

Luzern, 23. September 2025

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 511**

Nummer: A 511
Protokoll-Nr.: 1035
Eröffnet: 08.09.2025 / Finanzdepartement

Anfrage Brunner Simone und Mit. über mangelhafte Entscheidungsgrundlagen bei der Einführung von M365 in der Kantonsverwaltung

Vorbemerkung

Der digitale Wandel ist ein Kernelement der Kantonsstrategie. Die Verwaltung will und muss den digitalen Wandel aktiv gestalten, Prozesse digitalisieren, die Kollaborationsmöglichkeiten verbessern und die Effizienz steigern. Mit der heute im Einsatz stehenden Bürosoftware *Office 2016* wird es zunehmend schwierig, diese Anforderungen zu erfüllen. Ausserdem wird sie vom Hersteller nicht mehr unterstützt. Die neue Software *Microsoft 365* (M365) ersetzt dieses alte System und ermöglicht der Verwaltung eine einheitliche, digitale Zusammenarbeit über die Abteilungs-, Departements-, und Kantonsgrenzen hinweg. Dadurch wird die Effizienz gesteigert, die Zusammenarbeit erleichtert und flexible Arbeitsweisen gefördert. Das Softwarepaket M365 besteht aus Applikationen, die in den kantonalen Rechenzentren betrieben werden (insbesondere die Office-Applikationen *Word, Excel und PowerPoint*) und aus Applikationen, die in der Cloud betrieben werden (insbesondere die Videokonferenz- und Kollaborationslösung *Teams*, das Nachfolge-Produkt von *Skype for Business*). M365 wird schon heute vom Bund und etlichen Kantonen genutzt und auch in der Privatwirtschaft breit eingesetzt. Eine Alternative zu M365, welche die gleiche Funktionsbreite zu einem ähnlichen Preis bietet und im selben Zeithorizont eingeführt werden kann, gibt es bis dato nicht. Unser Rat verfolgt aber fortlaufend die Entwicklung auf dem Markt.

Die Herausforderung ist, den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie den Ansprüchen der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gerecht zu werden und gleichzeitig die hohen Anforderungen an den Datenschutz einzuhalten. Unser Rat ist sich dieses Spannungsfelds bewusst. Um sensible Daten zu schützen, werden diese weiterhin auf den lokalen Servern gespeichert und die cloudbasierten Applikationen eingeschränkt.

Dem Entscheid unseres Rates für M365 gingen mehrjährige, umfassende Abklärungen voraus. In einem umfangreichen Initialisierungsprojekt wurden die Anforderungen an eine rechtmässige Nutzung von M365 aufgelistet, mögliche Risiken identifiziert und entsprechende Massnahmen zur Reduktion definiert. Die Kritikpunkte des Datenschutzbeauftragten sowie die

Hinweise des Kantonsgerichts wurden eingehend analysiert und in die Überlegungen einbezogen.

Die in den M365 Cloud Services bearbeiteten Daten werden nur in den Schweizer Rechenzentren der irischen Tochtergesellschaft von Microsoft gespeichert und ausschliesslich innerhalb der EU bearbeitet (nur in Ausnahmefällen kann es zu Datentransfers an die Microsoft-Muttergesellschaft in den Vereinigten Staaten kommen). Microsoft verpflichtet sich vertraglich zur sicheren, vertraulichen und zweckgebundenen Bearbeitung aller Daten des Kantons Luzern gemäss den Anforderungen des Schweizer Datenschutzrechts. Der US CLOUD Act gibt US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden das Recht, unter Umgehung der internationalen Rechtshilfe die Herausgabe von Kundendaten bei Microsoft zu verlangen, wenn dies der Aufklärung von schweren Straftaten (wie z.B. der Finanzierung von Terrorismus) dient. Microsoft hat sich dazu verpflichtet, amerikanische Behörden auf den ordentlichen Weg der Rechtshilfe zu verweisen, sollten sie gestützt auf den US CLOUD Act Daten herausverlangen. Darüber hinaus wurden mit Microsoft umfassende technische und organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Informationssicherheit vereinbart (u. a. Zugriffskontrollen, Protokollierung).

Nach Ansicht unseres Rates ist die Nutzung der M365 Cloud Services im beabsichtigten Umfang rechtskonform. Die im Tätigkeitsbericht des ehemaligen kantonalen Datenschutzbeauftragten geäusserte Ansicht, sie würde gegen Gesetze verstossen und gar in Grundrechte eingreifen, haben wir zur Kenntnis genommen, teilen sie aber nicht. Die Datenschutzaufsichtsbehörden vertreten zur Nutzung von Cloud-Diensten eine restriktive Haltung, die in juristischen Kreisen stark umstritten ist. Bislang hat keine Datenschutzaufsichtsstelle in der Schweiz der öffentlichen Verwaltung die Nutzung von M365 untersagt. Unser Rat steht kontinuierlich im Austausch mit der kantonalen Beauftragten für den Datenschutz, um eine für die Aufsichtsbehörde akzeptable Umsetzung von M365 sicherzustellen.

Zu Frage 1: Hat der Regierungsrat rückblickend korrekt gehandelt, als er M365 als «Ersatz-Investition» einstufte und auf eine parlamentarische Legitimation verzichtete?

Ja. Gemäss § 22 Abs. 1 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG, SRL Nr. [600](#)) setzt jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit und eine Ausgabenbewilligung voraus. Die Ausgabenbewilligung erfolgt (§ 23 Abs. 1 [FLG](#)):

- bei freibestimmbaren Ausgaben ab 3 Millionen Franken durch Bewilligung eines Sonderkredites durch den Kantonsrat,
- bei freibestimmbaren Ausgaben unter 3 Millionen Franken und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates oder des Kantonsgerichtes.

Eine Ausgabe ist freibestimmbar, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 26 Abs. 1 [FLG](#)). Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht freibestimmbar ist (§ 26 Abs. 2 [FLG](#)).

Gemäss kantonaler Praxis (Handbuch zum FLG, Kapitel 3.3.3) sind Ausgaben für Informatiklösungen freibestimmbar, wenn damit neue Technologien eingeführt werden, oder wenn der Ersatz einer bestehenden Informatik-Anlage einen wesentlich weiteren Applikations-Umfang

abdecken soll. Als gebunden gelten hingegen Ausgaben für Ersatzbeschaffungen (z.B. Ersatzbeschaffung eines Funksystems zur Aufrechterhaltung des Polizeifunkverkehrs). Der Ersatz von bestehenden Informatiklösungen wird als gebunden betrachtet, auch wenn eine gewisse Erweiterung der Technik damit einhergeht. Mit dem Grundsatzbeschluss Nr. 2607 vom 27. September 1994 hat unser Rat festgehalten, dass Informatik-Ersatzinvestitionen auch dann als gebundene Ausgaben zu betrachten sind, wenn damit eine gewisse qualitative und quantitative Expansion verbunden ist, sofern sie im Rahmen einer sinnvollen Aufgabenentwicklung an die bisherige Applikation anknüpft.

Vorliegend handelt es sich um einen Ersatz der bestehenden Büro-Software. Der Umfang von M365-Applikationen wird nicht wesentlich weiter sein als jener der Applikationen von Microsoft Office 2016. Zwar werden einige Applikationen eingeführt (*To Do, Planner, Forms, Lists*), die bisher im Kanton Luzern nicht im Einsatz waren. Diese Applikationen sind insgesamt betrachtet von untergeordneter Bedeutung. Es handelt sich dabei um Weiterentwicklungen von *Outlook*-Funktionen (z.B. Umfragen, Aufgabenliste), die neu insbesondere die Kollaboration mit anderen Anwenderinnen und Anwendern erlauben.

Weiter kommt dem Kanton Luzern nur eine beschränkte Handlungsfreiheit zu, da Microsoft eine klare Cloud-Strategie verfolgt und seine Kundinnen und Kunden vermehrt auf die Cloud bringen will. Bisherige on Premise-Software-Angebote wie z.B. *Skype for Business* werden zwar weiterhin angeboten und unterstützt, wie kürzlich bekannt wurde, aber nicht mehr weiterentwickelt, sodass sie Investitionen in eine veraltete Technologie darstellen. Im Bereich der Büro-Software gibt es praktisch keine Alternative zu den Microsoft-Produkten.

Damit handelt es sich bei den Ausgaben für M365 um gebundene Ausgaben, deren Bewilligung in der Kompetenz unseres Rates lag.

Zu Frage 2: Inwiefern wurde geprüft, ob ein Sonderkredit – wie bei vergleichbaren IT-Vorhaben (z. B. UCC-Projekt 2018) – angezeigt gewesen wäre? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?

Dies wurde geprüft (siehe Antwort auf Frage 1). Bei der Einführung der UCC-Lösung *Skype for Business* handelte es sich um freibestimmbare Ausgaben, die eines Sonderkredits bedurften, weil damit eine neue Technologie eingeführt wurde (UCC-Software statt analoger Telefonie-Infrastruktur) und der Applikations-Umfang wesentlich erweitert wurde (u.a. Ermöglichung von Videokonferenzen, mobilem Arbeiten).

Zu Frage 3: Auf der Basis des Grundsatzbeschlusses Nr. 2607 vom 27.09.1994 über IT-Investitionen hat der Regierungsrat die Beschaffung und Einführung von M365 als Ersatzbeschaffung und freibestimmbare und gebundene Ausgabe beurteilt. Erachtet der Regierungsrat diesen Beschluss noch für zeitgemäss? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?

Die Beurteilung als gebundene Ausgabe erfolgte auf Grundlage des Gesetzes ([FLG](#)) und der langjährigen Praxis dazu, die im Handbuch zum FLG festgehalten ist. Teil der Praxis ist der er-

wähnte Grundsatzbeschluss. Unser Rat erachtet diesen nach wie vor als zeitgemäss. Andernfalls müsste der Kantonsrat im Bereich von Informatikinvestitionen regelmässig über operative Fragen befinden, die grundsätzlich in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen.

Zu Frage 4: Wie weit ist die Datenklassifizierung fortgeschritten, und wer koordiniert sie? Aus welchem Anlass wird das Projekt nun «nachgeholt» (gemäss LZ-Artikel vom 12.7.2025)?

Das Projekt Datenklassifizierung wird im Auftrag der Dienststelle Informatik und durch die Fachstelle Information Governance der Staatskanzlei, unter Beteiligung des Staatsarchivs koordiniert.

Die Datenklassifizierung ist die Basis für die Nutzung der neuen M365-Anwendungen, entsprechend wichtig ist die termingerechte Einführung. Das Projekt ist auf Kurs. Zurzeit werden Spezialistinnen und Spezialisten und anschliessend alle Mitarbeitenden geschult.

Das Projekt musste nicht nachgeholt, aber stärker koordiniert und beschleunigt werden, um rechtzeitig mit Einführung der neuen Anwendungen umgesetzt zu sein. Ab Ende Oktober 2025 wird die Datenklassifizierung flächendeckend in der kantonalen Verwaltung eingeführt.

Zu Frage 5: Wie wird mit abweichenden Datenklassifizierungen in Departementen oder Gerichten umgegangen? Wie werden diese beim Entscheid begleitet? Haben bisher Verwaltungseinheiten abweichende Regelungen in Betracht gezogen?

Im Projekt Datenklassifizierung wird anhand von detaillierten Empfehlungen über die ganze kantonale Verwaltung ein einheitliches Vorgehen erwirkt.

Zu Frage 6: Wie werden die Mitarbeitenden geschult und welche Folgen haben Fehlverhalten oder Verstösse gegen Schutzbestimmungen? Gibt es periodische Audits bezüglich der Umsetzung der Datenschutzbestimmungen?

Die Mitarbeitenden werden an Präsenzveranstaltungen sowie mittels obligatorischem E-Learning geschult und sensibilisiert. Bei Fehlern werden die im Arbeitsverhältnis üblichen Mittel ergriffen. Die Mitarbeitenden werden bei der Umsetzung durch technische Massnahmen unterstützt. So wird etwa die Verschiebung von als «Geheim» klassifizierten Informationen in die Cloud technisch verunmöglicht.

Spezifische Audits zur Datenklassifizierung sind bislang nicht vorgesehen, da die Risiken durch einen Massnahmenkatalog abgedeckt werden: Dazu gehören regelmässige Schulungen, kontinuierliche Sensibilisierung und ein ausgeprägtes Datenschutzbewusstsein der Führungspersonen. Diese Vorkehrungen gewährleisten einen wirksamen Schutz vor Missbrauch.

Zu Frage 7: Wie wurde und wird die Öffentlichkeit über die datenschutzrechtlichen Risiken, die Projektbewertung und die Entscheidungsgrundlagen informiert? Ist der Regierungsrat bereit, Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips freizugeben?

Unser Rat hat seinen Beschluss, M365 einzuführen, am 11. September 2024 mit einer Medienmitteilung öffentlich gemacht. Die Dokumente aus dem Projekt M365 datieren vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips. Unter Berücksichtigung der Informationssicherheit ist unser Rat einverstanden, den zuständigen Kommissionen Einblick zu gewähren.