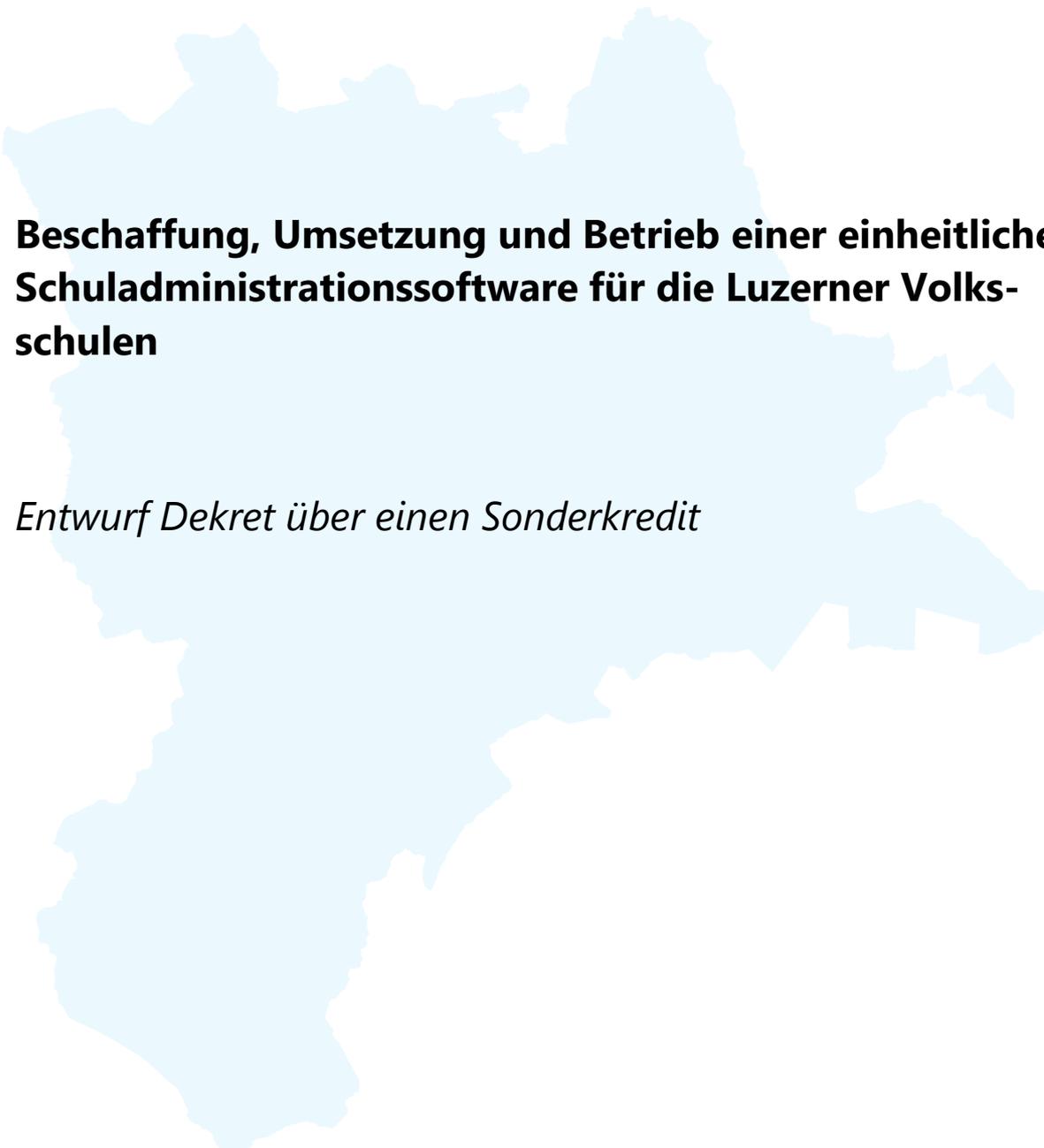


Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat
20. Februar 2024

B 20



**Beschaffung, Umsetzung und Betrieb einer einheitlichen
Schuladministrationssoftware für die Luzerner Volks-
schulen**

Entwurf Dekret über einen Sonderkredit

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat einen Sonderkredit von 8,76 Millionen Franken für die Beschaffung einer einheitlichen Schuladministrationssoftware an den Luzerner Volksschulen sowie für deren Betrieb während der nächsten zehn Jahre. Damit erfüllt der Kanton seinen gesetzlichen Auftrag, zusammen mit den Gemeinden für eine einheitliche Schuladministrationssoftware zu sorgen. Der Kanton führt das Projekt in enger Zusammenarbeit mit den Luzerner Gemeinden, trägt die Investitions- und Wartungskosten für die Software und übernimmt für die Gemeinden gegen Entschädigung die Applikations- und Betriebsverantwortung.

In vielen Luzerner Gemeinden ist ein über zwanzig Jahre altes Schulverwaltungsprogramm im Einsatz. Dieses genügt den heutigen Ansprüchen und Anforderungen nicht mehr. Im Rahmen der Botschaft B 34 über die Beschaffung, den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Schuladministrationslösung vom 11. März 2016 wurde deshalb die gesetzliche Grundlage geschaffen, wonach der Kanton und die Gemeinden gemeinsam für eine einheitliche Schuladministrationssoftware sorgen und die Gemeinden verpflichtet sind, diese in Betrieb zu nehmen. Das auf dieser Basis initiierte Projekt «NewRise» zur Beschaffung und Einführung der Schuladministrationslösung Educase für die Luzerner Volksschulen scheiterte und wurde Anfang 2022 nach Rücksprache mit dem Verband Luzerner Gemeinden vom Regierungsrat abgebrochen.

Der gesetzliche Auftrag des Kantons und der Gemeinden, gemeinsam für die einheitliche elektronische Erfassung und Bearbeitung der schuladministrativen Daten zu sorgen, bleibt bestehen. Nach dem Projektabbruch wurde deshalb das Folgeprojekt «StabiLU» gestartet. Eine breit abgestützte Projektgruppe erarbeitete die Ausschreibungsunterlagen, erhob die zentralen Prozesse und Anwendungsfälle (Use Cases) im Volksschulbereich und definierte die Anforderungen an die zukünftige Lösung. Nach der Durchführung eines öffentlichen Beschaffungsverfahrens und der Evaluierung der eingegangenen Angebote durch die Projektorganisation erteilte der Regierungsrat am 28. März 2023 den Zuschlag an die Firma CM Informatik AG.

Der Kanton beschafft die neue Administrationssoftware für die Volksschulen und stellt sie den Gemeinden zur Verfügung. Zudem schliesst er für die Gemeinden den Betriebsvertrag mit der Firma CM Informatik AG für maximal zehn Jahre ab und übernimmt gegen Entschädigung von den Gemeinden die Applikations- und Betriebsverantwortung. Diese Kosten werden den Gemeinden in Rechnung gestellt. Als Anerkennung für die bisherigen Zusatzaufwände der Gemeinden im Zusammenhang mit dem gescheiterten Projekt «NewRise» (Educase) werden jedoch die während der ersten drei Jahre beim Kanton Luzern anfallenden Personalkosten im Umfang von rund 650'000 Franken den Gemeinden nicht in Rechnung gestellt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat mit vorliegender Botschaft einen Sonderkredit über 8'760'801 Franken für die Ausgaben der einmaligen Investitionskosten und der wiederkehrenden Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten inklusive der Reserven.

Der mit dieser Botschaft beantragte Sonderkredit dient den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

[Kantonsstrategie:](#)

- Luzern steht für Innovation.

[Legislaturprogramm:](#)

- Wir fördern die Digitalisierung für bevölkerungsnaher Angebote und eine effiziente Leistungserbringung.

Inhalt	
1 Ausgangslage	5
2 Erkenntnisse aus dem Projekt «NewRise» und Anpassungen	6
2.1 Erkenntnisse	6
2.2 Anpassungen	6
2.3 Aufsichts- und Kontrollkommission	7
3 Das Projekt «StabiLU»	7
4 Beschaffung	7
4.1 Ablauf des Ausschreibungsverfahrens	7
4.2 Beschaffungsgegenstand	8
4.2.1 Technische Rahmenbedingungen	8
4.2.2 Funktionale Anforderungen	9
4.2.3 Eignungskriterien	10
4.3 Zuschlag	10
5 Umsetzung und Betrieb	12
5.1 Zeitplanung	12
5.2 Projektorganisation	13
5.3 Applikations- und Betriebsverantwortung	13
6 Finanzielle Auswirkungen	14
6.1 Einmalige Kosten	14
6.2 Wiederkehrende Kosten	16
6.3 Kostenübersicht	17
6.4 Kostentragung	17
6.5 Wirtschaftlichkeit	18
7 Ausgabenbewilligung	19
8 Position Verband Luzerner Gemeinden	19
9 Antrag	20
Entwurf	21

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Beschaffung, die Umsetzung und den Betrieb einer zentralen Schuladministrationssoftware für die Luzerner Volksschulen.

1 Ausgangslage

In vielen Luzerner Gemeinden ist ein über zwanzig Jahre altes Schulverwaltungsprogramm im Einsatz. Dieses genügt den heutigen Ansprüchen und Anforderungen nicht mehr. Im Jahr 2013 wurde deshalb eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt, mit welcher die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) eine einheitliche Schuladministrationssoftware für die Volksschulen im Kanton Luzern suchten. Im Mai 2014 erteilte unser Rat den Zuschlag für eine Software an eine Anbieterin. Im Jahr 2016 bewilligte Ihr Rat einen Sonderkredit für die Beschaffung, den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Schuladministrationssoftware und schuf mit § 49b des Gesetzes über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsgesetz, VBG; SRL Nr. [400a](#)) gleichzeitig die Rechtsgrundlage, wonach der Kanton und die Gemeinden gemeinsam für die einheitliche elektronische Erfassung und die Bearbeitung der schuladministrativen Daten sorgen. Dafür hat der Kanton den Gemeinden unentgeltlich die Software zur Verfügung zu stellen und diese zu warten, wogegen die Gemeinden die übrigen Kosten tragen (vgl. [Botschaft B 34](#) vom 11. März 2016 über die Beschaffung, den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Schuladministrationslösung). Im Sommer 2018 startete das Projekt «NewRise». Wegen der unterschiedlichen Auffassungen des Kantons und der Gemeinden auf der einen Seite und der Anbieterin auf der anderen Seite über den inhaltlichen und zeitlichen Projekterfolg brach unser Rat das Projekt «NewRise» im Einverständnis mit dem VLG am 24. Januar 2022 ab.

Zurzeit arbeiten die Volksschulen des Kantons Luzern mit unterschiedlichen Systemen. Der gesetzliche Auftrag gemäss § 49b [VBG](#), wonach der Kanton allen Gemeinden eine einheitliche Schuladministrationslösung zur Nutzung zur Verfügung stellt, besteht nach wie vor. Deshalb wurde zusammen mit dem VLG umgehend das Folgeprojekt «StabiLU» initiiert.

2 Erkenntnisse aus dem Projekt «NewRise» und Anpassungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Projekt «NewRise» dargelegt. Die Auseinandersetzung damit war wesentlich für das Projekt «StabiLU» und führte zu den im Kapitel 2.2 dargelegten Anpassungen im Folgeprojekt.

2.1 Erkenntnisse

Bevor der Kanton Luzern das Projekt «StabiLU» startete, wurden mit den Beteiligten die Haupterkenntnisse aus dem abgebrochenen Projekt «NewRise» identifiziert und besprochen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen im Projekt «StabiLU» dazu beitragen, dort Massnahmen zu treffen, wo bei «NewRise» Schwierigkeiten auftraten. Es handelt sich um die folgenden Punkte:

- Projektorganisation breiter aufstellen und sämtliche Anspruchsgruppen miteinbeziehen,
- umfassendes Stakeholdermanagement (Dienststellen, Gemeinden, Schulen usw.),
- Anforderungskatalog soll auf Prozessen und Anwendungsfällen (Use Cases) basieren und den Beschaffungsgegenstand klar abgrenzen,
- ständige Gremien (Fachausschuss, Kernteam) einsetzen, die über die Submission hinaus am Projekt mitarbeiten, Standards setzen und in die Gemeinden hinaustragen,
- Business-Analyse bereits vor oder bei der Ausschreibung vornehmen,
- Freigabe der Realisierungsphase erst erteilen, wenn ein umfassendes Detailkonzept vorliegt,
- klare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Projekt festlegen,
- klare Eskalationsprozesse festlegen,
- fachspezifische Themen wie Fallmanagement, Tagesstruktur und Musikschule gegebenenfalls in Teilprojekte gliedern,
- Fachspezialistinnen und -spezialisten bei Themen wie Fallmanagement, Tagesstruktur und Musikschule eng ins Projekt einbinden,
- Umfang des Beschaffungsgegenstands klar definieren,
- Vertragskonstrukt für den Betrieb im Detail prüfen und schlank aufbauen.

Diese Haupterkenntnisse wurden bereits bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen berücksichtigt und umgesetzt. In den Folgephasen wird dies ebenfalls der Fall sein.

2.2 Anpassungen

Bereits bei der Initialisierung des Projekts wurde darauf geachtet, dass die Erkenntnisse des Projekts «NewRise» in das neue Projekt «StabiLU» einfliessen. So wurde eine breite Projektorganisation aufgestellt und deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten festgelegt. Der Beschaffungsgegenstand wurde klar umschrieben und technische Rahmenbedingungen wurden vorgegeben. Die Prozesse im Volksschulbereich wurden vor der Beschaffung dokumentiert. Sie dienen als funktionale Anforderungen an die zukünftige Schuladministrationssoftware und wurden in die Ausschreibungsunterlagen integriert. Zudem wurde ein externes Projektcontrolling beigezogen. Schliesslich übernimmt der Kanton die Applikations- und Betriebsverantwortung. Dazu schliesst er mit der Lieferantin den Betriebsvertrag für die Gemeinden ab. Im Projekt «NewRise» oblag diese Aufgabe den Gemeinden.

2.3 Aufsichts- und Kontrollkommission

Die Aufsichts- und Kontrollkommission Ihres Rates (AKK) hat das Scheitern des Projekts «NewRise» untersucht und unserem Rat ihre Feststellungen, ihre Empfehlungen und ihre Anregungen unterbreitet. Unser Rat hat dazu am 17. Oktober 2023 Stellung genommen und Massnahmen beschlossen. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

3 Das Projekt «StabiLU»

Das Projekt «StabiLU» umfasst die Beschaffung, die Umsetzung und den Betrieb einer Schuladministrationssoftware bei sämtlichen Luzerner Volksschulen, um diesen eine zeitgemässe und den Ansprüchen entsprechende Schuladministrationssoftware zur Verfügung zu stellen. Der VLG unterstützt dieses Vorgehen und nimmt weiterhin eine aktive Rolle im Projekt ein. Aufgrund diverser Anspruchsgruppen im Projekt wurde ein besonderes Augenmerk auf deren repräsentative Vertretung in der Projektorganisation gelegt. So wurden diverse Schuladministrationsmitarbeitende und Schulleitungsmitglieder sowie Vertreterinnen und Vertreter von Musikschulen und Tagesstrukturen in die Evaluation einbezogen. Die Erfahrungen aus dem vorangegangenen Projekt wurden ermittelt und analysiert und flossen in das neue Projekt ein.

Die breit aufgestellte Projektorganisation wird auch im Rahmen der Umsetzung weiterhin ein wichtiger Bestandteil des Projekts sein (vgl. Kap. 5.2).

4 Beschaffung

4.1 Ablauf des Ausschreibungsverfahrens

Aufgrund der erwarteten Höhe des Beschaffungsvolumens musste eine öffentliche Ausschreibung in dem vom Staatsvertrag erfassten Bereich nach GATT/WTO durchgeführt werden. Ein Ausnahmetatbestand für eine freihändige Vergabe nach der Projektbeendigung konnte nach Abklärungen mit der Wettbewerbskommission nicht geltend gemacht werden. Mit der öffentlichen Ausschreibung im offenen Verfahren gestützt auf das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) vom 19. Oktober 1998 (SRL Nr. [733](#); in Kraft bis 31. Dezember 2022) suchte das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern (BKD) zusammen mit dem VLG die wirtschaftlich günstigste Anbieterin, welche eine Schuladministrationssoftware über die Laufzeit von mindestens sechs Jahren mit der Möglichkeit zur zweimaligen Verlängerung um je zwei Jahre zur Verfügung stellt.

Das öffentliche Ausschreibungsverfahren wurde mit der Publikation der Ausschreibung im Kantonsblatt vom 16. Juli 2022 gestartet. Die umfangreichen Ausschreibungsunterlagen wurden von 27 Firmen heruntergeladen. Fristgerecht bis zum 9. September 2022 gingen vier Offerten ein. Eine Firma wurde für die Auswertung mit Verfügung vom 24. Oktober 2022 ausgeschlossen, da ein Eignungskriterium nicht erfüllt wurde. Auf Beschwerde hin bestätigte das Kantonsgericht mit Urteil 7H 22 254 vom 28. Februar 2023 den Ausschluss.

Die übrigen Angebote wurden von den Projektmitgliedern innerhalb der Projektorganisation gemäss den in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Kriterien be-

wertet. Insgesamt waren 25 Personen an der Auswertung der Zuschlagskriterien beteiligt. Im Rahmen der Evaluation hat das Angebot der Firma CM Informatik AG mit Sitz in Schwerzenbach (AG) die meisten Punkte erzielt und stellt somit das wirtschaftlich günstigste Angebot dar. Entsprechend beschloss unser Rat am 28. März 2023, den Zuschlag an die Firma CM Informatik AG zu einem Preis von Fr. 7'151'503.08 (exkl. MwSt.) zu erteilen.

Gegen diesen Zuschlagsentscheid wurde Beschwerde beim Kantonsgericht erhoben. Das Kantonsgericht hat die Beschwerde am 13. September 2023 abgewiesen. Das Urteil ist rechtskräftig.

4.2 Beschaffungsgegenstand

Eine zukunftsorientierte Schuladministrationssoftware soll die Kernprozesse der Volksschulen inklusive Tagesstrukturen standardmässig abdecken. Hinzu kommen die Prozesse der Musikschulen, der Sonderschulen und der Schuldienste, die ebenfalls in der gleichen Software abgewickelt werden sollen. Aus diesem Grund wurden die zentralen Prozesse aller Schularten identifiziert und mit den jeweiligen Vertretungen erarbeitet. Diese Prozesse wurden durch Anwendungsfälle (Use Cases) ergänzt, die die Prozessschritte im Einzelnen darstellen.

Von der neuen Lösung wird erwartet, dass die formulierten Anforderungen mittels einer standardisierten Software oder allenfalls mehrerer Softwarekomponenten, welche die Zuschlagsempfängerin zu einer umfassenden Lösung zusammenfügt, erfüllt werden. Die Lösung muss die Prozesse und Anwendungsfälle der Volksschulen des Kantons Luzern unterstützen und vereinfachen. Sie wird durch die Anbieterin betrieben.

Die Implementierung dieser verschiedenen Prozesse in die Softwarelösung soll dynamisch erfolgen. Somit wird sichergestellt, dass auf geänderte Rahmenbedingungen (z. B. veränderte respektive neue Vorgaben im Volksschulbereich, technische Weiterentwicklung) angemessen und zeitnah reagiert werden kann.

4.2.1 Technische Rahmenbedingungen

Bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen wurden die technischen Rahmenbedingungen eingehend beleuchtet. Dabei spielten die Erfahrungen aus dem abgebrochenen Projekt «NewRise» eine massgebliche Rolle. Diese Überlegungen wurden zusammengetragen und visualisiert. Daraus resultierte eine Architekturübersicht, die die geforderte Lösung in den Gesamtkontext ihres Anwendungsumfelds setzt. Somit wurde sichergestellt, dass sämtliche Anbieterinnen die gleiche technische Ausgangslage haben. Die nachfolgende Abbildung zeigt diese Architekturübersicht.

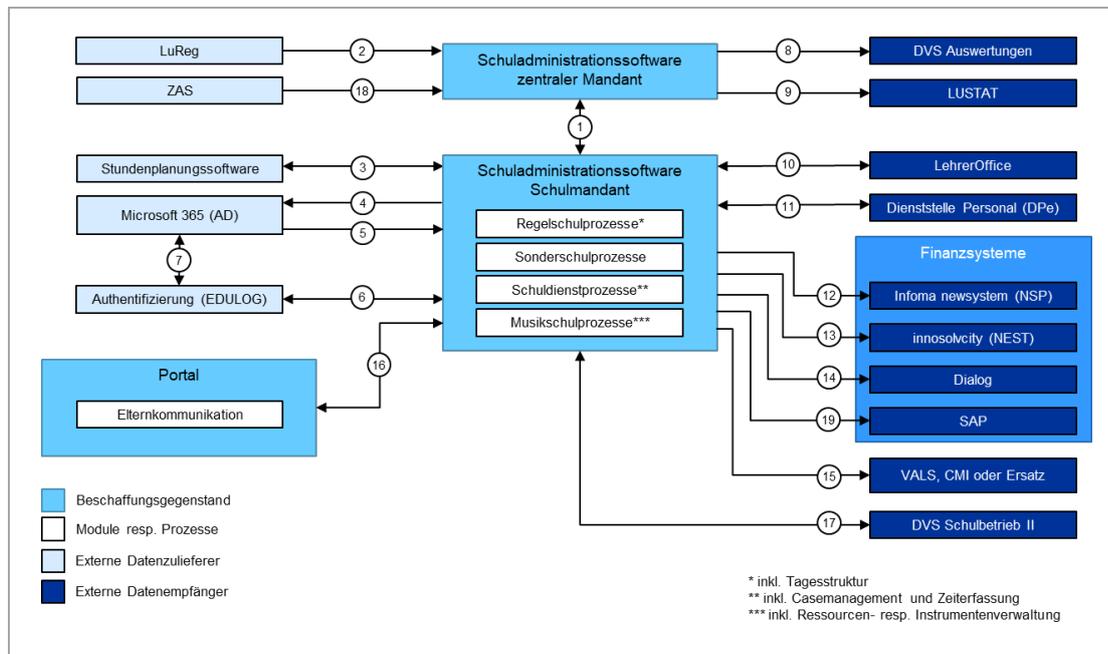


Abb. 1: Architekturübersicht

Sämtliche Verbindungen dieser Architekturübersicht wurden in den Ausschreibungsunterlagen ausführlich beschrieben, sodass klar wird, welche Systeme und Anspruchsgruppen welche Daten empfangen. Ausserdem wurde im gleichen Zug dargelegt, wie die Lösung realisiert werden soll, um eine einfache Nutzung in den Luzerner Gemeinden zu ermöglichen. Dabei wurde definiert, dass die Lieferantin der Lösung gleichzeitig auch den Betrieb sicherstellen soll.

Neben der Architekturübersicht gab es weitere technische Vorgaben des Projektteams. Dazu gehören die Stammdatendefinition, die Schnittstellendefinition sowie allgemeine technische Anforderungen wie Informationssicherheit und Datenschutz.

4.2.2 Funktionale Anforderungen

Die funktionalen Anforderungen orientieren sich an den erhobenen und dokumentierten Prozessen und Anwendungsfällen. Sie gliedern sich in mehrere Themenbereiche:

- *Regelschulprozesse*

Reporting, Schülerdossier, Listen erstellen und verwalten, Elternkommunikation, Einschulung, Klassenplanung, Stundenplanung, Gruppen führen, Raumverwaltung, Schulanmeldung und -abmeldung, Niveaugruppen führen, Schulgeschichte / Schullaufbahn, Schulaustritt, Stammdaten erfassen, Stammdaten mutieren, Stammdaten ergänzen, Adressverwaltung, Pensenmeldungen, Personaldossier führen, Vertragsanpassungen / Wahlurkunde, Lehrpersonenlaufbahn, Austritt Lehrpersonen, Pensenbuchhaltung, Schulpool, Altersentlastung, Stellvertretungen, Personalabsenzen verwalten und Gesundheitserziehung (Schulzahnarzt und Schularzt)

- *Tagesstrukturprozesse*

Allgemeine Anforderungen zu den Tagesstrukturen, Anmeldungen, Zuteilung, Tagesstrukturbestätigung, Abmeldungen und Abrechnung

- *Musikschulprozesse*
Allgemeine Anforderungen zu den Musikschulen, Anmeldung Musikschule, Zuteilung, Durchführung, Raumverwaltung und Abrechnung
- *Schuldienst- und Sonderschulprozesse*
Allgemeine Anforderungen zu Schuldienst- und Sonderschulprozessen, Fallmanagement, Prozessanforderungen und externe Beschulung dokumentieren
- *Statistiken*
Bundesstatistiken, kantonale Statistiken, Statistiken für Finanzausgleich, Statistiken für Musikschulen, Statistiken für Tagesstrukturen und Statistiken für Schuldienste / Sonderschulen
- *Übergreifende Themen*
Flexible Reports und Auswertungen erstellen, flexible Statistiken basierend auf Datenaufbereitung und Formulareditor

Sämtliche aufgeführten Themen wurden mit mehreren funktionalen Kriterien dargestellt, sodass die gewünschten Funktionalitäten der zukünftigen Lösung klar definiert sind.

4.2.3 Eignungskriterien

Mit Blick auf die Hauptkenntnisse aus dem Vorprojekt wurden klare Vorgaben zum gewünschten Lösungskonzept gemacht. Entsprechend wurde eine Standardsoftware gefordert, die nicht noch entwickelt werden muss.

Damit das Angebot im weiteren Evaluationsprozess berücksichtigt werden konnte, mussten Eignungskriterien erfüllt sein. Mit diesen soll sichergestellt werden, dass die Anbieterinnen technisch und organisatorisch in der Lage sind, den geforderten Beschaffungsgegenstand zu realisieren. Die Eignungskriterien erstreckten sich von der Vollständigkeit des Angebots, über die Referenzen bis hin zur Akzeptanz der vorgegebenen Rechtsgrundlagen und Vertragsentwürfe.

Nebst den Eignungskriterien wurden Teilnahmebedingungen formuliert, die sicherstellen, dass die Leistungsfähigkeit (Ressourcen, Knowhow usw.) der Anbieterinnen gewährleistet ist.

4.3 Zuschlag

Im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens hat die Firma CM Informatik AG mit Sitz in Schwerzenbach (AG) die meisten Punkte erzielt. Sie reichte das wirtschaftlich günstigste Angebot ein und erhielt somit den Zuschlag. Angeboten wurde die Lösung CMI Schule, die sich aus mehreren Modulen zusammensetzt. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die angebotenen Module.

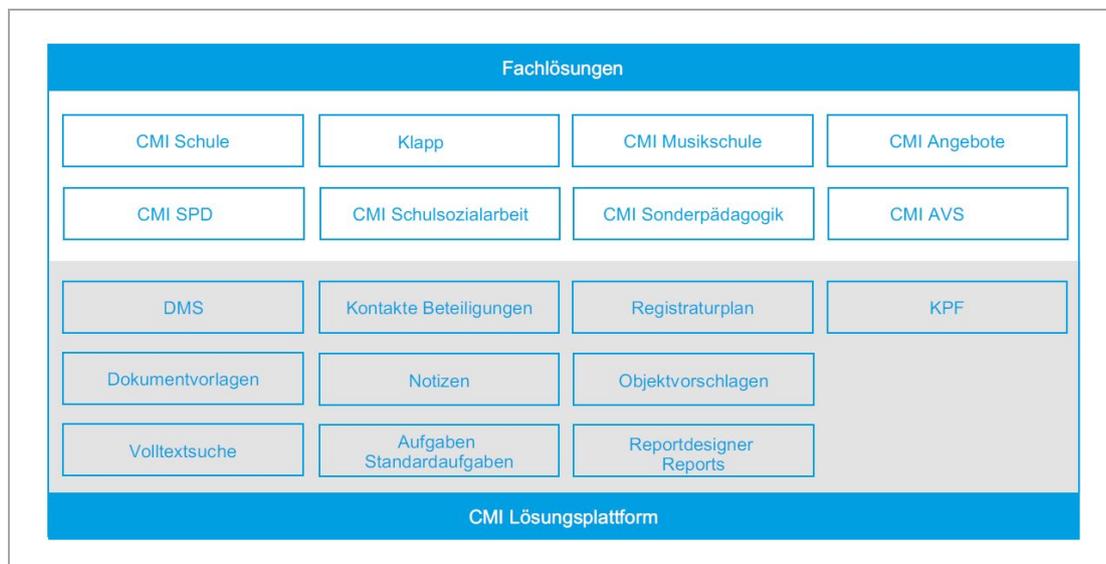


Abb. 2: Modulübersicht CMI Schule der Firma CM Informatik AG

Die CMI Lösungsplattform ist eine hoch parametrierbare Standardlösung, die vollständig auf Records Management¹ basiert und in ihrer Grundfunktion auf die Bildung von elektronischen Dossiers spezialisiert ist.

Die acht Module in der oberen Hälfte der Abbildung stellen die geforderten Funktionalitäten zur Verfügung. CMI Schule für die Regelschulprozesse, Klapp für die Elternkommunikation, CMI Musikschule für die Musikschulprozesse und CMI Angebote für die Tagesstrukturprozesse. CMI SPD, CMI Schulsozialarbeit und CMI Sonderpädagogik werden für die Schuldienst- und Sonderschulprozesse verwendet. CMI AVS ist für die zentralen Reports und Statistiken, die über alle Schul-Mandanten hinweg generiert werden. Die restlichen Module beinhalten weitere Funktionalitäten, die benötigt werden, um den Beschaffungsgegenstand bereitzustellen.

CMI Schule zeichnet sich durch diverse Funktionalitäten und Vorteile aus. Dazu gehören unter anderem die vollständig elektronische Aktenführung der Lernenden-, Personal- und Klassendossiers, die komplett webbasierte Oberfläche, die Aufgabenverwaltung und deren Kontrolle sowie das integrierte Vorlagenmanagement für die Erstellung von fachspezifischen Dokumenten.

Die Firma CM Informatik AG verfügt über eine langjährige Erfahrung im Bereich der Schuladministrationssoftware. Das Produkt CMI Schule wurde vor einigen Jahren auf den Markt gebracht und ist bereits beispielsweise in der Stadtschule Chur im Kanton Graubünden im Einsatz. Auch andere Kantone resp. Länder haben sich erst kürzlich für die CMI Lösungsplattform entschieden. Dazu gehören der Kanton Appenzell Innerrhoden und das Fürstentum Liechtenstein. Dort sollen ebenfalls sämtliche Volksschulen mit der CMI Lösungsplattform arbeiten.

Die Firma CM Informatik AG hat in den letzten Jahren weitere Akquisitionen getätigt, die das Produktportfolio der Firma optimal ergänzen. Dazu gehört das bereits in sämtlichen Luzerner Volksschulen eingesetzte LehrerOffice, das bereits bei den grösseren Luzerner Gemeinden eingesetzte Scholaris sowie die Software iCampus. Damit

¹ Records Management bezeichnet die reversionssichere Archivierung, Verwaltung und Kontrolle von digitalen Dokumenten.

verfügt die Firma sowohl über ein breites Spektrum an bereits bestehender Software als auch über langjährige Erfahrung und Knowhow.

5 Umsetzung und Betrieb

Die Konzeption, die Realisierung, der Betrieb und der Support sollen ebenfalls von der Firma CM Informatik AG verantwortet werden. Die Realisierung erfolgt in enger Abstimmung zwischen kantonaler und lieferantenseitiger Projektleitung. Bevor die Pilotschulen im System eingerichtet werden, wird ein Prototyp der Lösung erstellt, der umfassend getestet wird. Erst nach erfolgreicher Prüfung des Prototyps und der Abnahme des Pilotbetriebs werden die restlichen Schulen eingebunden.

Die Schuladministrationssoftware soll so betrieben werden, dass sie geräteunabhängig benutzt werden kann. Entsprechend wurde gefordert, dass eine browserbasierte Lösung offeriert wird. Die Lösung der Firma CM Informatik AG ist eine Weblösung und erfüllt somit diese Vorgaben.

Der Support für die Gemeinden wird vierstufig aufgebaut.

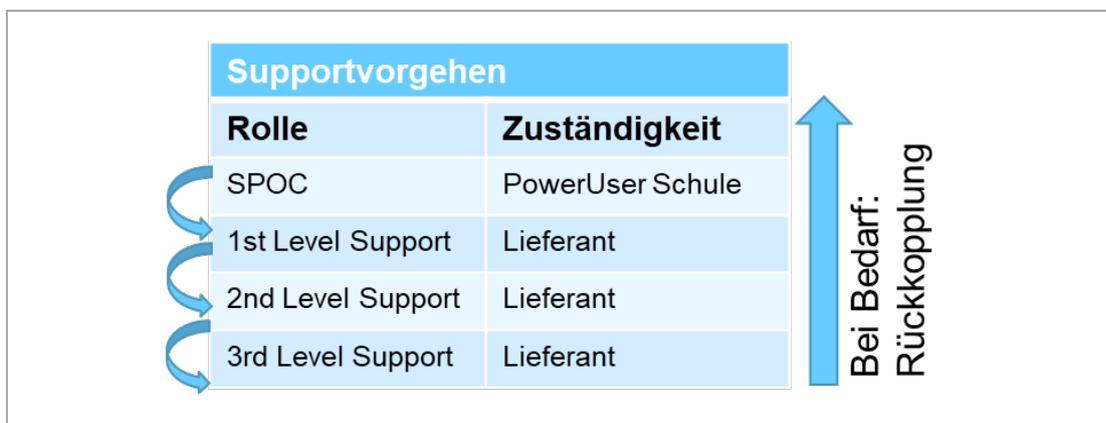


Abb. 3: Supportvorgehen

Pro Gemeinde soll mindestens ein Power-User eingesetzt werden. Diese Power-User sind die ersten Ansprechpersonen bei Fragen zur Software und werden speziell dafür geschult. Sollten die Power-User das Problem nicht lösen können, wird der Service Desk der Lieferantin telefonisch, per E-Mail oder über ein Ticketsystem kontaktiert. Anschliessend wird das Problem intern bei der Lieferantin priorisiert und triagiert, bis eine Lösung präsentiert werden kann.

5.1 Zeitplanung

Die Projektarbeiten werden nach Vorliegen des von Ihrem Rat beschlossenen Sonderkredits beginnen (voraussichtlich im 3. Quartal 2024). 2025 sollen die Pilotinstallationen in Betrieb genommen werden. Nach erfolgreicher Pilotabnahme sollen die weiteren Gemeinden gruppenweise bis Ende 2027 angebunden werden. Die detaillierte Terminplanung wird gemeinsam mit der Lieferantin nach Vorliegen des rechtskräftigen Kreditbeschlusses erarbeitet. Das Ziel der Zeitplanung ist es, den Schulen zeitnah eine funktionierende und leistungsfähige Software bereitzustellen.

5.2 Projektorganisation

Die bereits während der Submission aufgebaute Projektorganisation basiert auf der Projektmanagementmethode HERMES 5.1. Sie soll im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Zuschlagsempfängerin erweitert und die breite Vertretung der Gemeinden auf allen Ebenen beibehalten werden. Diese Massnahme trägt dazu bei, die Akzeptanz der neuen Schuladministrationssoftware von Anfang an bestmöglich zu fördern.

Während der Umsetzungsphase soll die Projektorganisation weiterhin auf der Projektmanagementmethode HERMES 5.1 basieren und somit in Steuerung, Führung und Ausführung unterteilt sein. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Gremien und Positionen wurden bereits vor der Ausschreibung im Projektauftrag festgehalten.

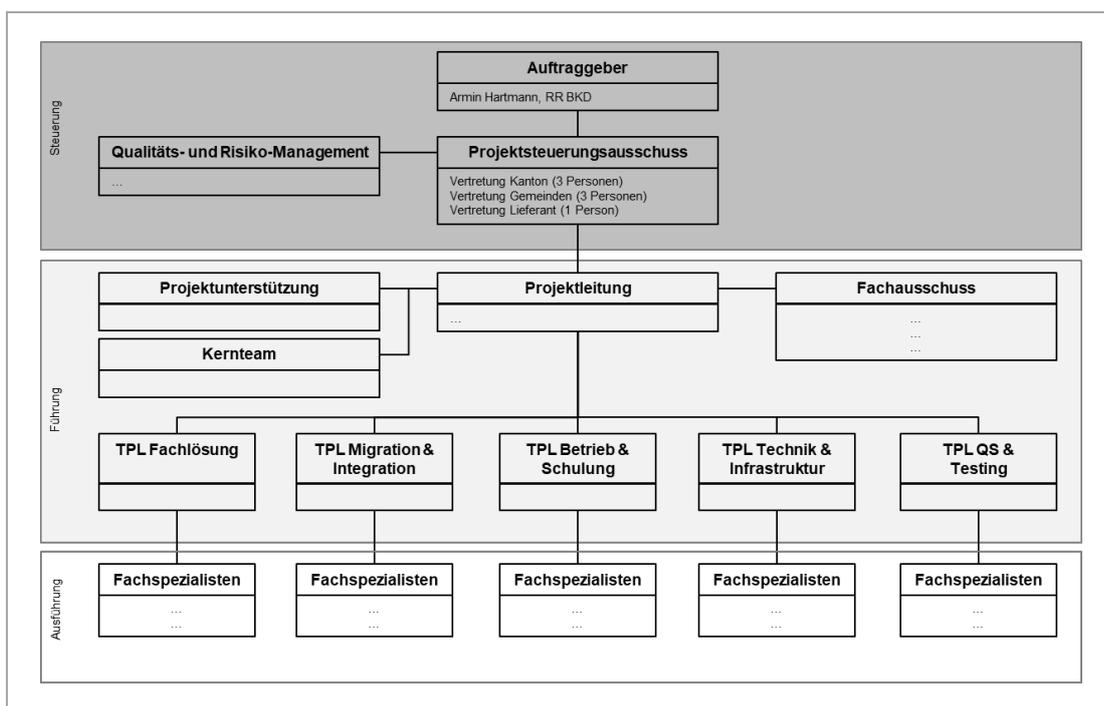


Abb. 4: Projektorganisation

5.3 Applikations- und Betriebsverantwortung

Gemäss § 49b [VVG](#) sorgen der Kanton und die Gemeinden gemeinsam für die einheitliche elektronische Erfassung und Bearbeitung der schuladministrativen Daten (Abs. 1). Der Kanton stellt den Gemeinden dafür unentgeltlich die Software zur Verfügung und wartet diese. Die übrigen Kosten tragen die Gemeinden (Abs. 2). Der Kanton schliesst mit der Lieferantin einen Rahmenvertrag ab. Zu diesem Rahmenvertrag werden Einzelverträge (Werkvertrag und Betriebsvertrag) abgeschlossen. Aufgrund der Erkenntnis aus dem früheren Projekt, dass die Verträge für den Betrieb der Schuladministrationssoftware nicht von jeder Gemeinde einzeln mit der Lieferantin abgeschlossen werden sollen, prüfte der Projektsteuerungsausschuss verschiedene Varianten für die Organisation des Betriebes. Dabei wurde der Abschluss eines Betriebsvertrags zwischen dem Kanton als Vertragspartner und der Lieferantin als risikoärmste Variante evaluiert. Das bedeutet, dass der Kanton für die Gemeinden die Betriebsverantwortung übernimmt. Dabei soll der Betriebsvertrag als echter Vertrag zugunsten der Gemeinden abgeschlossen werden und den Betrieb, die Wartung und den Support umfassen. Dieses Vertragskonstrukt ermöglicht es, dass die Gemeinden

selbst von der Lieferantin die ihnen zustehende Leistung einfordern können, ohne dass jede Gemeinde einzeln einen Vertrag mit der Lieferantin abschliessen muss.

Gemäss § 49b Absatz 2 [VBG](#) sind jedoch die Kosten für den Betrieb und den Support durch die Gemeinden zu tragen. Deshalb wird der Kanton den Gemeinden diese Kosten in Rechnung stellen. Das Inkasso erfolgt über die Dienststelle Volksschulbildung. Dazu wurden ebenfalls mehrere Varianten geprüft. Sowohl eine Verrechnung mit den Standardkosten als auch eine direkte Rechnungsstellung durch die Dienststelle Volksschulbildung wären denkbar. Bei der Variante der direkten Rechnungsstellung überwiegen die Vorteile. Sie ist transparent und die per 1. Januar 2024 erstmals festgelegten Standardkosten erfahren keine Veränderung. Hinzu kommt, dass es sich bei diesen Kosten um eine Vorleistung des Kantons handelt.

Der Kanton als Vertragspartner im Betrieb wird auch selbst Leistungen erbringen müssen. Dazu gehören diverse Aufgaben (nicht abschliessend) im Zusammenhang mit der Applikations- und Betriebsverantwortung, insbesondere:

- Vorsitz im Betriebsausschuss,
- Planung und Durchführung von Betriebsausschuss-Sitzungen,
- Eingabe von Anträgen und Themenankündigungen für die Betriebsausschuss-Sitzungen,
- Sammlung und Priorisierung von Anforderungen,
- Erteilung von Freigaben von Change-Anträgen im Betrieb,
- Überwachung der Einhaltung des Service-Level-Agreements,
- Sicherstellen der einheitlichen Parametrisierung der Schulmandanten.

Für diese Leistungen wird der Kanton personelle Ressourcen bereitstellen müssen. Die Tragung dieser Kosten wird im Folgekapitel erläutert.

Um die für den Betrieb wichtigen Fragen frühzeitig zu klären, wurden bereits mehrere Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Gemeinden durchgeführt. Die Erkenntnisse und Entscheidungen wurden in einem Konzept dokumentiert. Dieses Konzept wird im Rahmen der Fortführung des Projekts weiter ergänzt, sodass der Übergang zur Betriebsphase nahtlos erfolgen kann.

6 Finanzielle Auswirkungen

6.1 Einmalige Kosten

Es fallen Investitionskosten und weitere Kosten an. Zudem sind Reserven für Unvorhergesehenes einzurechnen. Diese einmalig anfallenden Kosten sind gemäss § 49b Absatz 2 [VBG](#) vom Kanton zu tragen und setzen sich wie folgt zusammen:

<i>Positionen</i>	<i>Kosten</i>
Projektkosten	Fr. 1'601'826
Softwarekosten	Fr. 543'095
Projektflankierende Massnahmen / Unterstützungen	Fr. 300'000
Reserve	Fr. 490'000
<i>Summe</i>	<i>Fr. 2'934'921</i>

Tab. 1: Einmalige Kosten Kanton inklusive Mehrwertsteuer (Satz 8,1 %)

Projektkosten

Die Projektkosten basieren auf der Offerte der Firma CM Informatik AG. Sie setzen sich aus den Leistungen im Bereich des Projektmanagements sowie anderen Dienstleistungen während des Projekts zusammen. Dazu gehören die externe Projektleitung, die Schulung sowie die Projektleistungen (z. B. Teilprojektleitung, Durchführung von Workshops, Migrationsarbeiten und Rollout-Begleitung).

Softwarekosten

Zu den Softwarekosten gemäss der Offerte der Firma CM Informatik AG gehören sowohl die Kosten für die Lizenzen als auch die Kosten für die Realisierung der vorgesehenen Schnittstellen.

Projektflankierende Massnahmen / Unterstützungen

Die Kosten für die projektflankierenden Massnahmen respektive Unterstützungen setzen sich aus diversen Positionen zusammen, welche aufgrund der bisherigen Erfahrung voraussichtlich benötigt werden. Dazu gehören die Kosten für das externe Qualitäts- und Risikomanagement, für die Unterstützung bei der Erstellung des Informationssicherheits- und Datenschutzkonzeptes, für das Sicherheits-Testing, für Unvorhergesehenes (z. B. zukünftige Schnittstellen) sowie für externe Rechtsberatung.

Reserve

Bei vergleichbaren Projekten rechnet der Kanton mit Reserven von 15 Prozent. Aufgrund der Komplexität dieses Projekts wurden sowohl bei den Projekt- und Softwarekosten als auch bei den projektflankierenden Massnahmen respektive der Unterstützung jedoch Reserven von je 20 Prozent eingerechnet. Die Reservekosten von 490'000 Franken setzen sich somit aus Reserven von rund 430'000 Franken bei den Projekt- und Softwarekosten und von 60'000 Franken bei den projektflankierenden Massnahmen respektive der Unterstützung zusammen.

6.2 Wiederkehrende Kosten

Nachfolgend werden die beim Kanton und den Gemeinden jährlich wiederkehrenden Kosten dargestellt.

Kanton Luzern

<i>Positionen</i>	<i>Kosten</i>
Wartung	Fr. 244'087
Betrieb und Support (Heilpädagogische Schulen und Zentren)	Fr. 8'171
Reserve	Fr. 24'000
<i>Summe</i>	<i>Fr. 276'258</i>

Tab. 2: Jährliche Kosten Kanton inklusive Mehrwertsteuer (Satz 8,1 %)

Wartung

Die wiederkehrenden Wartungskosten gemäss Offerte der CM Informatik AG beinhalten die Massnahmen, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Dazu gehören Wartungsarbeiten an den Servern, an den Datenbanken und an der Software selbst. So wird sichergestellt, dass auch bei sich ändernden Rahmenbedingungen die Software ohne Probleme weiterbetrieben werden kann.

Betrieb und Support (Heilpädagogische Schulen und Zentren)

Auch an den kantonalen heilpädagogischen Schulen und Zentren wird die neue Software eingeführt. Die Kosten für den Betrieb und den Support sind in den wiederkehrenden Kosten des Kantons gemäss der Offerte der CM Informatik AG zu berücksichtigen.

Reserve

Bei den Wartungskosten wird mit 10 Prozent Reserven gerechnet. Dies ergibt einen Reservebetrag von rund 24'000 Franken pro Jahr.

Gemeinden

<i>Kostenpunkt</i>	<i>Kosten</i>
Betrieb	Fr. 204'785
Support	Fr. 101'545
<i>Summe</i>	<i>Fr. 306'330</i>

Tab. 3: Jährliche Kosten Gemeinden inklusive Mehrwertsteuer (Satz 8,1 %)

Betrieb

Die Betriebskosten umfassen die Kosten, die anfallen, damit der Betrieb durch die CM Informatik AG gewährleistet ist. Dazu gehören Serverkosten und weitere Bestandteile, damit die angestrebte Gesamtinfrastruktur betrieben werden kann. Die Verrechnung dieser Kosten erfolgt gemäss Kapitel 6.4.

Support

Der Support beinhaltet die Kosten für die Inanspruchnahme des Supports der CM Informatik AG (Hotline, Ticketsystem und Supportarbeiten). Die Verrechnung dieser Kosten erfolgt gemäss Kapitel 6.4.

Weitere Kosten Gemeinden

Wie bereits erwähnt, resultieren für die Bereitstellung der Applikations- und Betriebsverantwortung durch den Kanton ab einer bestimmten Anzahl eingebundener Gemeinden Personalkosten. Wir gehen davon aus, dass im Vollbetrieb, das heisst, wenn alle Gemeinden mit der neuen Schulverwaltungssoftware arbeiten, zwei Vollzeitstellen für die Applikations- und Betriebsverantwortung bereitzustellen sind. Diese Kosten sind von den Gemeinden zu tragen, da diese Stellen den Betriebskosten zuzuschlagen sind. Sie werden den Gemeinden analog den übrigen Betriebs- und Supportkosten in Rechnung gestellt. Wir gehen davon aus, dass im ersten Jahr eine Vollzeitstelle ausreichen wird, da noch nicht alle Gemeinden mit der neuen Lösung arbeiten werden. Ab dem zweiten Betriebsjahr rechnen wir mit zwei Vollzeitstellen. Kalkulatorisch wird mit einem Vollkostenansatz von 130'000 Franken pro Vollzeitstelle gerechnet.

6.3 Kostenübersicht

Für den Kanton ergeben sich einmalige Kosten von 2'934'921 Franken und unter Berücksichtigung der maximal möglichen Vertragsdauer von zehn Jahren wiederkehrende Kosten von gesamthaft höchstens 2'762'580 Franken. Die einmaligen Investitionskosten sind im Voranschlag 2024 beziehungsweise im AFP 2024–2027 unter dem Vorhaben «V-2022-010 Projekt StabiLU, Neuausschreibung Schuladministrationssoftware Volksschulen Luzern» enthalten. Die jährlichen wiederkehrenden Kosten von maximal 276'258 Franken inklusive Reserven sind ebenfalls im AFP 2024–2027 eingestellt.

Bei den Gemeinden fallen für die Dauer von zehn Jahren Betriebs- und Supportkosten von gesamthaft 3'063'300 Franken an, die sie der CM Informatik AG bezahlen müssen. Hinzu kommen die weiteren Kosten für die Applikations- und Betriebsverantwortung, welche der Kanton für die Gemeinden übernimmt. Die Betriebs- und Supportkosten werden den Gemeinden vom Kanton auf Basis der Anzahl Schülerinnen und Schüler in Rechnung gestellt; dies ergibt einen Pro-Kopf-Beitrag von voraussichtlich Fr. 7.44 pro Jahr. Die Rechnungsstellung dieser Kosten zuhanden der Gemeinden erfolgt jährlich im Voraus. Die Personalkosten (voraussichtlich zwei Vollzeitstellen), die im Rahmen der Betriebsverantwortung beim Kanton anfallen, werden ebenfalls auf die Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Gemeinde aufgeteilt und zusätzlich in Rechnung gestellt.

6.4 Kostentragung

Die Volksschulbildung ist gemäss dem Gesetz über die Volksschulbildung ([VVG](#)) eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden und wird seit dem 1. Januar 2020 je hälftig (Kostenteiler 50:50) finanziert. Dieser hälftige Kostenteiler wurde – in Abweichung zum damals gültigen Kostenteiler (Gemeinden 75 % und Kanton 25 %) – bereits in der [Botschaft B 34](#) (S. 2 und 18 Kap. 5.2) für die Gesamtkosten zur Beschaffung, zum Aufbau und zum Betrieb einer zentralen Schuladministrationslösung festgehalten. Gestützt auf diese Botschaft wurde neben dem dafür erforderlichen Dekret

über einen Sonderkredit mit § 49b VBG eine neue gesetzliche Grundlage beschlossen. In dessen Absatz 2 wurde betreffend Kostentragung festgelegt, dass der Kanton den Gemeinden unentgeltlich die Schuladministrationssoftware zur Verfügung stellt und diese wartet. Die übrigen Kosten tragen die Gemeinden. Entsprechend ist auch im vorliegenden Vorhaben folgende Kostenaufteilung vorgesehen. Der Kanton übernimmt die Projektkosten, die Softwarekosten, die wiederkehrenden Kosten für die Wartung sowie für den Betrieb und den Support der heilpädagogischen Zentren und heilpädagogischen Schulen für zehn Jahre gemäss Ausschreibung. Ebenso übernimmt er die Kosten für die flankierenden Projektmassnahmen und die Reservekosten. Dies entspricht einem Gesamtbetrag von maximal 5'697'501 Franken inklusive Mehrwertsteuer. Damit trägt der Kanton rund 65 Prozent der Gesamtkosten. Die Gemeinden übernehmen die übrigen Kosten, und zwar ebenfalls für zehn Jahre, gemäss Kostenübersicht in Kapitel 6.3. Dies entspricht einem Anteil von 35 Prozent.

Ab 1. Januar 2024 erhalten die Gemeinden die kantonalen Pro-Kopf-Beiträge für die Betriebskosten der Volksschule auf der Basis von Standardkosten. Diese werden unter aktiver Mitwirkung der Volksschuldelegation vom Regierungsrat festgelegt. Im Rahmen der Abklärungen zur Aufteilung der Kosten der Schuladministrationssoftware wurde deshalb auch der Frage nachgegangen, ob sich der Kanton an den Betriebs- und Supportkosten der Gemeinden zu beteiligen hat.

Im früheren Projekt «NewRise» übernahm der Kanton neben den Kosten für die Software und die Wartung mit zeitlicher Verzögerung über die Betriebskostenrechnung der Gemeinden zusätzlich einen Anteil an deren Kosten für den Betrieb der Schuladministrationssoftware. Mit diesem Vorgehen wäre das in der [Botschaft B 34](#) erklärte Ziel einer Kostentragung von 50:50 an den Gesamtkosten zwischen Kanton und Gemeinden erreicht worden (vgl. S. 18 Kap. 5.2). Wie vorgängig aufgezeigt, übernimmt der Kanton im vorliegenden Projekt mit den direkt und abschliessend von ihm zu tragenden Kosten für die Software, die Wartung und die Reserven jedoch bereits rund 65 Prozent der Gesamtprojektkosten. Eine zusätzliche Beteiligung des Kantons an den bei den Gemeinden im Rahmen des Projekts «StabiLU» anfallenden Kosten für den Betrieb und den Support der Schuladministrationssoftware erfolgt deshalb erst, sobald im vorliegenden Projekt ein Kostenteiler von 50:50 erreicht wird. Diese Regelung stimmt im Resultat mit dem gesetzgeberischen Willen überein, welcher in der Botschaft B 34 zum Ausdruck gebracht wurde und die Grundlage für § 49b Absatz 2 [VBG](#) bildete. Die anfallenden Kosten für die Schuladministrationssoftware werden jährlich gegenüber der Volksschulbildungsdelegation ausgewiesen.

6.5 Wirtschaftlichkeit

Mit der neuen Lösung kann eine kantonsweit einheitliche Schuladministrationssoftware für alle Schulverwaltungsprozesse im Volksschulbereich eingeführt werden. Dies führt sowohl bei den einzelnen Gemeinden als auch bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zu Vereinfachungen. Ausserdem werden kantonale Stellen wie die Lustat Statistik Luzern, die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) sowie die Dienststelle Personal (DPE) mit einheitlichen Daten beliefert. Zudem fallen mit der vorliegenden Lösung die Pro-Kopf-Beiträge für den Betrieb und den Support günstiger aus als beim Vorgängerprojekt, bei dem Kosten von rund 12 Franken pro Schüler und Schülerin errechnet wurden (vgl. [Botschaft B 34](#), S. 18). Insgesamt beurteilt unser Rat deshalb die Wirtschaftlichkeit der neuen Schuladministrationssoftware als sehr gut.

7 Ausgabenbewilligung

In Kapitel 5.3 wurde dargelegt, dass der Kanton als Vertragspartner auch den Betriebsvertrag zugunsten der Gemeinden auf Basis des Rahmenvertrags für maximal zehn Jahre abschliessen wird und diese Leistungen in der Folge den Gemeinden verrechnet. Unter Berücksichtigung des Bruttoprinzips ist Ihrem Rat mit vorliegender Botschaft deshalb ein Sonderkredit für die Kosten des Gesamtprojekts in Höhe von insgesamt 8'760'801 Franken (einmalige Kosten Fr. 2'934'921.– plus wiederkehrende Kosten für zehn Jahre Kanton Fr. 2'762'580.– und Gemeinden Fr. 3'063'300.–) zur Bewilligung zu unterbreiten.

Mit § 49b [VBG](#) besteht für die Ausgabe eine Rechtsgrundlage. Als freibestimmbare Ausgabe in der Höhe von insgesamt 8,76 Millionen Franken setzt sie einen Kreditbeschluss Ihres Rates voraus (§ 23 Abs. 1a des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG]; SRL Nr. [600](#)), der gestützt auf § 24 Unterabsatz b der Kantonsverfassung [KV]; SRL Nr. [1](#)) dem fakultativen Referendum unterliegt.

8 Position Verband Luzerner Gemeinden

Das BKD hat in unserem Auftrag mit dem VLG die Kostentragung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im vorliegenden Projekt ausgehandelt: So bestätigen beide Seiten, dass der Kostenteiler auch für das Projekt «StabiLU» 50:50 betragen soll. Die Gemeinden tragen die gemäss dem Vertrag zwischen dem Kanton Luzern mit der CM Informatik AG anfallenden Betriebskosten. Das BKD sichert den Gemeinden für die Bereitstellung der Applikations- und Betriebsverantwortung zu, nur dann Mitarbeitende anzustellen, wenn diese für die Erledigung der Arbeiten der Gemeinden nötig sind. Schliesslich werden als Anerkennung für die bisherigen Zusatzaufwände der Gemeinden im Zusammenhang mit dem gescheiterten Projekt NewRise während der ersten drei Jahre die beim Kanton Luzern anfallenden Personalkosten im Umfang von rund 650'000 Franken (erstes Jahr: Fr. 130'000.–, zweites und drittes Jahr je Fr. 260'000.–) den Gemeinden nicht in Rechnung gestellt. Die von den Gemeinden zu tragenden Kosten für den Betrieb und den Support der Schuladministrationssoftware und die Personalkosten des Kantons für die Applikations- und Betriebsverantwortung werden in den Standardkosten berücksichtigt, sobald der Kostenteiler von 50:50 erreicht wird. Mit dieser Vereinbarung zwischen dem Kanton Luzern und dem VLG können die aus dem Vorgängerprojekt bestehenden Differenzen zwischen dem Kanton Luzern und den Luzerner Gemeinden vollumfänglich sowie einvernehmlich und endgültig bereinigt werden. Der VLG und damit die Gemeinden stehen hinter dem neuen Projekt «StabiLU». Die Gemeinden und der Kanton Luzern können gemeinsam dem Auftrag für eine einheitliche Schuladministrationssoftware an den Luzerner Volksschulen nachkommen.

9 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Beschaffung, die Umsetzung und den Betrieb einer einheitlichen Schuladministrationssoftware für die Luzerner Volksschulen zuzustimmen.

Luzern, 20. Februar 2024

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Fabian Peter
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Dekret
über einen Sonderkredit für die Beschaffung, die
Umsetzung und den Betrieb einer einheitlichen
Schuladministrationssoftware für die Luzerner
Volksschulen**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 20. Februar 2024,
beschliesst:

1. Für die Beschaffung, die Umsetzung und den Betrieb einer einheitlichen Schuladministrationssoftware für die Luzerner Volksschulen wird ein Sonderkredit in der Höhe von 8'760'801 Franken bewilligt für
 - a. die einmaligen Kosten in der Höhe von insgesamt 2'934'921 Franken, umfassend die Projektkosten, die Softwarekosten sowie die Kosten für die flankierenden Projektmassnahmen und die Reserven,
 - b. die wiederkehrenden Kosten des Kantons für zehn Jahre in der Höhe von 2'762'580 Franken, umfassend die Wartungskosten sowie die Kosten für den Betrieb und den Support der Schuladministrationssoftware an den heilpädagogischen Schulen und Zentren einschliesslich Reserven,
 - c. die wiederkehrenden Kosten der Gemeinden für zehn Jahre in der Höhe von 3'063'300 Franken, umfassend die Kosten für den Betrieb und den Support der Schuladministrationssoftware in den Gemeindeschulen.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch