

SK / Einfache Anfrage Simmler-St.Gallen vom 10. April 2025

Nutzung von Microsoft 365 durch den Kanton: Braucht es eine Neubeurteilung der Datenschutzrisiken?

Antwort der Regierung vom 12. August 2025

Monika Simmler-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 10. April 2025, ob die datenschutzrechtlichen Risiken in Bezug auf die Einführung von Microsoft 365 in der kantonalen Verwaltung aufgrund der politischen Entwicklungen in den USA einer Neubeurteilung bedürfen. Insbesondere möchte sie dabei wissen, ob die Regierung Handlungsbedarf sieht, wie die Abhängigkeit vom US-Technologiekonzern Microsoft reduziert werden kann und ob Alternativen zu Microsoft 365 geprüft werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Regierung hat den Einsatz von Microsoft 365 (M365) in der Staatsverwaltung am 9. Mai 2023 beschlossen. Bei der Umstellung auf M365 handelte es sich um eine notwendige technische Ablösung der bisherigen Office-Produkte, die nur noch in der Cloud angeboten werden. Die M365-Anwendungen sind für eine zeitgemässe und effiziente Aufgabenerfüllung der Verwaltung zentral. Zudem stehen damit neue Kollaborationsformen bereit, die den neuen Anforderungen an die orts- und zeitunabhängige Zusammenarbeit entsprechen (z.B. auch im Austausch mit dezentralen Verwaltungsträgern, den Gemeinden oder externen Dienstleistungserbringenden).

Die Regierung hat vor der Einführung von M365 eine umfassende Risikobeurteilung durchgeführt. Dabei wurde insbesondere das Risiko eines allfälligen «Foreign Lawful Access» aufgrund des CLOUD Acts¹ geprüft. Der CLOUD Act räumt unter bestimmten Umständen Strafverfolgungsbehörden in den USA die Möglichkeit ein, die Herausgabe von bei Microsoft gespeicherten Daten ihrer Cloud-Kunden zu verlangen, auch wenn diese ausserhalb der USA, z.B. in der Schweiz, gespeichert sind. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines «Foreign Lawful Access» wurde im Mai 2023 auf unter 1 Prozent in einem Betrachtungszeitraum von fünf Jahren geschätzt. Die Regierung hat verschiedene rechtliche, technische und organisatorische Abhilfemassnahmen getroffen, um dieses Risiko zu reduzieren:

- Einerseits wurde mit Microsoft eine vertragliche Regelung getroffen, wie im Fall eines Foreign Lawful Access vorzugehen ist. Die Einhaltung des kantonalen Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) sowie die Anwendbarkeit von Schweizer Recht und Gerichtsstand in der Schweiz bei Rechtsstreitigkeiten wurden vereinbart.
- Die Daten werden verschlüsselt in Schweizer Rechenzentren gespeichert. Mit der zusätzlich vereinbarten «Customer Lockbox» besteht eine weitere Zugriffskontrolle mit Blick auf den Auftragsdatenbearbeiter Microsoft. Eine Zugriffsanfrage muss jeweils durch den Kanton als Kunden genehmigt werden.
- Die Regierung hat am 25. Juni 2024 eine Nutzungsrichtlinie M365 erlassen, die verbindliche Verhaltensregeln für die Mitarbeitenden für einen sicheren und sorgfältigen Umgang bei der

¹ Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act), H.R. 4943, abrufbar unter <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>.

Bearbeitung von geschäftlichen Daten mit M365 festlegt. Die Daten müssen nach ihrem Schutzbedarf klassifiziert werden. Bei den M365-Anwendungen handelt es sich lediglich um ein Arbeitsmittel für die interne und externe Zusammenarbeit sowie für die Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten, nicht um eine systematische, längerfristige Datenablage. Die Datenbearbeitung in der Cloud erfolgt lediglich temporär. Geschäftsrelevante Daten müssen weiterhin entweder in den Fachanwendungen oder auf GEVER gehalten werden, um die ordnungsgemässe Aktenführung und damit verbunden auch die Archivierung sicherzustellen. Nach Abschluss der Bearbeitung eines Geschäfts werden entsprechende Daten folglich überführt und die Geschäfte von M365-Anwendungen unwiderruflich gelöscht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie schätzt die Regierung die Datenschutzrisiken aufgrund der Nutzung von Microsoft 365 durch die St.Galler Behörden in Anbetracht der veränderten geopolitischen Ausgangslage ein?*

Die Regierung verfolgt die aktuellen politischen Entwicklungen in den USA aufmerksam. Angesichts der veränderten geopolitischen Ausgangslage erscheint eine Neubeurteilung der mit der Nutzung von M365 verbundenen Risiken grundsätzlich als angezeigt. Nebst dem Risiko eines Foreign Lawful Access sind indessen noch weitere gewichtige Risiken zu berücksichtigen – ausschlaggebend ist die Gesamtrisikobeurteilung. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, dass die kantonalen Daten auch vor dem Zugriff weiterer unberechtigter Dritter (z.B. Cyberangriffe) geschützt werden müssen. Die M365-Cloud verfügt hier über ein weit höheres Schutzniveau, als dies kleinere Anbieter gewährleisten können. Eigens entwickelte Anwendungen oder Anwendungen von kleineren Anbietern weisen zudem oft nicht dieselbe Zukunftsfähigkeit (stetige Weiterentwicklung), Zuverlässigkeit, Skalierbarkeit, Interoperabilität und Kosteneffizienz auf. Im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung wiegen diese Aspekte die möglichen Risiken bis zu einem gewissen Grad auf.

Zurzeit ist jedoch keine zukunftsfähige technische Alternativlösung bekannt, welche die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung zeitnah und im selben Funktionsumfang gewährleisten könnte.² Entsprechende IT-Lösungen müssten zudem im ordentlichen Verfahren beschafft und implementiert werden. Entsprechend handelte es sich auch beim Projekt DRIVE³, mit dem M365 eingeführt wurde, um ein mehrjähriges Projekt. Der Kantonsrat hat hierzu am 29. November 2022 einen Sonderkredit in der Höhe von Fr. 16'928'000.– gewährt (Geschäft 33.22.01, Ziff. 9.2). Eine entsprechende Umstellung wäre mit erheblichen Zeit- und Kostenaufwänden verbunden. Kurzfristig besteht hier folglich kein Handlungsspielraum.

- 2.–4. *Sieht die Regierung aufgrund der veränderten Ausgangslage Handlungsbedarf für weitergehende Massnahmen zur Einhaltung des Datenschutzrechts und der Sicherstellung der Informationssicherheit?*

Sieht die Regierung Möglichkeiten, die Abhängigkeit vom US-Technologiekonzern durch eine Diversifizierung bei den genutzten Anwendungen zu reduzieren?

Ist die Regierung bereit, Alternativen zu prüfen, um zumindest mittelfristig auf europäische Lösungen setzen zu können?

² Vgl. Studie der Arbeitsgruppe Cloud Governance und Workplace der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) vom 7. Mai 2025, abrufbar unter <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/ueber-uns/arbeitsgruppen/studie-second-source>.

³ Projekt DRIVE = Digitaler Raum: informiert, vernetzt, entwickelt; ehemals Projekt «Workplace 2024».

Die getroffenen technischen, organisatorischen und rechtlichen Abhilfemassnahmen zur Risikoreduzierung und Wahrung des Datenschutzes und der Informationssicherheit sind aus Sicht der Regierung weiterhin sachgerecht. Zudem gilt es, wie vorstehend in Ziff. 1 aufgezeigt, das Risiko eines Foreign Lawful Access in eine Gesamtrisikobeurteilung einzubetten. Es sind nicht nur Abhängigkeiten zu reduzieren, sondern auch die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen und insgesamt ein hohes Schutzniveau aus Sicht der Informationssicherheit zu gewährleisten.

Die Regierung anerkennt die gestiegenen Risiken, die sich durch den Einsatz von M365 in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der veränderten geopolitischen Ausgangslage ergeben.

Eine weitergehende (Risiko-)Beurteilung, die grundsätzlich auch die Prüfung von Alternativen einschliesst, ist daher sinnvoll. Zahlreiche nationale und internationale Initiativen belegen das Bestreben, die digitale Souveränität zu stärken – so etwa das Projekt des Bundes «Swiss Government Cloud» oder das laufende Projekt zur Ablösung von Microsoft-Umgebungen mit Open-Source-Software (OSS) des deutschen Bundeslandes Schleswig-Holstein.⁴ Es handelt sich vorliegend indes nicht um eine isolierte Herausforderung auf kantonaler Ebene: Nebst dem Kanton St.Gallen sind sämtliche Gemeinwesen auf allen föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) hiervon betroffen. Die Regierung spricht sich deshalb für ein koordiniertes, Staatsebenen übergreifendes Vorgehen zur Prüfung von schweizerischen oder europäischen Alternativen aus und nimmt in Aussicht, die vorliegende Thematik bei der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) auf strategischer Ebene einzubringen.

⁴ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Mai 2025 zur Interpellation 25.3383 «Risikobeurteilung der Cloud-Version von Microsoft», abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20253383>.