



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 1. Juli 2025

1000.88

Vereinbarung zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau betreffend Zusammenarbeit im Bereich Datenschutz; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2025

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden (AR), Appenzell Innerrhoden (AI), St. Gallen (SG) und Thurgau (TG) prüfte eine Arbeitsgruppe der Staatsschreiber unter Leitung des Vorstehers bzw. der Vorsteherin des Departementes Inneres und Sicherheit von Appenzell Ausserrhoden zwischen September 2021 und November 2024 die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit im Bereich des Datenschutzes. Als externer Berater wurde Dr. iur. Bruno Baeriswyl, ehemaliger Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, beigezogen, der die verschiedenen Aspekte der vertieften Zusammenarbeit im Bereich des Datenschutzes im Bericht „Zusammenarbeitsmodell Datenschutzbehörden SG-AR-AI-TG“ vom 27. Juni 2024 zusammenfasste und konkretisierte (vgl. Beilage 1.2).

Die Datenschutzbeauftragten der vier Kantone wurden eng in den Prozess miteinbezogen, um insbesondere auch ihre Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Die vorliegende Vereinbarung wird von ihnen explizit unterstützt.

Auf der Basis dieser Vorarbeiten entwarf die Arbeitsgruppe eine interkantonale Vereinbarung zwischen den beteiligten Kantonen betreffend Zusammenarbeit im Bereich Datenschutz (nachfolgend Vereinbarung). Sie regelt die Eckpunkte der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Datenschutzes und die Modalitäten einer



neuen Stelle „Fachperson Datenschutz“. Zu den Inhalten der Vereinbarung äussert sich der nachfolgende Abschnitt C. im Detail.

Anlässlich einer Konsultation aller vier Kantonsregierungen sowie am gemeinsamen Treffen am 22. Oktober 2024 wurden die Resultate unterbreitet, respektive erläutert. Die vier Kantonsregierungen stimmten dem Vorentwurf einer Vereinbarung vorbehaltlos zu. Mit Schreiben vom 18. November 2024 lädt die Arbeitsgruppe die vier Kantonsregierungen ein, die kantonsinternen politischen Prozesse zu lancieren.

B. Rechtliche Aspekte

Die rechtliche Ausgangslage ist in den vier Kantonen unterschiedlich. In den Kantonen St. Gallen und Thurgau sind die Regierungen für die Genehmigung der Vereinbarung zuständig. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden ist die Vereinbarung durch die Parlamente zu genehmigen. Die Regierung des Kantons St. Gallen (Beschluss vom 10. Dezember 2024) und der Regierungsrat des Kantons Thurgau (Beschluss vom 20. Januar 2025) haben der Vereinbarung bereits zugestimmt.

Nach Art. 26 Abs. 1 des kantonalen Datenschutzgesetzes (nachfolgend DSG; bGS 146.1) wählt der Kantonsrat das kantonale Datenschutz-Kontrollorgan. Nach Abs. 3 derselben Bestimmung ist der Kantonsrat befugt, die Aufgabe des Datenschutz-Kontrollorgans einer kantonsübergreifenden Datenschutzstelle zu übertragen. Dieser Beschluss unterliegt nicht dem fakultativen Referendum. Ihm kommt somit nicht der Charakter eines formellen Gesetzes zu. Der Gesetzgeber hat diese Befugnis an den Kantonsrat delegiert. Der Kantonsrat beschliesst in einer einzigen Lesung ohne Volksdiskussion.

Die Schaffung einer ausserordentlichen Stellvertretung über die Kantonsgrenzen hinweg kommt der Übertragung von Aufgaben an eine kantonsübergreifende Datenschutzstelle im Sinne von Art. 26 Abs. 3 DSG gleich. Damit die Stelle auch in Appenzell Ausserrhoden ihre Befugnisse als kantonale Behörde ausüben kann, ist sie auf eine Rechtsgrundlage angewiesen. Aus diesem Grund ist die Vereinbarung durch den Kantonsrat zu genehmigen.

Da es sich bei der vorliegenden Vereinbarung im Kern um eine Verwaltungsvereinbarung handelt, die vom Kantonsrat zu genehmigen ist, wird auf eine Vernehmlassung verzichtet. Auch die umliegenden Kantone haben kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Ein solches wäre bei Gesetzesvorhaben zwingend (Art. 57 Abs. 1 Kantonsverfassung; KV; bGS 111.1).

C. Erläuterung der Vereinbarung

1. Grundzüge

Die Vereinbarung regelt im Wesentlichen drei zentrale Punkte:

1. Die Schaffung einer gemeinsam finanzierten Stelle einer Fachperson Datenschutz, die allen vier Datenschutzbeauftragten zur Verfügung steht.
2. Die Schaffung eines interkantonalen Steuergremiums der Datenschutzbeauftragten.



3. Die Regelung der Stellvertretung in ausserordentlichen Fällen.

Die Vereinbarung steht im Kontext einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit der vier Kantone. Ein Schwerpunkt in den zahlreichen Projekten bildet das Thema Digitalisierung / digitale Transformation. Dabei zeigt sich, dass die Kantone diverse Fragen zu klären haben, die sich oft in allen Kantonen gleichartig oder zumindest ähnlich stellen. Der Bereich Datenschutz ist davon ausgeprägt betroffen. Ein stärkeres Zusammengehen bietet ein grosses Synergiepotenzial. Im Laufe der Diskussionen hat sich jedoch gezeigt, dass den Datenschutzstellen die Kapazität fehlt, um die nötige Grundlagenarbeit für die vier Behörden zu leisten. Zwar werden best practises ausgetauscht und man unterstützt sich gegenseitig bei offenen Fragen. Für eine systematische Koordination fehlen aber Zeit und Geld in Zeiten stark zunehmender Aufgaben. Mit einer zusätzlichen 50-Prozent-Stelle können ein Grundwissen über die gemeinsamen Themen aufgebaut, Koordinationsaufwände abgedeckt sowie eine aktive Unterstützung bei der Bearbeitung einzelner Themen gewährleistet werden. Die Stelle soll Teil eines bestehenden Teams werden, damit der fachliche Austausch bestmöglich gewährleistet und der Koordinationsaufwand möglichst gering gehalten wird.

Die Aufgaben der Fachstelle werden detailliert umschrieben – im Stile eines Stellenbeschriebs. Zudem wird ein Steuerungsgremium der Datenaufsichtsbehörden etabliert, um die Koordination unter den Fachstellen dauerhaft zu verstärken.

Ein wichtiges Element – das insbesondere auf Wunsch der kleineren Kantone aufgenommen wurde – bildet die Etablierung einer ausserordentlichen Stellvertretung über Kantonsgrenzen hinweg. Schliesslich regelt die Vereinbarung in Ziff. 6 die finanziellen Aspekte und insbesondere den Kostenverteilungsschlüssel. Die Vereinbarung beschränkt sich auf das Wesentliche – ganz im Sinne des Grundansatzes der Zusammenarbeit unter den vier Kantonen, pragmatische Schritte hin zu einer verstärkten Kooperation in verschiedenen Bereichen zu machen.

Alternative Modelle wurden in einem ersten Schritt in den Jahren 2021–2023 intensiv geprüft, wie das Gutachten Baeriswyl zeigt (Beilage 1.3). Schliesslich einigten sich die vier Kantone im Konsens mit den Datenschutzbeauftragten auf das gewählte Modell.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ziff. 1 Ausgangslage

Ziel der Vereinbarung ist die Stärkung der Qualität und der Effizienz des Datenschutzes in den vier Kantonen SG-AR-AI-TG. Kernstück bildet dabei die neue „Fachperson Datenschutz“. Sie erlaubt die stärkere Nutzung der Synergien bei kantonsübergreifenden Aufgaben und Projekten, wie oben bereits beschrieben.

Ziff. 2 Zweck

Der Zweckartikel dient im Wesentlichen der Auslegung der übrigen Bestimmungen der Vereinbarung. Er betont die Kernanliegen der Vereinbarung (Bst. a und b).

Ziff. 3 Stelle „Fachperson Datenschutz“

Die Stelle „Fachperson Datenschutz“ umfasst 50 Stellenprozent und wird bei der Aufsichtsstelle Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip (ADÖ) der Staatskanzlei des Kantons Thurgau angesiedelt. Aus dem definierten Aufgabenportfolio ergibt sich das Stellenprofil.



Bei der Auswahl und Anstellung der Fachperson sind jedoch die übrigen Datenschutzbeauftragten anzuhören. Die engere Koordination unter den Datenschutzaufsichtsbehörden beginnt also bereits bei der Rekrutierung der neuen Fachperson.

Die Personalführung liegt bei der Leitung ADÖ. Die Fachperson wird administrativ voll in die ADÖ eingegliedert, sodass sie von Beginn weg als Teil des Teams agieren kann.

Die Stelle soll auf den 1. Januar 2026 geschaffen werden und bildet somit erstmalig Teil des Voranschlagsprozesses 2026. Mit der Besetzung ist voraussichtlich nicht vor Mitte 2026 zu rechnen.

Ziff. 4 Steuerungsgremium

Ziff. 4 enthält ein weiteres wichtiges Element der Vereinbarung. Das Steuerungsgremium setzt sich aus den Datenschutzbeauftragten der vier Kantone zusammen. Im Konsensverfahren entscheiden sie über die Schwerpunkt- und Jahresplanung und über ausserordentliche Stellvertretungen der Datenschutzbeauftragten. Sie nehmen das Anhörungsrecht bei der Anstellung „Fachperson Datenschutz“ wahr und erstellen den Wirkungsbericht über die verstärkte Zusammenarbeit bis April 2028.

Insbesondere die neu einzuführende Schwerpunkt- und Jahresplanung soll eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit unter den vier Behörden etablieren und gewährleisten. Diese intensivere Zusammenarbeit auf der strategischen Ebene ist mindestens so wichtig wie der Ausbau der Kapazitäten auf der operativen Ebene mit der neuen Fachperson.

Ziff. 5 Ausserordentliche Stellvertretung der Datenschutzbeauftragten

Bei längeren Ausfällen einer oder eines Datenschutzbeauftragten oder im Ausstandsfall besteht Stellvertretungsbedarf. In diesem Abschnitt werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen die Stellvertretung aus dem Kreis der Datenschutzbeauftragten der vier Kantone möglich ist.

Die Bestimmung stellt klar, dass es hier nicht um die ordentliche Stellvertretung bei Ferienabwesenheit o. ä. geht. Es geht darum, allfällige Lücken bei ausserordentlichen Ereignissen zu schliessen.

Im konkreten Fall tritt die Stellvertretung in die Stellung der zuständigen Behörde gemäss anwendbarem Datenschutzgesetz des Kantons ein. Sie agiert damit als Datenschutzbeauftragter/Datenschutzbeauftragte des jeweiligen Kantons.

Die Datenschutzaufsichtsbehörden entscheiden nicht selbständig über den Stellvertretungsfall. Die Vereinbarung sieht vor, dass das zuständige kantonale Organ über den Einsatz entscheidet. In den Kantonen St. Gallen und Thurgau wird der Regierungsrat dieses zuständige kantonale Organ sein. In Appenzell Ausserrhoden ist das Datenschutz-Kontrollorgan gänzlich unabhängig vom Regierungsrat. Es ist demnach am zuständigen Organ des Kantonsrates, die Modalitäten der Stellvertretung zu regeln. Diese Zuständigkeit muss in der Geschäftsordnung des Kantonsrates geregelt werden. Da derzeit eine Teilrevision der Kantonsratsgesetzgebung im Gang ist, wird diese Frage im Rahmen dieser Revision aufgegriffen. Als Übergangslösung sieht Ziff. II des Genehmigungsbeschlusses vor, dass die Kommission Inneres und Sicherheit diese Aufgabe übernimmt.



Ziff. 6 Finanzieller Aufwand und Verteilschlüssel

Die Stelle „Fachperson Datenschutz“ (50 %) verursacht Kosten von voraussichtlich Fr. 90'000 (Vollkostenrechnung; Stand 2024). Ergeben sich Mehrkosten für diese Stelle, sind diese vom Kanton Thurgau auszuweisen und separat geltend zu machen. Die Kosten für die Stelle „Fachperson Datenschutz“ werden unter den vier Kantonen nach dem Schlüssel von 25 % Sockelkosten (für alle vier Kantone gleicher Grundbetrag) und von 75 % nach Bevölkerungszahl aufgeteilt. Dieser Kostenschlüssel hat sich bei anderen interkantonalen Vorhaben bewährt.

Die ausserordentliche Stellvertretung einer oder eines Datenschutzbeauftragten wird separat direkt zwischen den betroffenen Kantonen abgerechnet, wenn die Stellvertretung mehr als 20 Stunden beträgt. Die Höhe der Vergütung gilt es im Konsens zu vereinbaren. Mit der Zeit dürfte sich eine Praxis etablieren.

Bei kleineren Stellvertretungen (bspw. im Ausstandsfall) soll aus Gründen der Verwaltungsökonomie auf eine Verrechnung verzichtet werden.

Ziff. 7 Vertragsdauer / Anpassungsmodalitäten / Kündigung

Die Vertragsdauer erstreckt sich in einer ersten Etappe vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2028. Sie verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn die Vereinbarung nicht von einem Kanton mit einer Frist von sechs Monaten auf das Jahresende gekündigt wird.

In Appenzell Ausserrhoden ist der Kantonsrat für die Kündigung dieser Vereinbarung zuständig (Art. 74^{bis} Abs. 2 KV).

Die Zeitdauer von drei Jahren (2026–2028) ermöglicht es, Erfahrungen zu sammeln, die Zusammenarbeit einer vertieften Überprüfung zu unterziehen und gestützt auf diese Evaluation allenfalls Anpassungen vorzunehmen. Dabei wird auch der Wirkungsbericht über die verstärkte Zusammenarbeit helfen, der bis April 2028 vorliegen wird (siehe Ziff. 4).

D. Auswirkungen

1. Finanziell

Durch die Schaffung der Stelle „Fachperson Datenschutz“ (50 %) ab 1. Januar 2026 erwachsen Appenzell Ausserrhoden neue jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von rund Fr. 10'000 (Sachaufwand).

2. Personell und organisatorisch

Die Vereinbarung bringt für das Datenschutz-Kontrollorgan in der verstärkten Koordination mit den Partnerbehörden in den anderen drei Kantonen einen gewissen Mehraufwand. Dieser wird durch die Vorleistungen der neuen Fachperson aber mehr als kompensiert. Die Vereinbarung sollte es also ermöglichen, dass sich das Datenschutz-Kontrollorgan noch stärker auf seine Kernaufgaben konzentrieren kann.



E. Finanzierung

Der Mehraufwand ist ab dem Voranschlag 2026 im Kontenkreis des Datenschutz-Kontrollorgans einzustellen.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Beschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau betreffend Zusammenarbeit im Bereich Datenschutz zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

sign. Roger Nobs

Hansueli Reutegger, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Vereinbarung
Beilage 1.2	Beschluss über die Genehmigung der Vereinbarung
Beilage 1.3	Memorandum "Zusammenarbeitsmodell Datenschutzbehörden SG-AR-AI-TG, vom 27. Juni 2024
Beilage 1.4	Gutachten "Engere Zusammenarbeit SG-AR-AI-TG im Bereich Datenschutz, Phase 2, vom 11. September 2023