

Regionale Autonomie in der digitalen Transformation: Fallbeispiele, Herausforderungen und Chancen aus der praktischen Sicht der öffentlichen Verwaltung

Mathias Stuflesser

I. Abgrenzung

Dieser Beitrag präsentiert Überlegungen zur Frage: Wie gestalten wir eine der Landesautonomie förderliche digitale Transformation? Die Beispiele und Vorschläge in diesem Beitrag münden aus zwei Perspektiven: meiner früheren Erfahrung in der Landesinformatik, und meiner derzeitigen Praxis in einer Verwaltungsabteilung des Landes.

Ich bringe Fallbeispiele, gehe dann auf Herausforderungen und Chancen ein. Anschließend skizziere ich Gedanken dazu, was eine Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut zu „Digitaler Autonomie“ beinhalten könnte. Schließlich lege ich dar, welche Handlungsspielräume auch unabhängig von einer Durchführungsbestimmung bestehen.

II. Fallbeispiel: Die IT-Systeme zur Verwaltung des Lehrpersonals

Die Verwaltung des *Lehrpersonals staatlicher Art* unterliegt einem komplexen Regelwerk an staatlichen Normen und Kollektivverträgen, welches die IT-Systeme des Landes Südtirol abbilden müssen. Dazu gesellt sich die Komplexität der landeseigenen Regelungen und Kollektivverträge.

Informationstechnisch bestehen darüber hinaus große Abhängigkeiten von anderen IT-Systemen, wie denjenigen zur Verwaltung des übrigen Personals, zur Lohnbuchhaltung, zur Hauptbuchhaltung: Diese Abhängigkeiten können die Weiterentwicklung oder Erneuerung von IT-Diensten zur Verwaltung des Lehrpersonals stark verlangsamen.

In der Praxis dauerte die Erstellung einer umfassenden Roadmap für den ganzen Bereich ein Jahr, die Detailanalyse eines einzelnen zu digitalisierenden Unterbereichs mehr als ein halbes Jahr, die Einholung und Genehmigung des Kostenvoranschlags ein weiteres halbes Jahr, dann die Umsetzung des ersten Teilbereichs – infolge einer Neuentscheidung der

Abteilung Informatik für eine andere Umsetzungslösung – wieder ein Jahr. Nach mittlerweile über 4 Jahren ist ein erster Teilbereich umgesetzt, ein weiterer in Analyse, ein Abschluss des Gesamtprojektes noch in weiter Ferne.

Nun besteht zwar bei den staatlichen Normen und Kollektivverträgen im Bereich Lehrpersonal kaum Spielraum für das Land. Durch die Behändigkeit der großen monolithischen IT-Systeme und durch die Abhängigkeiten von anderen Projekten zur allgemeinen Personalverwaltung ergibt sich jedoch eine *selbstverursachte Einschränkung der Handlungsspielräume*. Diese verunmöglicht es, in angemessenen Zeiten auf Bedürfnisse zu reagieren und die Effizienz zu steigern.

III. Fallbeispiel: Digitalisierung der Kulturförderung

Bei der Digitalisierung der Kulturförderung liegt die erste Herausforderung in der Landesverwaltung selbst: in der großen Fragmentierung in eine Vielzahl von verschiedenen Förderungen. Die drei Kulturabteilungen des Landes sind ihr durch die Übereinkunft begegnet, dass die Beitragsverfahren weitgehend aneinander angepasst werden. Ende 2024 ging das erste digitalisierte Beitragsverfahren im Bereich Kultur online, parallel für alle drei Kulturabteilungen. Die übrigen noch zu digitalisierenden Kulturförderungen sollen sich in der Folge sehr eng am Beispiel des ersten digitalisierten Verfahrens orientieren. Da die Materie Kultur eine primäre Zuständigkeit des Landes darstellt, gibt es Spielräume für weitere Vereinfachungen.

Bei den Schnittstellen zu Buchhaltung und Finanzen spielen staatliche Vorgaben eine große Rolle. Daher kommen Abhängigkeiten zum Tragen, was sich in der Umsetzung zeitlich auswirkt.

Die Übereinkunft der drei Kulturabteilungen ist ein Beispiel dafür, dass die Landesverwaltung dort, wo sie den Spielraum hat, eigene Vorgaben vereinheitlichen und wo möglich vereinfachen kann. Nach diesem Beispiel ließen sich weitere Synergien generieren.

Eine Herausforderung bleibt die Notwendigkeit, flexibel Anpassungen vornehmen zu können. Inwiefern die derzeit angewandten großen monolithischen Systeme dies leisten können, bleibe dahingestellt. Vielleicht wären schnittstellenbasierte IT-Systeme in Komponentenbauweise eher imstande, rasch und flexibel auf neue Bedürfnisse aus Verwaltung und Politik reagieren zu können.

IV. Fallbeispiel: Zentrale Systeme des Staates in Bereichen autonomer Zuständigkeit

Das Unterrichtsministerium in Rom hat in den letzten Jahren, auch unter Einsatz von Geldern aus dem Recovery Fund (PNRR), die *Piattaforma Unica* geschaffen: ein zentrales staatliches Portal, das für Lehrpersonen, Familien, Schülerinnen und Schüler Dienste über ein einziges Portal anbietet. Das Land Südtirol hat für diese Bereiche autonome Zuständigkeit, gestaltet die Dienste also anders als das Unterrichtsministerium. Es öffnen sich nun mehrere Optionen, nach welcher Strategie das Land diese Dienste anbieten soll:

- *Option 1:* Das Land Südtirol könnte einfach das staatliche Portal mit eigenen Daten beliefern und nach den Vorgaben des Unterrichtsministeriums nutzen, so als ob es keine autonomen Gestaltungsspielräume hätte. Dafür würde sprechen, dass ein modernes und benutzerfreundliches System bereits vorliegt. Klare Nachteile wären ein Verlust an Entscheidungsmöglichkeiten, sowie der Verlust an Sichtbarkeit des Landes, welches hinter dem staatlichen Portal verschwinden würde.
- *Option 2:* Nutzung des staatlichen Systems oder einer Kopie des staatlichen Systems, unter Übersetzung ins Deutsche und Ladinische und Erwähnung des Landes, aber ohne die Südtiroler Besonderheiten ins System einzubauen – dies würde die Aufgabe autonomer Handlungsspielräume bedeuten.
- *Option 3:* Das staatliche System übernehmen und auch inhaltliche Anpassungen vornehmen. Diese Anpassungen müsste das Land selbst bezahlen, wobei man höchstwahrscheinlich mit einer Monopolstellung des Dienstleisters konfrontiert wäre, der im Auftrag des Unterrichtsministeriums arbeitet, was mit hohen Kosten einhergehen könnte.
- *Option 4:* Im Baukastenprinzip nur Teile des staatlichen Systems übernehmen, und selbst ein System aus Komponenten zusammenbauen. Die Umsetzbarkeit eines solchen Konzepts hängt von den Verträgen des Unterrichtsministeriums mit seinem Dienstleister und von der Architektur des Portals ab, und erfordert auf Südtiroler Seite starke IT-Kompetenzen und das nötige Personal. Die Kosten sind nur schwer abzuschätzen.
- *Option 5:* Aufbau eigener Systeme. Um die Besonderheiten der autonomen Regelwerke abbilden zu können, wäre dies unter Umständen wünschenswert. Zeit- und Kostenfaktoren können aber dagegensprechen.

Dieses Beispiel illustriert sehr gut die Schwierigkeiten, in derartigen Situationen Entscheidungen zu treffen, da jede Option Vor- und Nachteile mit sich bringt.

V. Herausforderungen durch die digitale Transformation

Digitalisierung ist ein globaler Trend, sie macht uns gleicher. Einer eigenständigen Gestaltung der Digitalisierung stehen verschiedene Einschränkungen gegenüber. Selbst wenn die beiden Autonomen Provinzen Südtirol und Trentino in einer Durchführungsbestimmung eine wie immer geartete „Digitale Autonomie“ erlangen, so werden folgende Einschränkungen parallel weiterwirken:

- a) rechtliche Regelung der Verwaltungs-IT auf europäischer und auf gesamtstaatlicher Ebene, niederrangige staatliche technische Vorschriften zB durch die AGID (Agenzia per l'Italia Digitale),
- b) zentralisierte IT-Systeme des Staates lassen in der Regel keinen autonomen Handlungsspielraum,
- c) Kosten- und Kapazitätseinschränkungen (sollte zB das Land Südtirol aus Sichtbarkeitsgründen eine eigene Südtiroler digitale Identität anbieten wollen, wäre dies eine Frage nicht nur der Kosten, sondern auch der Humanressourcen)
- d) Marktmechanismen (so kaufen wir zB aus Marktgründen Leistungen der Künstlichen Intelligenz bei großen Anbietern an, die nur geschlossene Systeme anbieten, während für flexible und erweiterbare IT-Services grundsätzlich offene Systeme besser wären),
- e) Beschränkungen durch IT-Architektur und IT-Strategie.

In der Folge führe ich einzelne Punkte näher aus:

A. Herausforderung Europäische und staatliche Regelung der Digitalisierung

Auf Europäischer Ebene werden beständig Regelungen im IT-Bereich harmonisiert. Ebenso erlässt der Staat Italien zunehmend engere Regeln für die Ausgestaltung von öffentlichen IT-Systemen und IT-Dienstleistungen. Diese höheren Regelungen sind oft sinnvoll, gut durchdacht und ermöglichen den gemeinsamen Europäischen Markt. Jedenfalls sind sie als gegebener Rahmen zu akzeptieren.

Die Chancen innerhalb dieses Rahmens lägen zum einen darin, diese Entwicklungen frühzeitig zu beobachten und gut vorbereitet zu sein, um Vorreiter bei der Umsetzung zu sein. Eine frühe Umsetzung eröffnet nicht an sich autonome Spielräume. Sie kann aber verhindern, dass technische Schulden angehäuft werden, die die Landesverwaltung unter Zugzwang setzen.

Zum anderen böte sich die Chance, in Zukunftsbereichen Fachkompetenz aufzubauen und schon vorneweg bei der Ausarbeitung der Bestimmungen mitzuarbeiten. Zumindest auf gesamtstaatlicher Ebene ist diese Mitsprache eine reale Möglichkeit, die es zu nutzen gälte. Voraussetzung dafür wäre, in der Landesverwaltung diese Kompetenzen aufzubauen.

B. Herausforderung technologische Entwicklung

Die Herausforderung besteht darin, die IT-Dienste veränderungsresilient aufzustellen, dh derart, dass sie die autonomen Bedürfnisse abdecken, und technisch so aufgebaut sind, dass einzelne Komponenten auch durch neuere ersetzt werden können, ohne das ganze System ersetzen zu müssen.

Chancen bestünden darin, IT-Dienste systematisch derart aufzubauen bzw einzukaufen, dass sie untereinander über Schnittstellen flexibel verbunden und gleichzeitig entkoppelt sind. Der Wechsel eines Lieferanten, der Austausch einer Softwarekomponente kann dadurch ohne negative Auswirkungen auf den Rest des Systems erfolgen.

C. Herausforderung: Selbstgewählte Abhängigkeit von Marktakteuren

Die Marktmacht großer Technologiekonzerne ist eine Tatsache. Was wir in der Hand haben, ist, wie stark wir uns dieser aussetzen wollen. Die Südtiroler Landes-IT setzt sich einerseits *technologisch* aus durch die Investition in monolithische Systeme, bei denen ein Umstieg oder Umbau langsam und kostenaufwändig ist, andererseits *ökonomisch*, da wir je länger, desto tiefer von einzelnen IT-Dienstleistern abhängig sind, und diese Abhängigkeiten teils so groß sind, dass nur eingeschränkt Möglichkeiten zur Verhandlung bestehen. Im Sinne der Kostenwahrheit müsste die Kostenberechnung eines IT-Systems den gesamten Lebenszyklus berücksichtigen, inklusive Transitionskosten auf ein Nachfolgesystem.

D. Herausforderung: Delokalisierung des Leistungsangebots und Verlust von Sichtbarkeit

Das Leistungsangebot der Verwaltungen wird durch die Digitalisierung de-lokalisiert, passiert nicht mehr an einem bestimmten Ort, sondern online. Treiber dafür sind die technologische Entwicklung sowie europäische und staatliche Regelungen, aber auch die Nachfrage der *digital natives*. Ein Beispiel dafür ist die App *Io*, welche in Italien alle digitalen Dienste nicht nur der Zentralverwaltung, sondern auch aller Gebietskörperschaften anbieten soll. Dies würde in letzter Konsequenz für das Land Südtirol bedeuten, dass der Zugang zu allen seinen Leistungen in dieser staatlichen App aufgehen würde. Es steht die Frage im Raum, ob das Land nicht einen autonomen derartigen Kontaktpunkt mit seinen Bürgerinnen, Bürgern und Leistungsempfängern aufbauen sollte.

VI. Überlegungen zu einer Durchführungsbestimmung zur Digitalen Autonomie

Wie könnte man Regeln in einer Durchführungsbestimmung zur Digitalisierung allgemein genug formulieren, sodass sie über die Jahre tragfähig bleiben? Hier nachfolgend ein paar Versuche:

A. Normenvorschlag: Primäre Gültigkeit von Landes-IT-Systemen

Eine Durchführungsbestimmung könnte festlegen, dass in gewissen Feldern, zB in Bereichen primärer und sekundärer Zuständigkeit der Länder, die Landes-IT-Systeme primäre Gültigkeit haben, und dass staatliche Organe bei Bedarf auf diese über Schnittstellen zugreifen. Organisatorisch wäre das nicht einfach zu regeln, es könnte aber den Problemen vorbeugen, die bei Doppelgleisigkeit zwischen parallelen Systemen auf staatlicher und Landesebene bestehen. In der Praxis gibt es dies zB schon in den Bereichen Kultur und Schule, dort bleiben gewisse staatliche Systeme, was Südtirol betrifft, leer, und die Bereiche werden nur in Landesdatenbanken verwaltet. Was dabei derzeit fehlt, sind klare Regelungen zu Schnittstellen bei jenen Bereichen, wo dennoch Doppelgleisigkeiten bestehen.

B. Normenvorschlag: Recht auf Daten

Die beiden Länder Südtirol und Trentino, insbesondere ihre Landes-Statistikinstitute, sollten grundsätzlich Anrecht haben auf Zugang zu jeglichen auf ihr Gebiet bezogenen statistischen Daten in Feldern ihrer Zuständigkeiten, die bei staatlichen oder überregionalen öffentlichen Institutionen, jedweder Rechtsform, auch außerhalb Südtirols, gesammelt bzw verwaltet werden. Dies sollte sowohl statistische Rohdaten und Sensordaten als auch aggregierte und aufbereitete Daten einschließen.

C. Normenvorschlag: Recht auf Schnittstellen

Eine Durchführungsbestimmung könnte festlegen, dass die beiden Länder und staatliche Stellen verpflichtet sind, einander ihre Daten über standardisierte leistungsstarke Schnittstellen in Echtzeit zur Verfügung zu stellen. Sollte eine Seite säumig sein, die Schnittstellen einzurichten, braucht es *Fallback*-Regelungen, dass die Daten zB auf Anfrage in kurzer Frist und vollständig auf anderem Weg geliefert werden. Die Datenzugänge müssen zu mindestens ebenso guten Bedingungen zur Verfügung gestellt werden wie eigenen oder anderen Dienststellen.

D. Normenvorschlag: Delegierung zu Daten und Systemen für EU-Kontrollen

In allen Fällen, wo EU-Stellen Daten und Systeme zu Kontrollzwecken benötigen, könnte überprüft werden, ob die beiden Länder bevollmächtigt werden können, die Daten für ihren Zuständigkeitsbereich direkt zu liefern, dh dass die Daten nicht an die gesamtstaatlichen Datenbanken geliefert werden müssen.

Die Durchführungsbestimmung könnte vorsehen, gewisse Datenbank-systeme, mit denen der Staat Daten für EU-Kontrollen zur Verfügung stellt, für den territorialen Zuständigkeitsbereich an die beiden Länder zu delegieren. Ebenso könnte überprüft werden, ob es möglich ist, dass die EU-Kontroll- und Genehmigungsverfahren über diese Daten dann direkt und ausschließlich mit den beiden Ländern erfolgen. Besonders interessant könnte dies in Bereichen primärer Landeszuständigkeit sein.

VII. Handlungsspielräume und Chancen innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens

Potentiale zur Nutzung und Vergrößerung von Handlungsspielräumen bestehen auch unabhängig von einer Durchführungsbestimmung:

A. Handlungsspielraum: Digitale Schutzklauseln in Staatsgesetzen

Zu überprüfen wäre die Möglichkeit, spezifische *digitale Schutzklauseln* in Staatsgesetzen einzubauen (ähnlich den *clause de salvaguardia* zur Autonomie allgemein), welche zB die rechtliche Stellung von landeseigenen IT-Systemen absichern oder staatliche Stellen zu leistungsfähigen Schnittstellen verpflichten.

B. Handlungsspielraum: Technische Autonomie durch modulare IT-Architektur

Beträchtliche Handlungsspielräume nicht rechtlicher, sondern praktischer Natur ließen sich über eine modulare IT-Architektur eröffnen: IT-Systeme im Baukastensystem mit standardisierten Modulen und Schnittstellen bieten Gewähr, rasch und flexibel auf neue Bedürfnisse aus Verwaltung und Politik reagieren zu können.

Zugleich machen Systeme in Komponentenbauweise, bei welchen die Teile voneinander entkoppelt sind, unabhängiger von einzelnen Marktanbietern, da der Austausch eines Moduls den Rest des Systems nicht antastet. Eine derartige *Technische Autonomie* vergrößert die Anzahl der Entscheidungsoptionen, erhöht die Verhandlungsmacht auf dem Markt und verringert somit die Abhängigkeit von alten Verträgen oder Monopolisten.

Eine solche Strategie setzt voraus, innerhalb der Landes-IT die Kompetenzen und Humanressourcen dafür aufzubauen.

C. Handlungsspielraum: Aufbau fachlicher Autorität

Die staatliche und selbst die Europäische Regulierung im IT-Bereich wird vor allem in Expertengremien vorangetrieben, in denen weniger das politische Gewicht, sondern vielmehr Fachkompetenz ausschlaggebend ist. Auch

Vertreter einer kleinen Autonomen Provinz könnten sich dort durch fachliche Autorität Gehör verschaffen. Südtirol ist also gut beraten, den Aufbau von IT-Kompetenz im Land stark voranzutreiben.

D. Handlungsspielraum: Landesdienste-App

Die staatliche App *Io* ist so konzipiert, dass sie langfristig zum einzigen Zugangspunkt für sämtliche öffentlichen hoheitlichen Dienstleistungen auf dem Staatsgebiet werden soll. Die App ist gut gemacht und benutzerfreundlich. Ein schleichendes Unsichtbarwerden der Landesverwaltung hinter einer staatlichen App wäre autonomiepolitisch nicht wünschenswert.

Es wäre daher anzustreben, diese App auf Landesebene als Landes-App zu lokalisieren, um der Landesverwaltung weiterhin die primäre Sichtbarkeit zu gewährleisten, gegebenenfalls umgekehrt wie bei der staatlichen App, sodass nach außen in der Bezeichnung und im Erscheinungsbild vor allem das Land in Erscheinung tritt, während in der Landes-App dann auch staatliche Dienste erreichbar sind. Möglicherweise ist dies auch ohne den Schutzschirm einer Durchführungsbestimmung auf dem Wege technischer Verhandlungen zu erreichen.

E. Handlungsspielraum: Nutzung von liberalisierten Diensten zur Steigerung der digitalen Sichtbarkeit

Die digitale Identität wird in Italien von privaten, vom Staat lizenzierten Dienstleistern angeboten. Es wäre möglich, einen eigenen Südtiroler Dienst aufzubauen. Vielleicht ist der Zeitpunkt schon verpasst, vielleicht gibt es Dringlicheres – den Dienst gibt es auch so auf dem italienischen Markt – dem Aufwand gegenüber stünde ein Gewinn an Sichtbarkeit. Aus der Sicht des Projektmanagements ließe sich dies parallel zu anderen Südtiroler IT-Projekten abwickeln, es gäbe keine Projektabhängigkeiten.

VIII. Fazit

Zusammengefasst sehe ich gewisse Handlungsspielräume für größere *digitale Autonomie* im weitesten Sinne auch ohne eine eigene Durchführungsbestimmung, wenn a) auf eine flexiblere, auf modularen IT-Diensten aufge-

baute IT-Architektur gesetzt wird, und wenn b) der Grad der Abhängigkeit von einzelnen Technologien und Anbietern verringert wird.

Eine Durchführungsbestimmung könnte zwar nicht unsere allgemeinen Abhängigkeiten zum Verschwinden bringen, sie könnte aber die rechtlichen Fundamente legen für eine Landes-IT, welche in Bezug auf staatliche und europäische IT-Systeme gleichzeitig entkoppelt und verbunden ist.

Notwendige Voraussetzungen für beides sind

- a) der Aufbau von hoher interner IT-Steuerungs-Fachkompetenz;
- b) der Aufbau von hoher interner Kompetenz im Bereich Schnittstellen und modulare IT-Service-Architektur;
- c) die gezielte Entwicklung auch eines IT-Arbeitsmarktes in Südtirol, welcher für die hierfür nötigen Personalressourcen attraktiv ist.