

Luzern, 23. September 2025

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 483**

Nummer: P 483
Eröffnet: 16.06.2025 / Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 23.09.2025 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1041

Postulat Estermann Rahel und Mit. über einen Marschhalt für das Projekt M365 zugunsten von Rechtsstaatlichkeit und digitaler Souveränität

Der digitale Wandel ist ein Kernelement der Kantonsstrategie. Die Verwaltung will und muss den digitalen Wandel aktiv gestalten, Prozesse digitalisieren, die Kommunikation 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. Während erste Unternehmen bereits vor zehn Jahren M365 eingeführt haben, gehört der Kanton Luzern zu den eher späten Umsteigern – kann dafür aber von einem inzwischen bewährten System profitieren. 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.

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 von M365 eingeschränkt.

Microsoft verfolgt seit über einem Jahrzehnt eine strategische Neuausrichtung hin zu cloud-basierten Diensten. Diese Entwicklung betrifft insbesondere Produkte, die bisher als sogenannte «On-Premises-Lösungen» betrieben wurden – also lokal installierte Software, die in der eigenen IT-Infrastruktur betrieben wird. Weiterentwicklungen und neue Funktionen werden von Microsoft fast ausschliesslich in der Cloud stattfinden. Für öffentliche Verwaltungen

und Unternehmen bedeutet dies eine strategische Entscheidung: Wer weiterhin Microsoft-Produkte nutzen will, muss mittelfristig auf cloudbasierte Lösungen umsteigen. Der Trend zur Cloud ist im Übrigen auch bei vielen weiteren Softwarelösungen spürbar.

Unser Rat hat die strategische Entscheidung für M365 im September 2024 gefällt und in einer Medienmitteilung am 16. September 2024 öffentlich gemacht. Primäre Arbeitsinstrumente der kantonalen Verwaltung bleiben auch nach der Einführung von M365 die verschiedenen Fachanwendungen (z.B. im Steuerbereich) und das Geschäftsverwaltungssystem *CMi*. Die Daten der Fachapplikationen und auch jene der Office-Programme von M365 (Word, Excel, Powerpoint) werden nicht automatisch in die Cloud von Microsoft migriert.

Dem Entscheid unseres Rates gingen mehrjährige, umfassende juristische und technische 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. Es trifft nicht zu, dass ein interner Sachverständiger freigestellt wurde, weil er vor der Einführung von M365 gewarnt hätte.

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. Microsoft hat sich dazu verpflichtet, amerikanische Behörden auf den ordentlichen Weg der Rechtshilfe zu verweisen, sollten sie Daten herausverlangen. Darüber hinaus wurden mit Microsoft umfassende technische und organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Informationssicherheit vereinbart (u. a. Zugriffskontrollen, Protokollierung). Die entsprechenden Verträge wurden von Bund und Kantonen (unter Beteiligung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten) mit Microsoft verhandelt. Dieses gemeinsame Vorgehen verspricht bei den Verhandlungen den bestmöglichen Erfolg für die Interessen der öffentlichen Verwaltungen.

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 Fachkreisen mehrheitlich nicht geteilt wird. Bislange hat keine Datenschutzaufsichtsstelle in der Schweiz der öffentlichen Verwaltung die Nutzung von M365 untersagt. Wie der Bund und die meisten anderen Kantone ist unser Rat der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von M365 ausreichend sind. Unser Rat steht kontinuierlich im Austausch mit der kantonalen Beauftragten für den Datenschutz, um eine für die Aufsichtsbehörde akzeptable Umsetzung von M365 sicherzustellen.

Vor dem Start des Initialisierungsprojekts wurden mögliche Alternativen zu Microsoft erwogen (*Google Workspace*, Open-Source-Software wie z.B. *LibreOffice*). Im Ergebnis kommt die

öffentliche Verwaltung in der Schweiz aber an Microsoft (aufgrund von dessen marktbeherrschender Stellung) nicht vorbei:

- Zwischen 80 und 90 Prozent der Unternehmen sowie ein Grossteil der öffentlichen Verwaltungen (u.a. der Bund und viele andere Kantone) nutzen Microsoft-Produkte für Kommunikation, Büroarbeit und Zusammenarbeit.
- Beim Alternativprodukt *Google Workspace* stellt sich ebenfalls die Cloud-Problematik.
- Der Wechsel auf Open-Source-Software würde ein jahrelanges, teures Projekt erfordern mit ungewissem Ausgang. Ähnliche Projekte sind in der Vergangenheit gescheitert und es gibt keine Referenz einer erfolgreich durchgeführten Installation bei einer ähnlich grossen und komplexen Organisation. Viele Fachanwendungen und Drittsysteme, die heute in der Verwaltung im Einsatz stehen, sind primär auf die Integration mit Microsoft-Produkten ausgelegt.

Mit einem Verzicht auf M365 würde der Kanton Luzern von einem weit verbreiteten Standard abweichen und damit in der Verwaltung hohe Kompatibilitäts- und Integrationskosten verursachen sowie die Zusammenarbeit mit externen Partnern erschweren.

Die mit der Nutzung kommerzieller Cloud-Lösungen verbundene Abhängigkeit von grossen Technologiekonzernen ist aber ein berechtigter Kritikpunkt, dem unser Rat grosse Aufmerksamkeit schenkt. Der Kanton Luzern hat deshalb (in Abstimmung mit der föderalen Zusammenarbeitorganisation Digitale Verwaltung Schweiz) eine Exit-Strategie ausgearbeitet. Er wird den Markt laufend im Hinblick auf alternative Lösungen beobachten und konzeptionell bereit sein für den Wechsel auf ein Alternativprodukt, falls Microsoft seine Verpflichtungen nicht mehr erfüllen kann oder will. Ausserdem wird der Kanton Luzern ein von Microsoft unabhängiges Backup der in M365 bearbeiteten Daten implementieren, um jederzeit handlungsfähig zu bleiben.

Die genannten Kosten von rund 28 Millionen Franken betreffen die Gesamtkosten über mehrere Jahre und beinhalten Lizenzen für rund 5'500 Nutzerinnen und Nutzer, Schulungen, Projektleitungen, technische Anpassungen sowie Support. Unser Rat geht davon aus, dass ein Wechsel auf Open-Source-Software, unter Berücksichtigung aller Faktoren wie Produktivitätsreduktion der Mitarbeitenden oder Aufbau und Halten von exotischem Knowhow, erheblich teurer werden dürfte als ein Wechsel zur etablierten Plattform von Microsoft. Die finanziellen Mittel wurden im AFP 2025 – 2028 transparent budgetiert und bewilligt. Da die bisherige Bürosoftware Office 2016 ersetzt wird (mit gewissen, massvollen Erweiterungen), handelt es sich um gebundene Ausgaben, die unser Rat beschliessen darf. Eine Volksabstimmung ist gemäss geltendem Recht bei gebundenen Ausgaben nicht vorgesehen.

Ein Projekt in dieser Grössenordnung zu stoppen, führt zu erheblichen Mehrkosten. Der Kanton hat laufende Verträge mit verschiedenen Lieferanten, die reservierte Mitarbeitende nicht ohne Folgekosten für den Kanton Luzern zurücknehmen werden. Zusätzliche Mehrkosten entstehen, wenn das Projekt in einigen Monaten wieder in Gang gesetzt werden müsste, da sich die betreffenden Mitarbeitenden wieder einarbeiten müssen (so sie überhaupt noch zur Verfügung stehen und nicht bereits für andere Kunden tätig sind). Die Höhe dieser Kosten ist aufgrund der Dringlichkeit des Postulats schwierig zu beziffern. Es ist von mehreren Hunderttausend Franken pro Jahr auszugehen. Hinzu kommen Opportunitätskosten, wenn während des «Marschhalts» – wie im Postulat vorgeschlagen – die bisherige Lösung oder die von

Microsoft kürzlich vorgestellte neue Lösung ohne Cloudfunktionen («Server Subscription Edition») benutzt werden müsste: Investitionen in veraltete Technologie, sinkende Arbeitsmarktfähigkeit der Verwaltungsmitarbeitenden, sinkende Produktivität bei den Mitarbeitenden der Verwaltung (etwa funktionieren Videokonferenzen über *Skype* mit Teilnehmenden aus der Privatwirtschaft oder von anderen Verwaltungen in den allermeisten Fällen bereits heute nicht mehr). Ausserdem würde dies zusätzliche Risiken für die Informationssicherheit in der kantonalen Verwaltung mit sich bringen.

Unser Rat sieht in der Wahl von M365 eine Entscheidung für Stabilität, Effizienz und Interoperabilität – unter Wahrung hoher Datenschutz- und Sicherheitsstandards. Er teilt zwar die Sorge um die digitale Souveränität, ist aber gleichzeitig der Überzeugung, dass ein Marschhalt unnötige Mehrkosten generieren und den digitalen Wandel in der Verwaltung verzögern würde. Die im Postulat geforderten Abklärungen sind bereits erfolgt.

Unser Rat beantragt Ihnen deshalb, das Postulat abzulehnen.