



Datenschutz-Kontrollorgan, 9001 St. Gallen

An den Kantonsrat

St. Gallen, 6. März 2026

Bericht 2025 des Datenschutz-Kontrollorgans

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

Gerne berichte ich (im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Bst. h Datenschutzgesetz, bGS 146.1) über meine Tätigkeit als Datenschutz-Kontrollorgan im Jahr 2025.

A. Tätigkeitschwerpunkte

1. Beratung von öffentlichen Organen

Das Datenschutzjahr stand für die öffentlichen Organe in Appenzell Ausserrhoden und für meine Tätigkeit zunächst im Zeichen des Inkrafttretens unseres revidierten kantonalen Datenschutzgesetzes per 01.01.2025.

An verschiedenen Veranstaltungen habe ich Vertreter von Kanton und Gemeinden über die Neuerungen informiert, Fragen beantwortet und die neu erstellten Merkblätter zu den Themen "Datenschutz-Folgenabschätzung" und "Meldepflicht bei Verletzung der Datensicherheit" vorgestellt.

Der Start unter dem revidierten Recht ist nach meiner Beurteilung geglückt, wobei es nun auch gilt, in einigen Punkten praktische Erfahrungen zu sammeln und gewisse Vollzugs- und Umsetzungsfragen zu klären. Hier zeigt sich in besonderem Mass der Wert des konstanten guten Austausches mit der AR Informatik AG.



Formell bzw. für die Statistik bedeuten die neuen Pflichten zur Vorabkontrolle in bestimmten Konstellationen und zur Meldung von gewissen Datensicherheitsvorfällen eine Verschiebung hin von "Beratung" zur "Aufsicht/Kontrolle". Die Anzahl der reinen "Beratungen" ist daher im Berichtsjahr von 67 auf 56 gefallen. An der gelebten Form der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Organen und mir ändert das aber wenig, zumal unser kantonales Datenschutzrecht auch nach der erfolgten Revision keine Strafbestimmungen kennt.

Weiterhin gilt als Richtschnur: Es lohnt sich erfahrungsgemäss, datenschutzrechtliche Aspekte frühzeitig abzuklären und gegebenenfalls bei mir niederschwellig eine Ersteinschätzung einzuholen; ein nachträgliches Nachbessern ist oft der aufwändigere Weg.

An konkret im Berichtsjahr nachgefragten Beratungen, die auch beispielhaft für die Themenbreite der eingegangenen Anfragen stehen, seien an dieser Stelle etwa folgende genannt:

Im Arbeitsinspektorat stellten sich Fragen rund um die Rahmenbedingungen von Datenweitergaben an andere Amtsstellen in Fällen von vermuteter Schwarzarbeit. Das Departement Bildung und Kultur hat seine Empfehlungen für den Datenschutz in der Volksschule grundlegend überarbeitet. Das Staatsarchiv hatte zu beurteilen, unter welchen Voraussetzungen in einem konkreten Fall Einsicht in rund 70 Jahre alte Akten der Psychiatrischen Klinik Herisau gewährt werden kann. Ein Mitarbeiter der Sozialen Dienste wollte wissen, unter welchen Voraussetzungen Videoaufnahmen von Beratungsgesprächen erfolgen dürfen, die er für seine Weiterbildung benötigte. Der Kanton war eingeladen, Stellung zu nehmen zu einer beabsichtigten Revision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, die neu den Einsatz der AHV-Nummer auch im Schuldbetreibungswesen vorsieht. Schliesslich konnte ich auch im Rahmen eines Strategietags der Amtsleitungen im Departement Bau und Volkswirtschaft verschiedene datenschutzrechtliche Fragen besprechen bzw. (so hoffe ich) beantworten.

Ein Thema, das mich auch im Jahr 2026 beschäftigen wird, ist die Klärung von datenschutzrechtlichen Fragen rund um die Software "CMI". Diese ist im Kanton weit verbreitet als Geschäftsverwaltungsapplikation im Einsatz. Es hat sich im Rahmen der im Jahr 2025 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision des Betriebskonzepts CMI gezeigt, dass es dort heute an Klarheit, Übersicht, Verbindlichkeit und an einem angemessenen Detaillierungsgrad bezüglich der datenschutzrechtlichen Risiken, Massnahmen und Verantwortlichkeiten in den entsprechenden Grundlegendendokumenten fehlt. Das wird Bedeutung und Risiken dieser Applikation, mit der auch in grossem Umfang besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, nicht gerecht.

2. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Bund

Während die Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim und des bestehenden Erfahrungsaustauschs unter Ostschweizer Datenschutzaufsichtsstellen im bewährten Rahmen weiter gut funktioniert, ist für das Berichtsjahr der Abschluss der Vereinbarung über eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich des Datenschutzes zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau besonders hervorzuheben. Sie haben diese Vereinbarung in Ihrer Sitzung vom 27.10.2025 mit grosser Mehrheit genehmigt. Dafür danke ich Ihnen und bin guten Mutes, dass die verstärkte Zusammenarbeit Früchte tragen wird.



3. Beratung von Privaten

Eine leichte Zunahme (von 11 auf 14 Fälle) zeigt sich bei den Beratungsanfragen von Privatpersonen. Auch hier zeigte sich eine grosse Bandbreite an Themen; es ging um Datenbearbeitungen durch Sozial- und Erbschaftsämter, durch die Polizei, durch die Steuerverwaltung usw. Generell lässt sich sagen: Fast bei allen Berührungs-, verstärkt aber jedenfalls bei Konfliktpunkten zwischen staatlichen Stellen und Individuen können sich auch datenschutzrechtliche Fragen stellen. Die Möglichkeit, sich dann bei mir unabhängig beraten zu lassen, hat nach meiner Wahrnehmung oft eine deeskalierende Wirkung.

B. Aufsichts- und Kontrolltätigkeit

Wie bereits eingangs meines Berichts dargestellt, ergab sich durch die neu in Kraft getretenen Gesetzesbestimmungen eine formale Verschiebung von der reinen Beratungs- hin zu verstärkter Aufsichts- und Kontrolltätigkeit. In der Statistik zeigt sich das durch einen Anstieg der entsprechenden Fallzahl von 8 auf 24 im Vorjahresvergleich.

Nicht befriedigend ist leider die Situation bei den Microsoft 365 Cloud-Diensten. Wie bereits in meinem letzten Tätigkeitsbericht (dort noch unter dem Tätigkeitsschwerpunkt "Beratung von öffentlichen Organen") dargestellt, hat der Regierungsrat bereits im Jahr 2024 den Auftrag erteilt, zur Nutzung von Microsoft 365 Cloud-Diensten einheitliche und verbindliche Weisungen auszuarbeiten, welche insbesondere die Speicherung von als geheim klassifizierten Daten (Amts- und Steuergeheimnis, etc.) sowie von besonders schützenswerten Personendaten regelt. Diese Weisungen liegen bis heute noch nicht vor, obwohl Microsoft 365 Cloud-Dienste bereits breitflächig von öffentlichen Organen im Kanton genutzt werden. Zudem fehlt weiter eine kohärente Exit-Strategie, deren Erarbeitung der Regierungsrat ebenfalls im Jahr 2024 in Auftrag gegeben hat.

Der damit einhergehende Mangel an Digitaler Souveränität und an effektiver Kontrolle über die Personendatenbearbeitung bilden eine latente Gefahr für den Schutz der Grund- und Persönlichkeitsrechte aller Bürgerinnen und Bürger von Appenzell Ausserrhoden und der weiteren betroffenen Personen. Ich habe daher im Berichtsjahr formell eine Untersuchung betreffend den Einsatz von Cloud Computing im Informatik-Grundbedarf und die Einführung von Microsoft 365 Cloud-Diensten eröffnet. Dabei ist für mich klar, dass der Weg aus der heute in diesem Bereich bestehenden Abhängigkeit und Fremdbestimmtheit nur durch gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten sinnvoll begangen werden kann. Den Weg dazu hat der Regierungsrat durch seine bereits im Jahr 2024 erteilten Aufträge im Grundsatz aufgezeigt. Diese Aufträge sind jetzt umzusetzen - sonst muss ich im Rahmen der laufenden Untersuchung Abhilfemassnahmen anordnen.

Bei den Rechtsgrundlagen für identifizierende Videoüberwachung im öffentlichen Raum entspricht die gelebte (und bewilligte) Praxis heute nicht vollständig den einschlägigen Bestimmungen der Art. 12a ff. Polizeiverordnung (bGS 521.11). Nach meinem Kenntnisstand ist aber vorgesehen, dass in Zukunft für Videoüberwachung durch die Polizei und für Videoüberwachung durch andere öffentliche Organe separate Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen und das Thema auch durch eine Revision der Polizeiverordnung im Anschluss an die



Appenzell Ausserrhoden

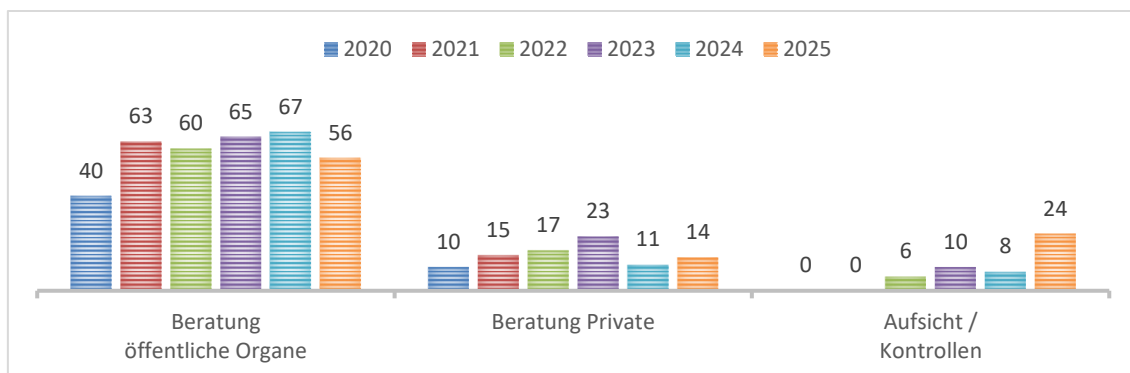
laufende Revision des Polizeigesetzes angegangen werden soll. Ich habe unter diesen Vorzeichen der Erteilung von neuen und der Verlängerung von bestehenden Bewilligungen nur mit entsprechendem Vorbehalt und Befristung zugestimmt.

An eingetretenen und mir zur Kenntnis gelangten Datensicherheitsverletzungen ist für das Berichtsjahr beispielhaft zu nennen: Eine Versandcouvertverwechslung bei einer Behörde, eine Fehlfunktion bei der Adressierung von Massensendungen durch einen externen Dienstleister eines anderen öffentlichen Organs und eine Fehlfunktion in einem Webportal, die durch ein Softwareupdate ausgelöst wurde und für einen kurzen Zeitraum ungewollt Zugriff auf fremde Personendaten erlaubt hat. In allen Fällen konnten die Ursachen bestimmt und, soweit nötig, die betroffenen Personen informiert und Massnahmen zur künftigen Fehlerreduktion getroffen werden. Die genannten Vorfälle zeigen: Wo Menschen arbeiten, passieren ebenso Fehler, wie dort, wo die Arbeit (vermeintlich) durch Maschinen erledigt wird.

Erwähnenswert scheint mir schliesslich noch ein Projekt der Steuerverwaltung, das mir zur Vorabkontrolle vorgelegt wurde: In Zukunft dürften bei der Steuerveranlagung vermehrt algorithmische Systeme zum Einsatz kommen. Die Steuerverwaltung bewegt sich hier in einem Bereich, in dem die Technik aktuell grosse Fortschritte macht, was Chancen aber auch Risiken mit sich bringt. Das bisherige Vorgehen der Steuerverwaltung konnte ich im Rahmen der Vorabkontrolle als umsichtig und korrekt bewerten, die mir vorgelegten Unterlagen als nachvollziehbar und widerspruchsfrei. Weil es sich um ein neue, in Entwicklung befindliche und potentiell riskante Form der Datenbearbeitung handelt, habe ich empfohlen, eine regelmässige Neubewertung der Risikolage vorzunehmen.

C. Ressourcen / Entwicklung

Die Entwicklung der Fallzahlen in den einzelnen Aufgabenbereichen lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



**D. Schlussbemerkungen und Antrag**

Ich greife abschliessend nochmals das oben im Zusammenhang mit der Microsoft 365 Cloud erwähnte Thema Digitale Souveränität auf. Nach meiner Einschätzung wird der entsprechende Handlungsbedarf zur Verringerung von Abhängigkeiten und zum Wiedererlangen von Kontroll- und Handlungsfähigkeit zwar zunehmend anerkannt¹, fehlt es aber mancherorts noch an Mut und Tatkraft bei der Umsetzung. Der Weg aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit war und ist meist nicht der des geringsten Widerstands. Er führt aber zur freiheitlichen Lebensordnung, wie sie das Volk von Appenzell Ausserrhoden nach der (bestehenden und zukünftigen) Präambel ihrer Verfassung mitgestalten will.

Ich ersuche Sie, sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen und Herren Kantonsräte, vom vorliegenden Bericht wohlwollend Kenntnis zu nehmen,

und entbiete an dieser Stelle Ihrer GPK, dem Departement Inneres und Sicherheit, dem Departement Finanzen und der AR Informatik AG meinen besonderen Dank für die gute Zusammenarbeit bei der Gewährleistung des Datenschutzes in Appenzell Ausserrhoden im Berichtsjahr.

Datenschutz-Kontrollorgan

Stefan Gerschwiler

¹ vgl. z.B. den Bericht des Bundesrates über die Digitale Souveränität der Schweiz vom 26.11.2025