Pilotprojekt und Pilotverordnung die (provisorischen) gesetzlichen Grundlagen für den Datenaustausch unter den Gemeinden zu schaffen.

2. Ausgangslage

2.1. Entwicklungen auf nationaler und kantonaler Ebene

Zur Erprobung neuer Systeme hat der Bund bereits in mehreren Bundesgesetzen Grundlagen geschaffen, die Pilotprojekte bzw. -versuche verschiedener Art zulassen. Der Begriff «Pilotprojekt» bzw. «Pilotversuch» hat sich dabei mittlerweile etabliert. So sieht beispielsweise Art. 401 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272) vor, dass die Kantone für die Erprobung von neuen Abläufen in den Zivilverfahren Pilotprojekte durchführen können. Weitere Grundlagen für Pilotprojekte finden sich in Art. 8a des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121), in Art. 68^{quater} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) oder in Art. 17 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3). Auch der sich in Arbeit befindliche Entwurf des neuen Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (Entwurf zum EMBAG; BBI 2022 808 ff.) sieht eine Pilotbestimmung vor¹. Zudem plant der Bund die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die

¹ vgl. Medienmitteilung und Dokumentation auf der Website des Bundes: <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87454.html>.

Durchführung von Pilotprojekten zum Thema Mobility-Pricing im Bereich des Strassenverkehrs und des öffentlichen Verkehrs².

In verschiedenen Kantonen sind ebenfalls Gesetzesgrundlagen für Pilotprojekte vorhanden. So verfügt etwa der Kanton St. Gallen mit Art. 16a f. des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1) über eine Grundlage für Pilotprojekte im Bereich der automatisierten Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen. Der Kanton Aargau hat in seinem Gesundheitsgesetz vom 20. Januar 2009 (SAR 301.100) mit Art. 39a eine Grundlage für Pilotprojekte im Bereich der Gesundheitsversorgung geschaffen.

2.2. Bisherige Entwicklungen im Kanton Zug

Seit einiger Zeit besteht im Kanton Zug das Anliegen, die für den elektronischen Datenaustausch zwischen behördlichen Stellen erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und dadurch die heutige Regelung für den Datenaustausch, die auf der Verordnung über das Bewilligungsverfahren für den elektronischen Datenaustausch vom 24. Juni 2008 (Online-Verordnung; BGS 157.22) basiert, abzulösen. Bei der heutigen Regelung, die sich auf § 7 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes (DSG) vom 28. September 2000 (BGS 157.1) stützt, handelt es sich um im Zeitalter der Digitalisierung überholte Einzelfallbewilligungen, die eines aufwändigen und langwierigen Prozesses bedürfen. Künftig soll es den Behörden von Gesetzes wegen gestattet sein, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Daten von anderen Behördenstellen im elektronischen Abrufverfahren zu beziehen und bekanntzugeben. Insbesondere den Gemeinden ist es ein grosses Anliegen, dass für diese Zugriffe möglichst rasch gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, da sie den elektronischen Datenaustausch zur effizienteren Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dieses Anliegen wurde 2020 im Kantonsrat im Rahmen der Debatten zur Teilrevision des DSG und der Debatten zur Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 30. Oktober 2008 (EG RHG; BGS 251.1) vorgebracht und diskutiert. Schliesslich wurde damals im Kantonsrat entschieden, dass im Sinne einer Übergangslösung, die Online-Verordnung – bis zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Datenaustausch – nicht aufgehoben werden soll und dass das Anliegen bezüglich Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Datenaustausch separat anzugehen ist. Der Regierungsrat unterstützte diese Vorgehensweise.

Am 7. Juli 2020 beauftragte der Regierungsrat alle Direktionen im Rahmen der Revisionen ihrer Spezialgesetze entsprechende gesetzgeberisch angezeigte Änderungen für die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Datenaustausch zu beantragen. Die Direktion des Innern wurde vom Regierungsrat damit beauftragt, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Bezug auf das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) zu analysieren.

Im Zuge der Analysen wurde rasch klar, dass die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen im Gemeindegesezt nur ein Teil des Problems lösen und für die Gemeinden in Bezug auf die Umsetzungsarbeiten einen hohen Aufwand bedeuten würde. Das Bedürfnis des elektronischen Datenaustauschs beschränkt sich indes nicht allein auf den Austausch von Daten unter den Gemeinden, sondern erstreckt sich auf den Austausch zwischen Gemeinden und Kanton sowie auf jenen zwischen kantonalen Ämtern und Stellen untereinander. Bestimmungen im Gemeindegesezt zum Datenaustausch würden zudem dem Bestimmtheitserfordernis der Datenschutzgesetzgebung nicht genügen und entsprechende Umsetzungsarbeiten in den Gemeinden erfordern.

² vgl. Dokumentation auf der Website des UVEK: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/mobility-pricing.html>.

Aus diesen Gründen gelangte der Regierungsrat auf Antrag der Direktion des Innern zum Ergebnis, nicht im Gemeindegesetz eine Grundlage für den Datenaustausch unter den Gemeinden zu schaffen, sondern vielmehr eine umfassende Lösung anzustreben, die in einem neuen, eigens für den Datenaustausch geschaffenen Gesetz abgebildet werden soll. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass keine Änderungen der Spezialgesetze erforderlich sein werden. Das neue Querschnittsgesetz soll die Grundlage für den Datenaustausch im ganzen Kanton darstellen. Als Mittel zur Erreichung dieses Endziels soll ein Pilotprojekt dienen, für welches die notwendigen Grundlagen vorab geschaffen werden müssen. Die Datenschutzstelle zeigte sich im Rahmen von Arbeitssitzungen zur Ausgestaltung der vorliegenden Lösung gegenüber der Direktion des Innern zum geplanten Vorhaben stets positiv und erhob im Rahmen des internen Mitberichtsverfahrens keine grundlegenden Einwände – weder zur vorliegenden Gesetzesvorlage an sich, noch zum geplanten Weg, der über ein Pilotprojekt zur neuen Querschnittsgesetzgebung für den elektronischen Datenaustausch führt. Dies wurde vom Regierungsrat als Zustimmung gewertet

2.3. Anstoss für die Idee eines Pilotprojektgesetzes

Der Kanton Zug verfügt über keine generelle Bestimmung, die den automatisierten Abruf von Personendaten vorsieht. Da insbesondere aus Gründen der Effizienz und der rationellen Bearbeitung von Daten (und nicht aus gesetzlicher Unumgänglichkeit) verschiedene Datensammlungen, die auf unterschiedlichen Rechtsgründen beruhen, abgerufen werden können, ist dies nicht mit einer unspezifischen Grundbestimmung rechtsgenügend normierbar. Aus diesem Grund bietet es sich für den Kanton Zug an, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, welche die automatisierte Datenbekanntgabe und den automatisierten Datenabruf für die gesamte Kantons- und Gemeindeverwaltung zwar umfassend und damit ausreichend konkret regelt.

In diesem Zusammenhang ist die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage im Sinn eines «Querschnittsgesetzes» angedacht, das nicht nur für die Gemeinden, sondern für alle Organe der kantonalen und der kommunalen Staatsverwaltung gelten soll. Gestützt auf diesen Grunderlass kann der Regierungsrat ohne aufwändiges formelles Gesetzgebungsverfahren eine oder mehrere Verordnungen erlassen, in der alle Zugriffsberechtigungen und automatisierten Datenabgleiche konkretisierend aufgeführt sind. Ein solches Vorhaben bedarf jedoch einer seriösen Vorbereitungsphase, in der grundsätzlich alle technischen und verwaltungsmässigen Parameter bekannt sein müssen. Gerade in einem technisch-organisatorischen Umfeld sind diese Voraussetzungen aufgrund der Natur der Sache regelmässig nicht gegeben. Neue technische Entwicklungen, verbesserte Systeme (Updates und Ersatzanschaffung von veralteten Systemen) sowie weitere Gesetzgebungsverfahren mit Querbezug bremsen entsprechende Vorbereitungsarbeiten stark aus und verhindern eine qualitativ hochwertige Gesetzgebung. Der Regierungsrat erachtet daher die klassische Vorgehensweise im gegebenen technischen Umfeld als nicht zielführend und stark fehleranfällig. Gleichzeitig sind jedoch der Kanton Zug und insbesondere seine Gemeinden auf eine rasche und möglichst von Anfang an funktionale automatisierte Datenabrufmöglichkeit angewiesen.

Der Regierungsrat hat geprüft, ob allenfalls die Schaffung eines kantonalen Digitalgesetzes eine alternative Lösung darstellen könnte. Erfahrungsgemäss zielen solche Gesetze jedoch nicht auf die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den elektronischen Datenaustausch ab, sondern sind von genereller Natur: Sie regeln die Umsetzung von Digitalstrategien im Allgemeinen und stellen insbesondere die Grundlage für die digitale Geschäftsabwicklung mit dem Bürger dar. Sie sind nicht geeignet, das spezifische Problem der fehlenden gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Datenaustausch zu regeln.

Der Regierungsrat ist somit der Überzeugung, dass der elektronische Datenaustausch zwischen kantonalen und gemeindlichen Behörden mit Hilfe eines Pilotprojekts auf geeignete rechtliche Grundlagen gestellt werden sollte. Es wäre zwar theoretisch möglich, direkt ein ordentliches Gesetzgebungsprojekt durchzuführen. Da aber gerade im Bereich der Digitalisierung laufend mit technischen und organisatorischen Veränderungen gerechnet werden muss, bestünde zudem das Risiko, dass die rasch geschaffenen materiellen Grundlagen genauso schnell wieder veraltet und überholungsbedürftig wären. Ziel ist es, aktuelle beständige und jederzeit brauchbare Rechtsgrundlagen, unter Einhaltung der Datenschutzvorgaben und ohne Einschränkung der Praktikabilität, zu erarbeiten. Der Fokus des Regierungsrats liegt dabei zunächst auf der Regelung des elektronischen Zugriffs auf Daten bzw. der elektronischen Bekanntgabe auf Daten im Abrufverfahren durch Gemeindebehörden. Er kann aber in weiteren Schritten auf die kantonalen Ämter und Stellen ausgeweitet werden. Die angedachte Experimentalgesetzgebung mittels eines Pilotprojekts ermöglicht es, umgehend in die Datenbearbeitung und Weitergabe einzusteigen und den Rechtsetzungsbedarf empirisch zu evaluieren.

Der Regierungsrat verspricht sich von diesem Vorgehen, dass in kürzerer Zeit eine fachlich bessere und insbesondere erprobte Lösung geschaffen werden kann, welche die Bedürfnisse aller Akteure im Kanton Zug angemessen berücksichtigt und anschliessend mit geringem Aufwand à jour gehalten werden kann.

2.4. Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von Pilotprojekten

Da derzeit noch keine allgemeine kantonale Gesetzesgrundlage für die nun benötigte Durchführung von Pilotprojekten im Bereich der Digitalisierung existiert, bzw. für die Befugnis des Regierungsrats für eine bestimmte Zeit und unter bestimmten Voraussetzungen, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, ist eine solche vorab zu schaffen. Allerdings wäre es wenig sinnvoll, eine gesetzliche Grundlage unter Aufbringung des gesamten Aufwands eines formellen Gesetzgebungsverfahrens zu erlassen, die einzig für den elektronischen Datenaustausch gilt und nach Abschluss des Projekts hinfällig wäre. Aus diesem Grund soll mit der vorliegenden Vorlage ein allgemein gültiges Pilotprojektgesetz geschaffen werden, das auch als Grundlage für künftige Pilotprojekte im Digitalisierungsbereich dienen kann. Durch die zeitliche und inhaltliche Limitierung handelt es sich dabei nicht um eine Carte blanche des Regierungsrats; vielmehr schafft sie die rechtlichen Rahmenbedingungen, dass die öffentliche Verwaltung ihre gesetzlich umschriebenen Tätigkeiten schon während des Testbetriebs nicht nur mittels eines Papierregisters, sondern auch mit elektronischen Datensammlungen erfüllen darf.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) muss sich die gesamte staatliche Verwaltungstätigkeit auf eine gesetzliche Grundlage stützen, was zur Folge hat, dass jede Rechtsbestimmung direkt oder indirekt auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen muss. Hinzu kommt, dass Grundrechtseinschränkungen nur nach den Regeln von Art. 36 BV (Gesetzesgrundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) erfolgen dürfen. Auch die vom kantonalen Datenschutzrecht aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen, wie sie gerade bei Digitalisierungsprozessen häufig anfallen, sind streng. Diese verfassungsmässigen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen sind auch bei der Durchführung von Pilotprojekten zu erfüllen. Das neue Pilotprojektgesetz soll hierfür die entsprechende formell-rechtliche Grundlage schaffen. Das Gesetz kann inhaltlich auf wenige Bestimmungen beschränkt werden, die sich zum Geltungsbereich, zur zeitlichen und sachlichen Befristung, zur Zuständigkeit für die Durchführung des Testbetriebs sowie zur Evaluation der Testergebnisse äussern. Hingegen fordern Lehre und Rechtsprechung eine gewisse Konkretisierung der Rechtsgrundlagen, weshalb eine vage, allgemeine Grundbestimmung unzulässig wäre. Gemäss den Vorgaben des Bundesgerichtes muss das Gesetz hinreichend präzise formuliert sein,

damit die betroffenen Personen – nötigenfalls mit sachkundiger Hilfe – in einem nach den Umständen angemessenen Umfang die Folgen ihres Handelns vorhersehen können. Gleichartige Anforderungen stellt das Bundesgericht an die Regelungsdichte: Im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung verlangt das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtsätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 144 I 126, mit weiteren Hinweisen).

In einem Pilotprojekt werden alle materiell-rechtlichen Bestimmungen, die normalerweise Gesetzesrang haben, in einem Provisorium auf Verordnungsstufe geregelt und erst nach Abschluss des Pilotprojekts in ein Gesetz im formellen Sinn überführt. Hierfür ist im Pilotprojektgesetz eine Delegationsnorm zu schaffen, welche die Regelung der materiellen Bestimmungen für die Dauer des Pilotprojekts auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat zulässt. Solche sog. gesetzesvertretenden Verordnungen beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält. Dabei gilt es hierbei die Voraussetzungen und Schranken der Rechtsetzungsdelegation zu beachten (vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2020, § 62 N 1872):

- Die Rechtsetzungsdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein;
- die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein;
- die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken und
- die Grundzüge der delegierten Materie müssen in einem Gesetz umschrieben sein.

Mit dem vorliegenden Pilotprojektgesetz sind diese Voraussetzungen erfüllt:

- Bei Digitalisierungsvorhaben handelt es sich nicht um einen Rechtsbereich, dessen Regelungsdelegation auf eine andere Normstufe durch die Verfassung ausgeschlossen wäre;
- der Gesetzesentwurf sieht in § 4 eine Delegation der Rechtsetzungsbefugnis an den Regierungsrat vor;
- die zu regelnde Materie betrifft ausschliesslich Digitalisierungsvorhaben in der Testphase, deren Dauer stark eingeschränkt ist und
- die Grundzüge bzw. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen von Pilotprojekten werden im Gesetzesentwurf geregelt.

3. Handlungsbedarf und Ziele

Um der fortschreitenden Digitalisierung in der Kantons- und Gemeindeverwaltung gerecht zu werden und geplante IT-Projekte auf eine saubere Basis zu stellen, wird es künftig unabdingbar sein, das eine oder andere Vorhaben zunächst in einer Testversion zu erproben. Auf diese Weise können die definitiven formellen Rechtsgrundlagen aufgrund der Erkenntnisse aus dem Testbetrieb von Anfang an korrekt erlassen und die Praxistauglichkeit des Definitivums sichergestellt werden. Dies ergibt sich insbesondere aufgrund der Tatsache, dass neue Technologien ganz neue Arten von Datenbearbeitungen zulassen, die nicht immer mittels einfacher Anpassungen auf Verordnungsstufe geregelt werden können. Es ist besser, von Anfang an ein brauchbares Gesetz zu erlassen, als später durch eine umständliche und langwierige Gesetzesrevision Korrekturen vornehmen zu müssen. Der Datenschutz profitiert von dieser Vorgehensweise, da es in der Realität auch für einen vorbildlichen Gesetzgeber wie dem Kanton Zug kaum möglich ist, mit der rasanten Entwicklung Schritt zu halten. Der Regierungsrat ist der

dezidierten Ansicht, dass eine provisorische aber korrekte Rechtsgrundlage besser ist, als eine definitive, aber veraltete. Dieser Problematik kann mit einem Pilotprojektgesetz effektiv entgegengewirkt werden. Es handelt sich dabei um ein neues und das klassische Gesetzgebungsverfahren ergänzendes Instrument, das vom Regierungsrat eingesetzt werden kann, aber nicht muss.

Pilotprojekte sind insbesondere dort angezeigt, wo die angestrebte technische Innovation grossen Nutzen für Wirtschaft oder Bevölkerung bringen wird oder erhebliche Gewinne an Effizienz und Verbesserung der Qualität bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben angestrebt werden. Ebenso können mit einem Pilotprojekt dort, wo durch Gesetz oder Verordnung bestimmte Datenschutzmassnahmen vorgeschrieben werden, alternative Massnahmen mit mindestens gleicher Schutzwirkung, alternative Bearbeitungszwecke oder Abläufe getestet werden, soweit die Datenschutzziele der betreffenden Regelung gewahrt bleiben.

Häufig besteht bei Vorhaben im Bereich der Digitalisierung eine gewisse Dringlichkeit. Damit entsprechende Pilotprojekte ohne zeitliche Verzögerungen durchgeführt werden können, soll eine Rechtsgrundlage dafür erlassen werden, welche die Durchführung von Pilotprojekten generell erlaubt und die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür regelt. Das konkrete Pilotprojekt kann dann gestützt auf diese Rechtsgrundlage mittels Projektauftrags des Regierungsrats in Auftrag gegeben werden.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass ihm mit der Befugnis gesetzesvertretende Bestimmungen zu erlassen, auch eine grosse Verantwortung zukommt und gewisse Schutzmechanismen unbedingt eingeführt werden müssen, so dass die Gewaltenteilung nicht verwässert wird. So sollen gesetzesvertretende Pilotverordnungen nur dort geschaffen werden, wo in der «analogen Welt» bereits entsprechende Aufgaben und Tätigkeiten ausgeführt werden. Aufgrund des Legalitätsprinzips müssen sich diese Tätigkeitsbereiche stets auf eine formelle Gesetzesgrundlage abstützen. So ist es rechtlich ausgeschlossen, dass der Regierungsrat völlig neue Rechtsgebiete über den Umweg der Pilotgesetzgebung erschliessen kann und damit den Gesetzgeber – zumindest für die Dauer des Pilotprojekts – umgeht. Hinzu kommt, dass das Pilotprojekt zeitlich befristet ist. Da eine Pilotverordnung inhaltlich eher technischer Natur ist und aufgrund der Natur der Sache während des Projekts immer wieder angepasst werden muss, rechtfertigt sich eine Delegation der Rechtsetzungsbefugnis in diesem Bereich.

4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Pilotprojektgesetz wurde einem breiten Kreis von Adressatinnen und Adressaten zur Vernehmlassung unterbreitet, insbesondere allen Einwohner- und Bürgergemeinden, sowie den Kirch- und Korporationsgemeinden, der Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden, der Interessengemeinschaft Gemeindeinformatik Zug (IGI Zug), dem Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug und den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien. Insgesamt gingen 25 Vernehmlassungsantworten ein. Auf eine Stellungnahme verzichtet haben 4 Adressatinnen und Adressaten. Es wurden 16 Änderungsanträge gestellt, die soweit möglich berücksichtigt wurden. Aufgrund der teilweise divergierenden Vorstellungen zu einzelnen Themenbereichen, schlägt der Regierungsrat Lösungen vor, die seiner Ansicht nach einen ausgewogenen und zugleich in der Sache vertretbaren Mittelweg darstellen.

Die Rückmeldungen zum Pilotprojektgesetz fielen insgesamt positiv aus. Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die Vorlage; grundsätzliche Einwände gegen den Erlass des neuen Gesetzes wurden keine erhoben. Einzig die Datenschutzstelle äusserte sich in einer von zwei der von ihr eingereichten Vernehmlassungsantworten grundsätzlich kritisch zum Gesetzesvorhaben.

Themenbereich Zulässigkeit und Grenzen der Gesetzesdelegation

Alle Einwohnergemeinden begrüßen die Schaffung einer Grundlage zur Durchführung von Pilotprojekten bei Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zug sehr. Dabei nehmen sie Bezug auf das seit einigen Jahren bestehende grosse Bedürfnis der Einwohnergemeinden nach einem elektronischen Datenaustausch zwischen behördlichen Stellen, welchem durch das Vorhaben schliesslich entsprochen werden könne. Eine Einwohnergemeinde meldete Bedenken grundsätzlicher Art gegenüber den vorgeschlagenen Kompetenzverschiebungen an. Die diesbezüglichen Bestimmungen im Vernehmlassungsentwurf liessen einen (zu) hohen Interpretationsspielraum zu, weshalb diese zu schärfen seien. Eine weitere Einwohnergemeinde wies darauf hin, dass das Vorgehen, Gesetze im formellen Sinn auf Verordnungsebene zu erlassen, ein Einzelfall bleiben solle.

Die Verwendung von gesetzesvertretenden Verordnungen ist in der Schweiz seit Jahrzehnten eine etablierte Praxis und keinesfalls eine neue Ausnahmerecheinung. Ziel der nun vorgeschlagenen Konstruktion ist es, den betroffenen Amtsstellen möglichst rasch eine möglichst gute, provisorische Rechtsgrundlage zum elektronischen Datenaustausch («Datenaustausch» gemeint als Sammelbegriff sowohl für den Datenabruf als auch für die Datenbekanntgabe) zur Verfügung stellen zu können. Diese wird in einem zweiten Schritt in eine beständige, umfassende und in der Praxis bewährte Grundlage umgewandelt werden. Schliesslich wird zur Vermeidung eines unnötigen und kostspieligen Betriebsunterbruchs vorgeschlagen, die provisorische Rechtsgrundlage bis zum Abschluss des Gesetzgebungsprozesses in Kraft zu lassen. Das PPG ist als rechtliche Sofortmassnahmegrundlage zu verstehen, um den hohen Anforderungen zu genügen, die an die moderne Gemeinde- und Kantonsverwaltung gestellt wird. Dass das Provisorium nicht ganz so beständig und solide wie die definitive Rechtsgrundlage ist, liegt in der Natur der Sache.

Themenbereich Mitwirkungsrechte der Legislative nach erfolgter Kompetenzdelegation

Fünf Vernehmlassungsteilnehmende monierten, dass der Kantonsrat bei der Bewilligung von Pilotprojekten über keine Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt. Es sei wichtig, dass der Kantonsrat vor der Bewilligungserteilung durch den Regierungsrat eine Mitwirkungsmöglichkeit erhalte, denn die Legislative müsse ihre Aufgabe zumindest in sinnvollem Mass wahrnehmen können. Die Tatsache, dass sich mehrere Vernehmlassungsteilnehmende für ein Mitwirkungsrecht des Kantonsrats oder einer seiner Kommissionen ausgesprochen haben, deutet auf ein Bedürfnis erhöhter Transparenz hin. Grundsätzlich ist dazu zu bemerken, dass der Gesetzgeber im Kanton Zug auch bei Gesetzesdelegationen bis anhin nie über Mitwirkungsrechte beim Erlass von Verordnungen verfügt hat. Zudem wäre es ein Widerspruch, dem Regierungsrat eine Vollmacht zu einer gesetzlich umschriebenen und zeitlich befristeten Entscheidung zu erteilen, diesen Vorgang dann aber wieder von der Mitwirkung des Parlaments abhängig zu machen. Der Kantonsrat soll über erteilte Bewilligungen von Pilotprojekten im Geschäftsbericht informiert werden.

Themenbereich Datenschutz

Die Datenschutzstelle wurde bereits bei der Erarbeitung der Vorlage konsultiert und hat sich während diesen Arbeiten stets positiv zu diesem Vorhaben geäussert. Auch im Rahmen der internen Vernehmlassung hat die sie keine grundlegenden Einwände erhoben. Im Rahmen des externen Vernehmlassungsverfahrens hat die Datenschutzstelle nochmals zum vorliegenden Gesetzgebungsvorhaben Stellung genommen. Im Gegensatz zur früheren Stellungnahme äusserte sich die Datenschutzstelle in ihrer letzten Stellungnahme nun – überraschenderweise – tendenziell ablehnend mit teils subjektiven und politischen Äusserungen sowie aus sachlicher Sicht nicht nachvollziehbaren Gründen.

Weitere Themenbereiche

Sämtliche politischen Parteien, von denen Vernehmlassungsantworten eingegangen sind (Die Mitte, die ALG, die FDP sowie die GLP), unterstützen das Vorhaben und dessen Stossrichtung in grundsätzlicher Weise. Vereinzelt wurden Bedenken vorgebracht, auf die im Rahmen der Bestimmungen im Detail (vgl. unten) näher oder ergänzend eingegangen wird. Diese betreffen unter anderem die Verwendung von «scharfen» Daten während Testphasen, die Gefahr einer Ausserkraftsetzung von datenschutzrechtlichen Mindestvorgaben, die Gefahr einer Nichteinhaltung von Submissionsvorschriften sowie die Definition von Abgrenzungskriterien von einem Projekt auf ein Nachfolgendes.

Grundsätzlich lässt sich dazu ausführen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts, ob es sich dabei um Submissions-, Budget- oder Datenschutzbestimmungen oder andere Rechtsgrundsätze handelt, durch das vorliegende Gesetz in keiner Weise kompromittiert werden. Eine Pilotverordnung kann keine übergeordneten Gesetze aushebeln; sie dient ausschliesslich dem Austesten einer bestimmten Thematik und der Schaffung von Rechtsgrundlagen dazu (beispielsweise wie aktuell geplant für den elektronischen Datenaustausch).

5. Die Bestimmungen im Detail

Das Gesetz über Pilotprojekte bei Digitalisierungsvorhaben (Pilotprojektgesetz, PPG) schafft die Grundlage, dass in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zug künftig Pilotprojekte zur Erprobung von Digitalisierungsvorhaben durchgeführt werden können. Es besteht jedoch keine Pflicht, Digitalisierungsvorhaben mittels eines Pilotprojekts umzusetzen. Digitalisierungsvorhaben sind Vorhaben zur informationstechnischen Umsetzung von gesetzlich umschriebenen Aufgaben des Kantons und der Gemeinden (z.B. neue e-Gov-Services wie Online-Schalter oder Bürgerportale o.Ä.). Die Pilotprojekte sind inhaltlich und zeitlich auf das Notwendige zu beschränken.

Pilotprojekte sollen künftig direkt gestützt auf das Pilotprojektgesetz durchgeführt werden können. Das projektplanende Organ (z.B. eine Direktion oder ein Amt) stellt nach Einholung einer Stellungnahme der Datenschutzstelle im Rahmen eines Vorabkonsultationsverfahrens nach § 19a DSG ein entsprechendes Gesuch an den Regierungsrat, der das Pilotprojekt bzw. den Testbetrieb bewilligen kann. Für die Dauer des Pilotprojekts erlässt der Regierungsrat gestützt auf das Pilotprojektgesetz eine oder mehrere Verordnungen, welche die Grundzüge des Testbetriebs regeln. Mit dem Verordnungsrecht bleibt das Erfordernis des Rechtssatzes gemäss Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) eingehalten.

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Abs. 1

Gegenstand des Pilotprojektgesetzes ist die Festlegung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Durchführung von Pilotprojekten, die der Erprobung und Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung dienen. Unter dem Begriff «Pilotprojekt» – ein im Schweizer Recht bekannter Terminus – werden Vorhaben verstanden, die auf Versuchsbasis eingeführt werden, um Praxiserfahrungen und Erkenntnisse zu gewinnen, ob die definitive Umsetzung erfolgen soll. Solche Pilotprojekte können grundsätzlich von den Direktionen bzw. den Ämtern, bei Bedarf auch unter Beteiligung der Gemeinden, betrieben werden. Sie können auch von weiteren Organen betrieben werden, die kantonales Recht anwenden, wie bspw. öffentlich-rechtliche Anstalten, die Datenschutzstelle oder die Ombudsstelle. Zudem soll es auch Dritten, die über eine Leistungsvereinbarung mit dem betreffenden Organ verfügen,

möglich sein, sich an einem Pilotprojekt beteiligen zu können. Das Pilotprojektgesetz bildet keine Rechtsgrundlage für neue staatliche Aufgaben. Pilotprojekte dürfen somit nur im Bereich der bereits formell-gesetzlich geregelten (allenfalls auf Verordnungsstufe konkretisierten) Aufgaben der öffentlichen Verwaltung stattfinden. Die Einführung von grundlegenden neuen experimentellen Systemen, wie beispielsweise die Schaffung einer digitalen oder auf künstlicher Intelligenz beruhenden Verwaltungsjustiz, kann nicht via Pilotprojektgesetz erfolgen. Solche Vorlagen müssten zwingend vom Kantonsrat geprüft und erlassen werden. Die hier zur Diskussion stehenden Pilotprojekte betreffen klassische Bereiche, für deren Digitalisierung – zumindest auf rechtstechnischer Ebene – eine formell-gesetzliche Grundlage erlassen werden muss.

Abs. 2

In Abs. 2 wird der Begriff des Digitalisierungsvorhabens definiert und konkretisiert. Mit «Digitalisierungsvorhaben» sind in allgemeiner Hinsicht Vorhaben gemeint, mit welchen bestehende Prozesse durch die Verwendung von Daten und/oder systemtechnischen Systemen verbessert werden sollen. Mit Abs. 2 wird sichergestellt, dass das gesetzliche Legalitätsprinzip nicht über den Weg von Pilotverordnungen verwässert werden kann, indem elektronische Systeme befähigt werden, Aufgaben wahrzunehmen, über welche der Gesetzgeber (noch) gar nicht befunden hat. Selbstverständlich setzt die Bestimmung nicht voraus, dass bereits der Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln in der Grundbestimmung vorgesehen ist oder jede individuelle Unteraufgabe in einem formellen Gesetz enthalten sein muss; der Gesetzgeber sollte jedoch zumindest die Erfüllung der übergeordneten Aufgabe (z.B. die Führung einer öffentlichen Schule oder eines Krankenhauses) in einem Gesetz vorgesehen haben. Auch korrekt erlassene Verordnungen können einzelne Tätigkeiten enthalten, die im Rahmen von Pilotprojekten digitalisiert werden können, da sich jede Verordnungsbestimmung als Umsetzungs- und Konkretisierungsnorm eines formellen Gesetzes auf eine entsprechende Grundlage abstützen können muss.

§ 2 Zweck

§ 2 beschreibt den Zweck, den die nach diesem Gesetz durchgeführten Pilotprojekte erfüllen müssen. Ein Pilotprojekt dient dazu, vor Erlass eines Gesetzes neue Erkenntnisse über das zu implementierende oder anzupassende informationstechnische System und dessen Abläufe zu erhalten. Unter dem Begriff «informationstechnische Systeme» wird generell jegliche Art elektronischer datenverarbeitender Systeme verstanden. Ein informationstechnisches System ist ein organisatorisches Gebilde aus Hardware, Software, Daten und Menschen. Dieses ermöglicht eine bestimmte Art von Informationen zu sammeln, zu verarbeiten, zu speichern und zu übertragen. Diese Systeme können einfach oder komplex sein und werden oft eingesetzt, um Geschäftsprozesse zu unterstützen, Datenanalysen durchzuführen oder Informationsaustausch und Kommunikation zu ermöglichen. Mittels eines Pilotprojekts sollen insbesondere Erkenntnisse betreffend Erforderlichkeit, Eignung und Wirksamkeit eines zu testenden Systems erlangt werden können. Es sollen aber auch datenschutzrechtliche Fragestellungen geklärt oder Informationen zu den zu erwartenden Betriebskosten erhoben werden können. Damit ein Pilotprojekt bewilligt werden kann, muss mindestens einer der folgenden Aspekte (vgl. Bst. a bis d) noch ungeklärt sein. Nur dann rechtfertigt sich die Durchführung eines Pilotbetriebs. Da es im Voraus nicht immer einfach ist, die Wichtigkeit der ungeklärten Fragen eruieren zu können, ist die Bestimmung offen formuliert. Weitere Einschränkungen sollen nicht verlangt werden.

Abs. 1 Bst. a

Erforderlichkeit, Eignung und Wirksamkeit eines informationstechnischen Systems: Unter diesem Punkt kann sich beispielsweise die Frage stellen, ob ein neues System tatsächlich einen solchen Mehrwert generiert, dass sich eine grossflächige Umrüstung lohnt. Es können aber auch verschiedene Systeme in einer Testumgebung ausprobiert werden, um schliesslich dasjenige auszuwählen und zu implementieren, welches die Anforderungen am besten erfüllt. Je

nach Vorhaben kann es auch sein, dass die Wirksamkeit eines Systems auf die Bevölkerung, auf die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung oder ähnliches getestet werden muss, bevor über die Installation und somit auch gesetzliche Verankerung entschieden werden kann.

Abs. 1 Bst. b

Implementierung und Erprobung von informationstechnischen Abläufen: Die Implementierung von informationstechnischen Abläufen bezieht sich auf den Prozess, bei dem ein informationstechnisches System oder eine Anwendung entwickelt und in einer operativen Umgebung eingerichtet wird. Hierbei werden die technischen Anforderungen, die in der Planungsphase festgelegt wurden, realisiert.

Bei der Erprobung von informationstechnischen Abläufen wird das implementierte informationstechnische System oder die Anwendung auf ihre Funktionalität, Zuverlässigkeit und Performance hin überprüft. Hierbei werden Testfälle ausgeführt, um sicherzustellen, dass das System gemäss den Anforderungen funktioniert und Fehler bzw. Schwächen identifiziert werden können.

Abs. 1 Bst. c

Ausgestaltung eines informationstechnischen Systems zur Einhaltung der Vorgaben des Datenschutzes: Bei der Umsetzung technischer Massnahmen sind insbesondere die Verschlüsselung von Daten, die Regelungen zur Zugriffskontrolle und die Sicherung des Datenschutzes bei der Übertragung von Daten zu beachten. Zur Sicherstellung, dass Datenschutzvorschriften eingehalten werden, gehört auch die Sensibilisierung der Mitarbeitenden. In datenschutzrechtlichen Fragen steht sodann stets die Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle im Vordergrund. Es ist wichtig zu beachten, dass die Einhaltung des Datenschutzes ein laufender Prozess ist, der regelmässig überprüft und angepasst werden muss, um den neuen Herausforderungen und Anforderungen gerecht zu werden.

Abs. 1 Bst. d

Ökonomische Auswirkungen eines informationstechnischen Systems: Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines informationstechnischen Systems können sowohl positiv als auch negativ sein.

Positive Auswirkungen sind beispielsweise:

- Verbesserung der Effizienz und Produktivität durch Automatisierung und Optimierung von Prozessen;
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch bessere Datenverarbeitung und Entscheidungsfindung;
- Schaffung neuer Arbeitsplätze in Bereichen wie IT und Entwicklung.

Negative Auswirkungen können sein:

- Verlust von Arbeitsplätzen durch Automatisierung und Effizienzsteigerung;
- Investitionskosten für die Implementierung des Systems;
- Abhängigkeit von einer stabilen IT-Infrastruktur, was zu Ausfallzeiten und möglichen wirtschaftlichen Verlusten führen kann.

Es versteht sich von selbst, dass nur ökonomische Auswirkungen von substanziellem Ausmass massgeblich sein können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass unnötige oder ungerechtfertigte Pilotprojekte initialisiert werden könnten.

§ 3 Geltungsdauer**Abs. 1**

Die Höchstdauer eines Pilotprojekts beträgt drei Jahre ab der Bewilligung des Regierungsrats. Darin enthalten ist die Dauer für die Evaluation und für das nachfolgende

Gesetzgebungsverfahren bis zur Zustellung der Vorlage an den Kantonsrat, der anschliessend die Hoheit über das Pilotprojekt erhält (vgl. § 8 Abs. 2). Vor dem Hintergrund der allgemein geltenden Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit ist die Dauer von Pilotprojekten zwingend auf die für das Erreichen des Projektziels erforderliche Dauer zu befristen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Dauer von drei Jahren von einigen Seiten als etwas lang taxiert. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass noch vor Ablauf von zwei Jahren der Pilotbetrieb abgeschlossen sein muss, damit ein Evaluationsbericht erstellt und dem Kantonsrat zur Entscheidungsfindung übermittelt werden kann. Spätestens ein Jahr später ist bereits eine vollständige Gesetzesvorlage (inkl. Vernehmlassung und Konsultationsverfahren) zu erstellen und dem Kantonsrat zukommen zu lassen. Unter dieser Berücksichtigung sind die Fristen eher kurz.

Abs. 2

Da bei Pilotprojekten die Dauer des Versuchs oft schwer abzuschätzen ist, ist eine Verlängerung der Dauer um maximal zwei Jahre möglich. Der Regierungsrat kann eine einmalige Verlängerung eines Pilotprojekts von höchstens zwei Jahren beschliessen, sofern sich eine solche Verlängerung als zwingend notwendig erweisen sollte. Die Möglichkeit einer Verlängerung soll aber nicht dazu führen, dass Pilotprojekte länger als die angemessene Dauer geführt oder über ungebührliche Zeit verzögert werden. Die Höchstdauer von insgesamt fünf Jahren ist in Anbetracht dessen, dass die (zumeist aufwändigen) Vorarbeiten eines Projekts bereits im Vorfeld der Bewilligung des Regierungsrats erfolgen müssen, ausreichend. Diese Frist ist auch bei Pilotprojekten des Bundes üblich.

Wie in Abs. 1 erwähnt, dürfte nur bei sehr speditiver Arbeitsweise und bei optimalen Verhältnissen ein Pilotprojekt innert zwei Jahren durchgeführt, evaluiert sowie innerhalb eines weiteren Jahres den gesamten Gesetzesvorbereitungsprozess durchlaufen können. Ohne Verlängerungsmöglichkeit bestünde das Risiko, dass aufgrund der Komplexität und der Dynamik im Bereich der Digitalisierungsvorhaben regelmässig Pilotprojekte vor Inkraftsetzung des finalen Erlasses eingestellt werden müssten. Dies wiederum würde dazu führen, dass einsatzbereite und lauffähige Systeme bis zur Übergabe des Geschäfts an den Kantonsrat unterbrochen werden müssten. Aus diesen Gründen braucht es im Gesetz eine Verlängerungsmöglichkeit.

§ 4 Befugnisse des Regierungsrats

Abs. 1

Bei den Pilotprojekten stehen die technologische und prozessbezogene Innovation sowie die Erprobung neuer Abläufe und Strukturen in der Verwaltung im Vordergrund. § 4 stellt den unverzichtbaren Kern des Gesetzes dar. Er enthält eine Delegationsnorm, die es dem Regierungsrat erlaubt, für die Dauer des Pilotprojekts eine oder mehrere gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen. Diese dienen dem Zweck, den rechtmässigen Zustand und Betrieb von Pilotprojekten sicherzustellen. Die Bestimmung ermöglicht, die Vorgaben an die Normstufe und Normdichte von Rechtsgrundlagen, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, während der Dauer des Versuchs angemessen zu senken. Für Grundrechtseingriffe in anderen Bereichen als demjenigen des Datenschutzes (etwa Eingriffe in die körperliche Integrität oder Beschränkungen der Bewegungsfreiheit) erlaubt die vorliegende Bestimmung keine Erleichterungen.

Ohne diese Delegationsnorm kann bis zur Inkraftsetzung einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage eines Digitalisierungsvorhabens keine datenschutzrechtskonforme Datenaustauschmöglichkeit geschaffen werden (vgl. oben). Dies mit dem Resultat, dass wohl in den nächsten drei Jahren keine Verbesserungen der aktuellen Situation in Bezug auf den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung erzielt werden könnten.

Abschnitt 2: Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

§ 5 Bewilligung des Regierungsrats

Abs. 1

In Abs. 1 werden die Voraussetzungen aufgezählt, die für eine Bewilligung des Regierungsrats kumulativ erfüllt sein müssen: Das zu testende informationstechnische System muss der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des beteiligten Organs dienen (Bst. a), es muss sichergestellt sein, dass ausreichende Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen³ getroffen werden (Bst. b) und die praktische Umsetzung eines Digitalisierungsvorhaben muss eine Testphase vor dem Erlass des entsprechenden Gesetzes erfordern (Bst. c).

Die Voraussetzung von Bst. b bezieht sich insbesondere auf die Voraussetzungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit, die bei Pilotprojekten materiell gewährleistet sein müssen. Dabei sind insbesondere die Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit bei der Bearbeitung von Personendaten nach § 4 DSGVO zu beachten, wobei allerdings berücksichtigt werden kann, dass die Anforderungen im Rahmen eines eingeschränkten Pilotbetriebs nicht gleich hoch zu bemessen sind, wie die Anforderungen im späteren Vollbetrieb. Ob vor der Testung eines Systems mit echten Personendaten ein Testlauf mit künstlichen Daten durchgeführt oder ob das System von Anfang «scharfgestellt» werden soll, ist bei jedem Pilotprojekt anhand seiner Vorgaben, Risiken und Ziele separat abzuschätzen und zu prüfen.

Abs. 2

Abs. 2 konkretisiert Abs. 1 Bst. c, d.h. die Sachverhalte, die eine Versuchsphase erforderlich machen können. Diese Aufzählung ist alternativ zu verstehen, d.h. es reicht aus, wenn einer der beschriebenen Sachverhalte erfüllt ist.

Abs. 2 Bst. a

Ein Pilotprojekt kann sich etwa dann anbieten, wenn für die praktische Umsetzung einer bestimmten Bearbeitung die Auswirkungen technischer Neuerungen zunächst evaluiert werden müssen, da sie noch nicht absehbar sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine bestimmte Software bisher noch nicht mit realen Daten benutzt bzw. getestet wurde oder wenn neue Technologien für die Informationserfassung und -übermittlung eingeführt werden sollen.

Abs. 2 Bst. b

Weiter ist es möglich, dass die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, die eine Datenbearbeitung notwendig macht, komplexe organisatorische Vorkehrungen erfordert. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Organe des Kantons mit Bundesorganen zusammenarbeiten müssen oder wenn ein neues Datenverarbeitungssystem eingeführt werden soll, das einen grossen Teil der Mitarbeitenden der Kantons- oder Gemeindeverwaltung betrifft.

Abs. 2 Bst. c

Auch bei der Einrichtung von automatisierten Abrufverfahren kann sich ein Pilotversuch als notwendig erweisen, da es sich dabei um grössere datenschutzrechtliche Eingriffe handelt, die nicht leichtfertig zugelassen werden sollen. In der Testphase kann geklärt werden, ob eine Einzelabfrage oder ein automatisiertes Abrufverfahren notwendig ist, um die Verwaltungstätigkeit ordnungsgemäss sicherstellen zu können.

³ Der Terminus «Schutz bei Persönlichkeitsverletzungen» wird in der Rechtswissenschaft als Überbegriff des gesamten Datenschutzes verstanden. Dies, da die heutigen Datenschutzgesetze (Bund und Kantone) aus der öffentlich-rechtlichen Umsetzung von Art. 28 ZGB hervorgegangen sind. Da jedoch nicht nur Personendaten, sondern allenfalls auch Weiterentwicklungen abgedeckt werden sollen, ist in casu der gewählte Überbegriff aus juristisch-systematischen Erwägungen ideal.

Abs. 3

Das gesuchstellende Organ holt vor Einreichung des Gesuchs an den Regierungsrat eine schriftliche Stellungnahme der Datenschutzstelle ein. Dabei handelt es sich um ein Vorabkonsultationsverfahren im Sinne von Art. 19a DSG mit den entsprechenden Abläufen und Informationspflichten, also um ein im Datenschutzgesetz geregeltes, offizielles Verfahren. Selbstverständlich wird bereits im Rahmen der Vorbereitung eines Pilotprojekts die Datenschutzstelle nach § 19 Abs. 1 Bst. b DSG beratend zugezogen werden, sodass deren fachliche Rückmeldungen von Anfang an Berücksichtigung finden können. Aufgrund der erhöhten Dringlichkeit von Pilotprojekten wird eine Frist von sechs Wochen für die Abgabe der Stellungnahme durch die Datenschutzstelle eingeführt. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Obschon die in einem Vorabkonsultationsverfahren eingeholte Stellungnahme der Datenschutzstelle keine rechtliche Bindungswirkung aufweist, darf sich der Regierungsrat auf die Ergebnisse der Konsultation (vgl. dazu Aufgaben der DATS gemäss § 19 DSG) grundsätzlich darauf verlassen und davon ausgehen, dass die datenschutzrechtlichen Ausführungen umfassend und korrekt sind.

Aus Transparenzgründen wird der Regierungsrat den Kantonsrat im Geschäftsbericht über die erteilten Bewilligungen von Pilotprojekten informieren.

§ 6 Pilotverordnungen**Abs. 1**

In einem Pilotprojekt werden alle materiell-rechtlichen Bestimmungen für die Dauer des Pilotbetriebs in einem Provisorium auf Verordnungsstufe geregelt. Dazu erlässt der Regierungsrat für die Dauer des Pilotprojekts eine oder mehrere Verordnungen, die gesetzesvertretenden Rang aufweisen und die konkreten Modalitäten des Pilotprojekts regeln. Dadurch wird das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen während der Dauer des thematisch eingegrenzten Pilotprojekts zugunsten einer stets materiell einwandfreien Normierung auf Verordnungsstufe gelockert. Die Bestimmung beschränkt sich darauf, dort, wo eine entsprechende Notwendigkeit besteht, eine sog. «experimentelle Gesetzgebung» zuzulassen. Da erfahrungsgemäss – meist historisch bedingt – einzelne Datenbearbeitungsvorgänge auf überholten Rechtsgrundlagen beruhen, kann durch die Schaffung einer Pilotverordnung zumindest einstweilen eine rechtsgenügende Grundlage geschaffen werden. Nach entsprechender Evaluation kann die fragliche Bestimmung überarbeitet und auf der korrekten Normstufe neu erlassen werden oder es kann von der Datenbearbeitung Umgang genommen werden. Ein Miteinbezug des Kantonsrats oder einer Kommission beim Prozess des Verordnungserlasses ist nicht üblich; auch nicht beim Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen.

Abs. 2

Der Regierungsrat weist auf Verordnungsstufe einem Organ die Zuständigkeit für die Durchführung eines Pilotprojekts zu. Dabei kann es sich um eine Direktion, ein kantonales Amt oder eine kantonale Dienststelle, eine Gemeinde oder ein Zusammenschluss von Gemeinden, aber auch beispielsweise um öffentlich-rechtliche Anstalten, die kantonales Recht anwenden, handeln. Mit der Definition der Zuständigkeit wird die Verantwortlichkeit für den gesetzeskonformen Vollzug eines Pilotprojekts klar zugeordnet. Weiter hat der Regierungsrat die Modalitäten der automatisierten Datenbearbeitung zu regeln und damit eine materielle Rechtsgrundlage zu schaffen (z.B. Inhalt, Aktualität, Vollständigkeit von Daten, Form des Datenaustausches, Zugriffsberechtigungen, Verwendungszweck, Änderung und Löschung von Daten usw.). Aufgrund der **Gesetzgebungsdelegation** in § 4 reicht für die Dauer des Pilotprojekts eine Verordnung dafür aus. Auch weitere Bestimmungen zu Phasen, Details zur Berichtspflicht oder Priorisierungskriterien bei knappen Ressourcen sind in der Verordnung zumindest in den Grundzügen zu regeln.

Abschnitt 3: Evaluation und Umsetzung

§ 7 Evaluation

Abs. 1

Abs. 1 sieht vor, dass das für das Pilotprojekt zuständige Organ dem Regierungsrat spätestens zwei Jahre nach Beginn des Pilotprojekts einen Evaluationsbericht vorlegt. Dieser soll sich detailliert zum Verlauf und zu den Erkenntnissen des Pilotbetriebs äussern und kann Anträge zum weiteren Vorgehen enthalten.

Abs. 2

Gestützt auf die Erkenntnisse aus dem Evaluationsbericht befindet der Regierungsrat über die Frage, ob eine Umsetzung in ein formelles Gesetz erfolgen soll. Der Evaluationsbericht kann sodann als Grundlage für die Ausarbeitung der formell-gesetzlichen Grundlage dienen.

Hat sich das Projekt hingegen nicht bewährt und entscheidet sich der Regierungsrat gegen die Erstellung einer Kantonsratsvorlage, wird das Projekt eingestellt und ist zu beenden.

§ 8 Umsetzung des Digitalisierungsvorhabens und Nachfrist

Abs. 1

Die ausgearbeitete Kantonsratsvorlage betreffend die Umsetzung des Digitalisierungsvorhabens ist innert zwei Jahren seit der Einreichung des Evaluationsberichts zuhanden des Kantonsrats der Staatskanzlei zuzustellen. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist, die jedoch sehr grosszügig bemessen ist und bei vollständiger Ausreizung eine Verlängerung der ordentlichen Pilotdauer von drei Jahren voraussetzt (vgl. § 3 Abs. 2). Die beteiligten Akteure werden dadurch gehalten, möglichst rasch die Vorlage zu erstellen und zu finalisieren. Dies sollte in der Regel in einem Jahr möglich sein, da der Inhalt durch die Pilotverordnung und den Evaluationsbericht bereits vorgegeben ist. Um trotzdem ein gewisses zeitliches Polster zu haben, rechtfertigt sich eine Frist von zwei Jahren. Dabei ist zu bedenken, dass innerhalb eines Jahres auch die Durchführung der internen und externen Vernehmlassung sowie die Vorabkonsultation erfolgen muss und das vollständige Regelwerk einsatzbereit vorliegen muss. Um keinen unnötigen Unterbruch des Betriebs zwischen einer positiven Evaluation und der formellen Inkraftsetzung hinnehmen zu müssen, soll das Pilotprojekt einstweilen faktisch weitergeführt werden dürfen.

Abs. 2

Läuft die vom Regierungsrat bewilligte Dauer des Pilotprojekts während der Beratung im Kantonsrat aus, ist jedoch die Weiterführung des betreffenden Systems geboten, kann der Kantonsrat das Pilotprojekt bis zur Inkraftsetzung der Kantonsratsvorlage verlängern.

§ 9 Aufhebung der Pilotverordnung

Abs. 1

Die Pilotverordnung ist nicht befristet, weshalb sie nach Erfüllung ihres Zwecks durch den Regierungsrat formell aufzuheben ist. Dies ist der Fall, wenn das Pilotprojekt gemäss § 7 Abs. 2 eingestellt wurde (Bst. a), seine Geltungsdauer gemäss § 3 abgelaufen ist (Bst. b) oder der Kantonsrat auf die Vorlage nicht eingetreten ist oder diese abgelehnt hat (Bst. c). Bei den Buchstaben a – c handelt es sich um eine alternative Aufzählung der Aufhebungsgründe. Tatsächlich ist die Pilotverordnung bei jedem Abschluss eines Pilotprojekts, unabhängig davon, ob dieser zufolge Erledigung des Projekts, Zeitablaufs, Verwerfen der Vorlage im Kantonsrat oder aus anderen Gründen erfolgt, formell aufzuheben.

6. Auswirkungen

6.1. Finanzielle Auswirkungen

Das neue Pilotprojektgesetz ist für sich genommen kostenneutral und hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden. Kosten entstehen erst, wenn gestützt auf das Pilotprojektgesetz ein konkretes Pilotprojekt durchgeführt werden soll.

6.2. Finanzierung von Pilotprojekten

Die Finanzierung von Pilotprojekten ist für jedes Projekt separat zu prüfen und im entsprechenden Projektauftrag zu regeln. Ist eine Genehmigung des Budgets erforderlich, ist diese auf dem üblichen Weg einzuholen; es gelten die üblichen Finanzierungsvoraussetzungen. Eine gesetzliche Grundlage im Pilotprojektgesetz ist hierfür nicht erforderlich.

7. Zeitplan

September 2023	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Oktober/November 2023	Kommissionssitzung(en)
November 2023	Kommissionsbericht
Dezember 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
Februar 2024	Kantonsrat, 2. Lesung
März 2024	Publikation Amtsblatt
Mai 2024	Ablauf Referendumsfrist
Juli 2024	Allfällige Volksabstimmung
2024	Inkrafttreten

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 3612.2 - 17411 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 22. August 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser