

Die digitale Dimension der Sonderautonomie zwischen Einheitlichkeit und Differenzierung¹

Elena D'Orlando/Paolo Coppola

I. Vorbemerkung: Sonderautonomie in Krisenzeiten

Um über die neuen Herausforderungen für die Sonderautonomie nachzudenken, ist es angebracht, zunächst die derzeitigen Rahmenbedingungen der Autonomie zu betrachten und das Augenmerk insbesondere auf die wiederholten Krisensituationen – Pandemie und Wirtschaftskrise – zu legen, die deutlich gemacht haben, dass sich jene Mechanismen, in denen sich bisher, wenn auch mit einigen Anpassungen und auf einer fragilen Grundlage² eine relativ stabile Struktur der intergouvernementalen Beziehungen herauskristallisiert hatte, objektiv gesehen in Schwierigkeiten befinden. Die Fragilität der Struktur lässt sich letztendlich auf fehlende Mechanismen zurückführen, die die territorialen Erfordernisse stabil und wirksam in die Entscheidungsprozesse des Zentralstaates miteinbeziehen.³

- 1 Der vorliegende Beitrag entstammt gemeinsamen Überlegungen, wobei die Kapitel I, III und V von *Elena D'Orlando* verfasst wurden und die Überarbeitung des Vortrags darstellen, der im Rahmen der Tagung „Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen: Rück-, Ein- und Ausblicke auf 50 Jahre Zweites Autonomiestatut / *L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol tra ieri, oggi e domani: bilancio e prospettive dei 50 anni del secondo Statuto di autonomia*, am 14.10.2022 in Bozen gehalten wurde; die Kap II und IV wurden von *Paolo Coppola* verfasst. Aus dem Italienischen übersetzt von *Philipp Rossi*.
- 2 Unter besonderer Berücksichtigung der entscheidenden Frage der finanziellen Beziehungen siehe *D'Orlando*, Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale, *federalismi.it* 2019.
- 3 Vgl. dazu in der mittlerweile umfangreichen Literatur: *Bifulco*, Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali, *Istituzioni del federalismo* 2006, 233 ff; *Bin/Ruggiu*, La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni, *Istituzioni del federalismo* 2006, 903 ff; *Morelli*, Le relazioni istituzionali, *Rivista AIC* 2019, 114 ff; *Cosulich*, Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (uti sociae e uti singulae), *Rivista AIC* 2019, 160 ff; *Dell'Atti*, Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni, *federalismi.it* 2019. In Bezug auf Schwierigkeiten in jüngerer Zeit vgl. *Catelani*, Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza

Es war daher zu erwarten, dass der durch die Pandemie bedingte Notstand und seine Folgen diese Fragilität verschärfen und noch verstärken würden.⁴

Infolgedessen sieht sich die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie der Regionen und Provinzen mit Sonderautonomie nun einem noch nie dagewesenen Kontext gegenüber, in dem die Prioritäten (und kritischen Fragen), die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans (NARP) ergeben, im Vordergrund stehen. Unter diesen ist die Digitalisierung eines der Ziele, denen in Übereinstimmung mit den von *Next Generation EU*⁵ vorgegebenen Säulen eine zentrale Rolle⁶ zukommt.

Es erscheint daher als sinnvoll, vom NARP auszugehen, um den Kontext darzustellen, in welchem die Ausübung der Sonderautonomie heutzutage erfolgen muss.

In diesem Zusammenhang kann unmittelbar auf ein Merkmal des Systems hingewiesen werden. Für die Sonderautonomien folgen die Führungsstruktur und die Umsetzung des NARP einem Muster, das der Staat bereits bei der Bewältigung des Gesundheitsnotstands⁷ und mit ähnlichen Ergeb-

Covid-19? Più forma che sostanza, Osservatorio sulle fonti 2020, 501 ff, abrufbar unter www.osservatoriosullefonti.it (4.4.2023) und D'Orlando, Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione, Osservatorio sulle fonti 2020, 577 ff, abrufbar unter www.osservatoriosullefonti.it (4.4.2023). Für eine Analyse der Funktionsweise der Beziehungen zwischen Staat und Regionen bei der Bewältigung der Pandemie vgl Alessi, Le dinamiche delle relazioni intergovernative Stato-Regioni durante l'emergenza sanitaria, in IRES Piemonte/IRPET/SRM/PoliS Lombardia/IPRES/Liguria Ricerche/Agenzia Umbria Ricerche (Hg), La finanza territoriale. Rapporto 2021, 273 ff.

- 4 Dazu kann auf die zahlreichen Beiträge in Antonetti/Pajno (Hg), Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia (2022) verwiesen werden. Diese zeigen unter verschiedenen Gesichtspunkten die Probleme im Zusammenhang mit der Verwaltung des NARP auf, und zwar gerade wegen der Schwachstellen, die das derzeitige Modell eines Regionalstaats in der Kompetenzverteilung und den Mechanismen zur Verbindung der verschiedenen Regierungsebenen kennzeichnen.
- 5 Es sei daran erinnert, dass die Europäische Kommission die Digitalisierung neben dem ökologischen Wandel, der makroökonomischen Stabilität und der Gerechtigkeit in den Mittelpunkt des *Next Generation EU* gestellt hat: Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021, KOM(2020) 575 endg vom 17.9.2020, 3 ff.
- 6 <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html> (4.4.2023).
- 7 Dazu insbesondere in Bezug auf die finanziellen Aspekte D'Orlando, L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali, in Toniatti (Hg), Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica (1970-2020) (2022) 253 (269 ff).

nissen verfolgt hat, nämlich der Tendenz, vom Modell der sich aus den Statuten und deren Durchführungsbestimmungen ergebenden Beziehungen zwischen Staat und Sonderautonomie abzuweichen.

Der NARP sieht eine Vielzahl spezifischer Interventionsbereiche vor, darunter transversale Strukturreformen (öffentliche Verwaltung, Justiz) zur Gewährleistung der vollständigen Umsetzung des Planes (Vereinfachung, öffentliches Auftragswesen, Wettbewerb), die für bestimmte Sektoren und Ziele relevant sind (Arbeit, Verkehr, Umwelt, Energie), welche sich mit den Zuständigkeiten der Regionen/Provinzen in unterschiedlicher Breite und Intensität überschneiden. In der aufsteigenden Phase der Ausarbeitung des Plans spielten die Regionen (mit Normal- und Sonderstatut) sowie die autonomen Provinzen eine begrenzte Rolle, ein Umstand, der auch in der absteigenden Phase fortzuwirken scheint.⁸ Dreh- und Angelpunkt der Verwaltung ist nämlich eine Steuerungsgruppe, die beim Ministerratspräsidium angesiedelt ist und an der die Präsidenten der Regionen (mit Normal- und Sonderstatut) sowie der autonomen Provinzen zwar teilnehmen können, allerdings nur, wenn es um lokale Angelegenheiten geht.⁹ Vorgeesehen ist eine Arbeitsgruppe mit beratender Funktion, an der auch die Regionen (mit Normal- und Sonderstatut) sowie die autonomen Provinzen teilnehmen können, allerdings nicht als Trägerinnen verfassungsmäßig vorgesehener und garantierter Kompetenzen, sondern gleichgestellt mit den Sozialpartnern, um deren Stellungnahme ersucht wird.¹⁰

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Maßnahmen des NARP Bereiche von eindeutig regionaler Zuständigkeit (zB Kindergärten) betreffen, die dazu bestimmt sind, von den zuständigen Ministerien in direktem Austausch mit den örtlichen Körperschaften verwaltet zu werden. Die Rechtmäßigkeit dieses Modells ist fraglich, da – wie vom VfGH bereits klargestellt – die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen auch nicht durch Maßnahmen zur Bewältigung von Krisensituationen verändert

8 *Mattarella*, I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali, in Antonetti/Pajno (Hg), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia* (2022) 251 (252 f).

9 Art 2 GD Nr 77 vom 31.5.2021 (GBl 129/2021).

10 Art 3 GD 77/2021. Es sei darauf hingewiesen, dass mit Art 33 GD Nr 152 vom 6.11.2021 (GBl 265/2021) eine Steuerungsgruppe für die Koordinierung der Wiederaufbau- und Resilienzinitiativen zwischen dem Staat, den Regionen und den autonomen Provinzen eingerichtet wurde, die jedoch bei einer staatlichen Struktur angesiedelt ist (der Abteilung für regionale Angelegenheiten und Autonomien des Ministerratspräsidiums).

werden kann.¹¹ Besonders problematisch ist dies für die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen, vor allem dann, wenn diese – wie in Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Südtirol und dem Aostatal – mit den örtlichen Körperschaften ihres Gebiets ein integriertes System verwirklicht haben, für das sie auch in finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht zuständig sind.¹²

Die Umsetzungsphase des NARP stellt die zentrale Rolle des integrierten regionalen Systems der öffentlichen Finanzen grundlegend in Frage. Dieses System haben die alpinen Sonderautonomien im Laufe der Zeit im Wege von Durchführungsbestimmungen und einer entsprechend verantwortungsbewussten Ausübung ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Ordnung der örtlichen Körperschaften und der Lokalfinanzen aufgebaut, wobei sie auch die Kosten, die im Zusammenhang mit der Finanzierung der örtlichen Körperschaften entstehen, vollständig übernehmen.

Hervorzuheben ist, dass die Sonderautonomien ihre Rolle als Dreh- und Angelpunkt des regionalen Systems durch die Einrichtung spezifischer Steuerungsinstrumente für die Umsetzung des NARP innerhalb ihres Regional- bzw Landesgebietes wahrgenommen haben. Das Land Südtirol hat beispielsweise eine Steuerungsgruppe in Form eines gemischt aus Vertretern der Politik und der Verwaltung zusammengesetzten Gremiums eingerichtet, dem die Aufgabe zukommt, Leitlinien vorzugeben und strategische Entscheidungen zu treffen. In der Folge wurde auch eine *Task Force* eingerichtet, die sich mit der Zuweisung von Mitteln, der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie den Ausschreibungen und Maßnahmen auf staatlicher Ebene befasst. Zu den an der Steuerung beteiligten

11 VfGH, Urteil Nr 151/2002, RE Pkt 4: „(...) der Grundsatz *salus rei publicae suprema lex esto* kann nicht geltend gemacht werden, um die verfassungsmäßig abgesicherte Autonomie der Gebietskörperschaften auszusetzen, die durch die Verfassung festgelegt wird. Der Staat muss daher der finanziellen Notlage mit den Mitteln begegnen, die die Verfassungsordnung vorgibt“. Der Originaltext lautet: “(...) il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale”.

12 Vgl für eine Darstellung der Finanzbeziehungen zwischen der Region/autonomen Provinz und den örtlichen Körperschaften innerhalb des in den alpinen Sonderautonomien aufgebauten integrierten Systems *D'Orlando/Grisostolo* (Hg), *Il 'cantiere' della finanza locale. Il sistema territoriale integrato: dai rapporti finanziari a una nuova cultura istituzionale* (2020).

Strukturen gehören neben den Bildungsdirektionen sämtliche Einrichtungen, die für die Verwaltung von Projekten im Zusammenhang mit dem NARP zuständig sind; die Miteinbeziehung der örtlichen Körperschaften erfolgt in struktureller und stabiler Art und Weise.¹³

Die soeben beschriebene Logik und die sich daraus ergebenden Modelle der *governance* sind jedoch nur schwer mit den Umsetzungsmodellen des NARP vereinbar, die durch ein *Top-down*-System gekennzeichnet sind, das die Entscheidungen ausschließlich bei den Ministerialverwaltungen verortet. Letztere stehen im direkten Austausch mit der autonomen Region/Provinz und *via* mit den Gemeinden, denen eine heikle und wesentliche Rolle in der Ausführung zukommt, was zur Folge hat, dass das integrierte System und die von der autonomen Region/Provinz übernommene Verantwortung für die Planungs-, Programmierungs- und Koordinierungsfunktion nach und nach abgebaut werden. Die Planung der Maßnahmen für die territoriale Entwicklung ist nämlich eine der grundlegenden Funktionen, die die Sonderautonomien mit ihren eigenen, staatlichen und europäischen Ressourcen wahrnehmen.

Die territoriale Ausgestaltung von Investitionen stellt ein entscheidendes Element dar,¹⁴ bei dem eine wirksame Beteiligung aller betroffenen Autonomien aus verfassungsrechtlicher Sicht erforderlich ist. Für die alpinen Sonderautonomien müsste die Beteiligung daran die Bestimmungen der Sonderstatute und deren Durchführungsbestimmungen¹⁵ sowie die tatsächlich übertragenen und ausgeübten staatlichen Funktionen berücksichtigen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen einer raschen und wirksamen Umsetzung des NARP und der Erhaltung integrierter territorialer Systeme zu finden. Es handelt sich insofern um einen wichtigen Rahmen für die Erprobung intergouvernementaler Beziehungen, die sich an einer neuen und fortgeschritteneren institutionellen Kultur orientieren.

Vor dem Hintergrund der für den europäischen Rechtsraum charakteristischen Mehrebenenstruktur muss die Funktionalität der zentralen Verwaltung auch im Hinblick auf den Ansatz der EU in der *governance* ihrer

13 Abrufbar unter <https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/europa/eu-foerderungernext-generation-eu-und-pnrr-suedtirol.asp> (4.4.2023).

14 Lupo, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, *federalismi.it* 2022, iv (xi ff).

15 Wie auch die Schutzklauseln vorsehen, die in der Regel auch in den jüngsten Gesetzesdekreten enthalten sind: siehe GD „*Sostegni*“ (GD Nr 41/2021, GBl Nr 70 vom 22.3.2021), GD „*Sostegni bis*“ (GD Nr 73 vom 25.5.2021, GBl Nr 123/2021).

Kohäsionspolitik bewertet werden. Wenn nämlich einerseits den Regionen bei der Umsetzungsstruktur des NARP keine Steuerungsrolle hinsichtlich der in ihrem Gebiet durchgeführten Projekte zukommt und sie im Wesentlichen den örtlichen Körperschaften gleichgesetzt werden, so gilt dies nicht für die anderen mit europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanzierten Programme, deren Verordnungen stets den Grundsatz der (vertikalen und horizontalen) Partnerschaft enthalten. Dadurch nehmen die Regionen eine Hauptrolle bei der Programmierung und Verwaltung der von der EU bereitgestellten Finanzmittel für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ein.¹⁶

Der unterschiedliche Ansatz in der Ausgabenpolitik des NARP und der Kohäsionspolitik¹⁷ ist offensichtlich: aus begrifflicher Sicht (Planung statt Programmierung), bei der Umkehrung des Ausgabenzyklus, der Ziele und der Kontrollen (Finanzierung auf der Grundlage der Ergebnisse statt der getätigten Ausgaben) sowie im institutionellen Aufbau (zentrale statt dezentrale Verwaltung). Andererseits wurden der NARP und die Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene von verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission ausgearbeitet, sodass es schwierig ist zu verstehen, ob es sich hierbei um eine Episode oder um einen neuen Kurs handelt, der in Zukunft alle Paradigmen der europäischen Kohäsionspolitik prägen wird.

Das sind, kurz gesagt, die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Ausübung der Sonderautonomie heute und in Zukunft stattfindet.

Innerhalb des soeben dargestellten Rahmens werden sich die folgenden Überlegungen mit dem Thema der Digitalisierung befassen, das – wie bereits erwähnt – im Hinblick auf den NARP und damit auf die öffentlichen Politiken der verschiedenen Regierungsebenen von strategischer Bedeutung ist. Zudem handelt es sich hinsichtlich des Systems der Rechtsquellen um einen Sachbereich, der aufgrund seines Querschnittscharakters (dh seiner Berührungspunkte mit unterschiedlichen Kompetenzbereichen) und seiner Multidimensionalität (dh dem Bestehen einer Vielzahl von Rechtsquellen auf völkerrechtlicher, europäischer, staatlicher, regionaler und Lan-

16 Dazu *Profeti*, Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano, in Antonetti/Pajno (Hg), Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia (2022) 269 (269 ff und insbesondere 272).

17 Dazu *Portaluri*, La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato - autonomie, federalismi.it 2016.

desebene)¹⁸ die Befassung mit dem Thema Digitalisierung in einem so spezifischen System wie der Südtiroler Sonderautonomie besonders interessant macht, in dem das Land sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht über umfangreiche Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse verfügt.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das Land Südtirol gerade in den mehrschichtig dimensionierten oder zumindest mit mehreren anderen Dimensionen verbundenen Bereichen der primären Gesetzgebungskompetenz bereits in der Vergangenheit innovative Entscheidungen zu treffen wusste. Als Beispiel kann die Regelung der öffentlichen Aufträge angeführt werden, die sich der Landesgesetzgeber „angeeignet“ hat, indem er die europäischen Richtlinien direkt umgesetzt hat (LG Nr 16 vom 17. Dezember 2015)¹⁹ und dabei, außer in bestimmten, anderweitig durch die Regional- bzw Landesgesetzgebung geregelten Fällen nicht die Technik der abweichenden Regelung angewandt hat, die einen dynamischen Verweis auf das staatliche Vergabegesetzbuch voraussetzt. Sicherlich erfordert dies eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber dem Erfordernis der Anpassung an europäisches und staatliches *ius superveniens* (soweit dies verbindlich ist) und eine größere Sorgfalt bei der Identifizierung von der Autonomie vorbehaltenen Regelungsbereichen (auch im Lichte einer Verfassungsrechtsprechung, die dazu neigt, die Maschen der Differenzierung enger zu ziehen)²⁰, aber es handelt sich um eine Entscheidung, die eine tief verwurzelte Kultur der Autonomie aufzeigt.

Dies vorausgeschickt, erscheint die Diskussion einer mit dem Wesen des fraglichen Sachbereichs zusammenhängenden Vorfrage erforderlich: Die technologischen Phänomene kommen aufgrund ihrer immateriellen Natur in einem grenzenlosen einzigen Raum vor, in dem ein starker Drang zur Standardisierung der Kommunikation besteht, um die Netzwerkeffekte optimal nutzen zu können.²¹ Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, zunächst die Umsetzbarkeit einer digitalen Autonomie zu hinterfragen,

18 Zur Durchdringungsfähigkeit des digitalen Phänomens zuletzt *Torchia*, *Lo Stato digitale* (2023), *passim*, in Bezug auf die Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und -funktionen insbesondere 19 f, und in Bezug auf die globale Dimension der Bezugssphäre, die nicht nur die nationalen Rechtssysteme, sondern auch die traditionellen Grenzen der öffentlich-privaten Beziehungen überschreitet, 28.

19 ABlReg 2015/51 BBl 3.

20 Zuletzt VfGH, Urteil Nr 23/2022.

21 *Hendler/Golbeck*, *Metcalf's law, Web 2.0, and the Semantic Web*, *Journal of Web Semantics* 2008, 14 ff.

und zwar hinsichtlich der technischen Möglichkeit einer Ausarbeitung und Umsetzung von Entscheidungen der Verwaltung zur Digitalisierung, die das Ergebnis einer politischen Orientierung und somit von territorial differenzierten Regulierungsoptionen sind. Mit anderen Worten: Bedingt die Digitalisierung notwendigerweise eine Standardisierung im Namen der Vernetzung und Interoperabilität oder handelt es sich vielmehr um ein Mittel, das für Zwecke eingesetzt werden kann, die auf der Grundlage von Ermessensentscheidungen des Regional- bzw Landesgesetzgebers ausgewählt werden können?

II. Eine Vorfrage: Lässt sich eine digitale Autonomie aus technischer Sicht umsetzen?

Falls es stimmt, dass „es keinen richtigen Automatisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung ohne einen kontextuellen Reformprozess derselben geben kann; und gleichzeitig (...) ein Reformprozess der öffentlichen Verwaltung, der modern und produktiv sein will, von einer rationalen Nutzung der Informationstechnologie nicht absehen kann“, wie *Rosati* bereits 1981 schrieb,²² ist die digitale Autonomie, zumindest was *eGovernment* betrifft, eng mit einer autonomen Befugnis zur Verwaltungsreform verbunden. Wie *Francesco Caio*, ehemaliger Kommissar für die Digitale Agenda Italiens 2013-2014, betont, geht es „um Politik, nicht um Technologie“, da „wir es nicht mit einem destruktiven, sondern mit einem konstruktiven Prozess zu tun haben“ und es „um die systematische Anwendung digitaler Technologien auf den Verwaltungsapparat des Staates mit einer neuen und zukunftsorientierten Vision der *Polis*, in der wir leben und in der die neuen Generationen leben werden“, geht.²³

22 *Rosati*, L'informatica nella riforma della Pubblica Amministrazione, Atti della Conferenza Nazionale, Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro, Roma 11-12 novembre 1981, verfügbar unter <https://cdcpnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/1981/ea4ebd26-1da1-479a-bfc6-01f813c2abea/1981-09-V.pdf> (4.4.2023). Der Originaltext lautet: „non può esistere un corretto processo di automazione della Pubblica Amministrazione senza un contestuale processo di riforma della stessa; e nel contempo (...) un processo di riforma della Pubblica Amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell'informatica“.

23 *Caio*, Lo stato del digitale: come l'Italia può recuperare la leadership in Europa (2014) Positionen 77, 75 und 76 der *Kindle*-Ausgabe. Der Originaltext lautet: “È politica, non tecnologia (...) non siamo di fronte a un processo destruens ma costruens (...) È

Unter diesem Gesichtspunkt kann die digitale Transformation entweder durch Zentralisierung und Standardisierung oder durch Dezentralisierung und Liberalisierung erreicht werden. Um es mit den Worten von *Caio* zu sagen: Es handelt sich nicht um eine von der Technologie aufgezwungene Wahl, sondern die Technologie ist ein Werkzeug, das verschiedene Optionen ermöglicht. Das *Client-Server*-Modell mit einem einzigen zentralisierten Dienstleister ist nur eine der möglichen Lösungen aus technischer Sicht. Datenbanken und Informationssysteme können auf zentrale oder dezentral verteilte Weise bis hin zum *Peer-to-Peer*-Modell umgesetzt werden, bei dem alle zum Netz zugehörigen Knoten die gleiche Rolle spielen.

Das Internet ist ein Beispiel für die digitale Autonomie. Man denke beispielsweise an den E-Mail-Dienst: Auch wenn dies aus rein technischer Sicht möglich wäre, schlägt niemand die Verwendung eines einzigen E-Mail-Servers für alle Internetnutzer vor. Der E-Mail-Dienst entstand zu einer Zeit, als die Kosten eines einzigen Dienstes untragbar gewesen wären. Zugleich stellt die Wahl eines verteilten Systems mit mehreren Servern, die auf der Grundlage eines gemeinsamen Protokolls miteinander kommunizieren, auch eine resilientere Wahl dar. Zu einem Zeitpunkt, in dem die Kosten für die Technologie immer geringer werden – auch dank des *Moore'schen Gesetzes*²⁴ –, verwenden Nachrichtensysteme wie *Whatsapp* stattdessen ein wesentlich zentralisierteres Modell, und es kommt tatsächlich immer wieder vor, dass wir den Dienst aufgrund von Störungen oder Angriffen auf diese wenigen Server nicht nutzen können. Während sich die elektronische Post auf standardisierte *Client-Server*-Kommunikationsprotokolle stützt und die Entwicklung vieler verschiedener Softwarelösungen ermöglicht hat, haben sich andere Nachrichtensysteme für proprietäre Protokolle entschieden, um künstliche Wettbewerbsschranken zu schaffen. Bei der E-Mail kann der Nutzer unter Beibehaltung seines eigenen Kontos mit der *Client*-Software seiner Wahl auf die Sende- und Empfangsdienste zugreifen und vor allem Nachrichten an jeden anderen Nutzer senden und von diesem empfangen, unabhängig davon, ob dieser dieselbe Software verwendet oder nicht. Die Freiheit ist damit die größtmögliche mit der einzigen Einschränkung der Einhaltung des Kommunikationsstandards. Die gängigsten *Instant-Messaging*-Systeme hingegen verhindern die Inter-

l'applicazione sistematica delle tecnologie digitali alla macchina amministrativa dello Stato, con una visione nuova e orientata al futuro della polis nella quale viviamo e vivranno le nuove generazioni”.

24 Schaller, Moore's Law: Past, Present and Future, IEEE Spectrum 1997, 52-59.

operabilität, so dass beispielsweise keine Textnachricht von *Whatsapp* an *Telegram* gesendet werden kann, weil die Entwickler der Plattformen eine bestimmte politische Entscheidung getroffen haben.

Bei den Diensten der öffentlichen Verwaltung lässt sich ein ähnlicher Fall im Zusammenhang mit der Wahl der Plattform für die digitale Zustellung öffentlicher Akte²⁵ beobachten, die ein Zustellungssystem zentralisiert, das aus technischer Sicht auch vollständig dezentralisiert bleiben könnte. Jede öffentliche Verwaltung, die einen Akt zustellen muss, könnte das Ausgangsprotokoll mit den in Art 6-*bis*, Art 6-*ter* und Art 6-*quater* des Kodex der digitalen Verwaltung (GvD Nr 82 vom 7. März 2005)²⁶ vorgesehenen Listen der digitalen Domizile verknüpfen und die Zustellung direkt mit einem zertifizierten Zustellungssystem vornehmen. Die Plattform ist eine politische Zentralisierungsentscheidung, die durch die Technologie ermöglicht, aber nicht erzwungen wird.

Im Bereich der Digitalisierung des *Back-Office*, dh des gesamten Bereichs der Prozessinformatik und der Dematerialisierung, welche bereits Ende der 1990er-Jahre hätte durchgeführt werden können und sollen, ist die digitale Autonomie die größtmögliche. Auf dem Weg der Automatisierung von Prozessen innerhalb der Verwaltung ist der Computer als ein Werkzeug zu betrachten, das den Angestellten in seinen Aufgaben unterstützt und in einigen Fällen ersetzt, weshalb die organisatorische Autonomie erlaubt, dieses Werkzeug nach Belieben einzusetzen. Aber auch in diesem Fall kann die Technologie, wenn gewünscht, zur Standardisierung von Prozessen eingesetzt werden: Der wachsende Erfolg von *Cloud*-Lösungen, die *Software as a Service (SaaS)* anbieten, kann als ein Element zur Vereinheitlichung von Tätigkeiten genutzt werden. Sobald ein Prozess computerisiert wird, wird er formal beschrieben. Man erstellt ein Modell von Tätigkeiten und Informationsflüssen, von denen einige automatisiert sind, und man führt in die Organisation eine bestimmte Arbeitsweise und in einigen Fällen eine Unternehmensphilosophie ein. Automatisierte Abläufe können sequenzielle Arbeitsorganisationen mit den für das Modell nach *Ford* typischen aufgesplitterten und standardisierten Tätigkeiten erleichtern oder die Bildung von autonomen Gruppen ermöglichen. Es ist möglich, die Kontrolle von oben nach unten zu verstärken oder die horizontale Kommunikation, die Leistungsmessung oder die Einholung von Rückmeldungen innerhalb

25 Im Italienischen als PND - Piattaforme notifiche digitali degli atti pubblici bezeichnet.

26 GBl 112/2005 BBl 93.

und außerhalb der Organisation. Organisationsmodelle spiegeln sich in der Gestaltung von Informationssystemen wider, und umgekehrt neigen Informationssysteme dazu, den Organisationen die zugrundeliegenden Organisationsmodelle aufzuzwingen oder zumindest zu suggerieren.

Einerseits kann die *Cloud* in ihrer Funktion als Faktor, der die Servitisierung²⁷ begünstigt, ein Werkzeug für die starke Standardisierung und Vereinheitlichung von Organisationsprozessen und -modellen sein. Andererseits ermöglichen moderne Systementwurfstechniken den Aufbau von „Ökosystemen“ von Mikrodienstleistungen,²⁸ die über Anwendungsschnittstellen auf der Grundlage gemeinsamer Regeln miteinander zusammenarbeiten. Je größer der Grad der Entkopplung²⁹ dieser Mikrodienstleistungen ist, dh ihrer Fähigkeit, unabhängig von den anderen, mit ihnen interagierenden Softwarediensten ausgeführt und genutzt zu werden, desto größer ist die Möglichkeit, die Autonomie zu erhöhen. Die Bevorzugung von Softwareentwicklungen für die öffentlichen Verwaltungen, die sich auf diese Grundlagen stützen, erleichtert den Austausch und die Erweiterung von Teilen des Informationssystems und beschleunigt die Innovationsfähigkeit. Kommt dann noch die Bevorzugung von *Open-Source-Codes* hinzu – wie von Art 68 und Art 69 des Kodex der digitalen Verwaltung vorgesehen –, wird die digitale Autonomie bei der Informatisierung interner Prozesse zu

27 Unter Servitisierung versteht man den schrittweisen Übergang von der Vermarktung eines Produkts zu einem Geschäftsmodell, das die mit dem Produkt verbundene Dienstleistung verkauft. So könnte ein Unternehmen beispielsweise statt eines Druckers die Druckdienstleistung verkaufen, indem es die Installation und Wartung der Hardware übernimmt und nur nach Nutzung abrechnet. Der Prozess der Servitisierung ist besonders dann erfolgreich, wenn das Produkt von mehreren Nutzern gemeinsam genutzt werden kann, wodurch die Nutzung der physischen Ressource maximiert wird. Bei Cloud-Diensten werden physische Server virtualisiert und durch Software simuliert, so dass Rechenleistung oder Speicherplatz nur dann verkauft werden, wenn sie vom Kunden benötigt werden. Die Herausforderung der Servitisierung besteht darin, das Cloud-Geschäftsmodell auf andere Produkttypen als Hardwareserver zu übertragen. Dazu *Siagri*, *La servitizzazione. Dal prodotto al servizio. Per un futuro sostenibile senza limiti alla crescita* (2021).

28 *Taibi/Lenarduzzi/Pahl*. Architectural patterns for microservices: a systematic mapping study, in *Proceedings of the 8th International Conference on Cloud Computing and Services Science*, Funchal, Madeira, Portugal, 19-21 March 2018 (2018).

29 *Valipour/Amirzafari/Maleki/Daneshpour*, A brief survey of software architecture concepts and service oriented architecture, 2nd IEEE International Conference on Computer Science and Information Technology, IEEE, (2009) 34-38.

einem noch wichtigeren Faktor. Der derzeitige Rechtsrahmen³⁰ verpflichtet die Verwaltungen nicht nur dazu, den Erwerb von wiederverwendbaren und quelloffenen Lösungen zu fördern, sondern auch aktiv dazu beizutragen, indem sie alle Rechte am in ihrem Auftrag erstellten Code übernehmen und ihn in öffentlichen Verzeichnissen für alle zugänglich machen. Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber die Wirkung der Investitionen der öffentlichen Verwaltung in die Entwicklung von IT-Lösungen maximieren. Während einerseits die Verpflichtung zur Übernahme wiederverwendbarer Lösungen zu einer Standardisierung der Systeme führen kann, ermöglicht andererseits eine der Wahl der zu übernehmenden Lösung vorausgehenden Analyse des ursprünglichen Bedarfs ein Höchstmaß an Autonomie bei der Definition der Anforderungen und der *Open-Source-Code* ermöglicht Änderungen und Anpassungen.

Um also auf die Ausgangsfrage zurückzukommen: Es kann sicherlich behauptet werden, dass sich die Autonomie bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung umsetzen lässt und einer politischen Entscheidung entspricht, die durch die verschiedenen, durch den digitalen Fortschritt zur Verfügung gestellten technischen Lösungen ermöglicht wird. Die Entwicklung verteilter oder zentralisierter Systeme ist eine Entscheidung, bei der mehrere unterschiedliche Faktoren zu berücksichtigen sind, die sich nicht auf die reinen Kosten für die Umsetzung der IT-Lösung oder die Wartungskosten beschränken dürfen, sondern auch den Wert der Widerstandsfähigkeit und die Freiheit, Änderungen und Verbesserungen vorzunehmen, mit einbeziehen müssen. Wie die parlamentarische Untersuchungskommission zum Digitalisierungs- und Innovationsgrad der öffentlichen Verwaltungen nachgewiesen hat,³¹ sind zentralisierte IT-Lösungen, die per Gesetz einem Anbieter anvertraut werden, der folglich über ein künstliches Monopol verfügt, zudem oft nicht kosteneffizient.

Bei der Auswahl der zu verwendenden Lösungen müssen die öffentlichen Verwaltungen auch die „Möglichkeit gewährleisten, die gesamte Datenbank (einschließlich aller Arten von Indizes oder Metadaten, die zur

30 Verfügung Nr 115/2019 vom 9.5.2019 des Generaldirektors der *Agenzia per l'Italia Digitale* AgID (Adozione delle Linee Guida su acquisizione e riuso di *software* per le Pubbliche Amministrazioni).

31 *Commissione Parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni*, La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano, Bericht, angenommen in der Sitzung vom 26.10.2017.

Umsetzung der Funktionen der Software selbst verwendet werden) jederzeit kostenlos in einem standardisierten, offenen und dokumentierten Format zu exportieren, um das Vorkommen eines *Lock-ins* zu vermeiden“, wie von den oben genannten AgID³²-Leitlinien vorgesehen und in den ANAC³³-Leitlinien näher ausgeführt wird.³⁴ Die Verringerung der *Lock-in*-Gefahr ist auch als Mittel zur Ermöglichung digitaler Autonomie zu verstehen, weshalb die Verwendung offener Formate und Standards – sofern verfügbar – von grundlegender Bedeutung ist. In anderen Fällen, dh wenn beispielsweise kein bereits standardisiertes und allgemein anerkanntes Metadatenformat besteht, zeigt die Erfahrung mit der Entwicklung des Internets, dass es möglich ist, durch partizipatorische und *Multistakeholder*-Prozesse Vorschläge für Standards zu entwickeln.³⁵

Abschließend sei noch eine letzte Überlegung im Zusammenhang mit der digitalen Autonomie hervorgehoben. Sie betrifft die Möglichkeit, die Benutzeroberflächen von Online-Diensten so zu erweitern, dass sie die Vielsprachigkeit unterstützen. Auch wenn dieser Aspekt in der Vergangenheit besonders relevant gewesen sein mag, so bedeuten die kontinuierlichen Fortschritte bei der automatisierten Übersetzung und bei den Sprachmodellen, die im Bereich des sich mit der Verarbeitung natürlicher Sprache befassenden Zweigs der künstlichen Intelligenz immer erfolgreicher werden, dass dieses Problem heutzutage als fast vollständig überwunden angesehen werden kann. Dies trifft sowohl auf die klassischen Webschnittstellen zu, die heute dank der in die Browser integrierten *Plug-ins* für den Nutzer transparent übersetzt werden, als auch auf die künftigen Dialogschnittstellen.

32 Siehe Verfügung 115/2019. Der Originaltext lautet: „possibilità di esportare gratuitamente, in ogni momento, l'intera base di dati (inclusivi di ogni tipo di indice o metadato utilizzato per implementare le funzionalità del software stesso) in formato standard, aperto e documentato, per scongiurare la possibilità di lock-in“.

33 ANAC steht für *Agenzia Nazionale Anticorruzione* – Nationale Antikorruptionsbehörde.

34 Richtlinie Nr 8 „Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili“, vom Rat der Behörde in der Versammlung vom 13.9.2017 mit Beschluss Nr 950 angenommen. Siehe Abs 2.4 „Come superare il rischio di lock-in“.

35 *Cerf*, On Internet Governance, Rivista italiana di informatica e diritto 2022, 7; *Matti/Rissola/Martinez/Bontoux/Joal/Spalazzi/Fernandez*, Co-creation for policy: Participatory methodologies to structure multi-stakeholder policymaking processes (2022).

III. Digitalisierung und Regionalautonomie

Auch wenn die untersuchte Materie von Natur aus und aufgrund der staatlichen Investitionspolitik, durch finanzielle Anreize einheitliche Optionen schaffende Maßnahmen zu fördern, zur Standardisierung neigt, schließt sie nicht *per se* die Ausübung der Regional- bzw Landesautonomie aus.

Dies vorausgeschickt, ist festzustellen, dass der Prozess der technologischen Innovation in der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene der institutionellen Beziehungen durch den Gegensatz zweier unterschiedlicher Orientierungen gekennzeichnet ist: Einerseits dem aus dem Koordinierungsbedarf und der Notwendigkeit der Gewährleistung von Interoperabilität zwischen den IT-Systemen der verschiedenen Verwaltungen resultierenden Drang, dem Staat durchgreifende Weisungs- und Kontrollbefugnisse zu übertragen, andererseits der unterschiedlichen Auslegung der Verfassungsvorgaben, die die regionalen und lokalen Verwaltungen dazu berechtigen, Innovationspolitiken autonom zu entwickeln und staatliche Eingriffe zu vermeiden.

Die Abwägung ergibt sich folglich aus der Feststellung spezifischer Kompetenztitel und der Art und Weise, wie die Verfassungsrechtsprechung diese auslegt.

Hierzu ist anzumerken, dass sich der VfGH vor dem VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001³⁶ gegenüber den Einheitlichkeitserfordernissen aufgeschlossener zeigte als gegenüber den Differenzierungserfordernissen, wobei er die klassische Schranke des nationalen Interesses oft in Verbindung mit anderen Schranken der Regional- bzw Landesgesetzgebung anwandte. Sinnbildlich für eine Auslegung, die auch nach der Reform von 2001 (wenn auch auf der Grundlage formal anderer Argumente) in Bezug auf die beiden autonomen Provinzen (und nicht nur dort) stetig verfolgt wurde, ist das Urteil Nr 139/1990.³⁷ In diesem heißt es, dass die angefochtenen staatlichen Bestimmungen „mit den angeführten Bestimmungen des Statuts für Trentino-Südtirol nicht unvereinbar erscheinen, da sie durch das nationale Interesse – das im Übrigen eng mit völker- und gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verbunden ist –, welches der Schaffung eines integrierten und vernetzten statistischen Systems auf nationaler Ebene zugrunde liegt,

36 GBl 248/2001.

37 Das Urteil erging im Rahmen eines Verfahrens, in dem das staatliche Gesetz über die „Bestimmungen über das staatliche statistische System und die Neuordnung des Nationalen Instituts für Statistik“ auch vom Land Südtirol angefochten worden war.

voll und ganz gerechtfertigt ist. Es handelt sich dabei um ein bedeutendes Interesse der gesamten staatlichen Gemeinschaft, das (...) einen unbestreitbaren Charakter der Unteilbarkeit aufweist und zwingende Wirkung hat, da es weder ein integriertes statistisches System auf nationaler Ebene geben noch man erwarten kann, dass es angemessen funktioniert, wenn keine statistischen Ämter vorhanden sind, die auf der Ebene der Regionen oder der autonomen Provinzen wirken. Da die der Regional- (bzw Landes-)Autonomie auferlegte Schranke tatsächlich rein der Erfüllung eines zwingenden und unteilbaren nationalen Interesses dient, ist die strenge Kontrolle, die eine Einschränkung der den Regionen (oder autonomen Provinzen) verfassungsmäßig gewährleisteten Autonomie bedeutet, im Namen eines höheren nationalen Interesses legitimiert (siehe Urteile Nr 49 und 304 von 1987, 177, 217 und 633 von 1988, 407 von 1989)³⁸

Nach der Verfassungsreform von 2001 bildet Art 117 Abs 2 lit r) Verf, der die „statistische und computergestützte Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltung“ der ausschließlichen staatlichen Gesetzgebungsbefugnis vorbehält, den unmittelbarsten – aber nicht

38 VfGH, Urteil Nr 139/1990, RE Pkt 2.2. Der Originaltext lautet: „non appare incompatibile con le invocate disposizioni dello statuto per il Trentino-Alto Adige, in quanto trova piena giustificazione nell'interesse nazionale – peraltro strettamente legato a obblighi internazionali e comunitari – sotteso all'istituzione di un sistema statistico integrato e interconnesso su base nazionale. Si tratta di un rilevante interesse di tutta la comunità statale, che... ha un indiscutibile carattere di infrazionabilità e di imperatività, in quanto non può darsi un sistema statistico integrato su base nazionale, né comunque può pensarsi che esso possa funzionare adeguatamente, in mancanza di uffici di statistica operanti al livello delle Regioni o delle Province autonome. Poiché, dunque, il vincolo imposto all'autonomia regionale (o provinciale) è in effetti strettamente strumentale alla soddisfazione di un interesse nazionale imperativo e infrazionabile, esso supera quel rigoroso scrutinio che legittima la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni (o alle Province autonome) in nome di un superiore interesse nazionale (v. sentt. nn. 49 e 304 del 1987, 177, 217 e 633 del 1988, 407 del 1989)“.

einzig³⁹ – verfassungsrechtlichen Parameter.⁴⁰ Diese Bestimmung wirft zwei Fragestellungen auf: Zum einen nach der Festlegung des zulässigen Umfangs der staatlichen Koordinierung, die sich – gerade weil es sich um eine „Koordinierung“ handelt – nicht darauf erstrecken kann, den gesamten Bereich der öffentlichen Informationstechnologie zu regeln; zum anderen nach der Gestaltung des Verhältnisses zwischen dieser Koordinierung und den damit verbundenen organisatorischen Aspekten, ein Verhältnis, welches, um rechtmäßig zu sein, in einer Weise strukturiert sein muss, welche die Achtung der verfassungsmäßig anerkannten und – wenn auch in unterschiedlicher Form – gewährleisteten Autonomie der Regionen/au-

39 In der Tat kann es zu Überschneidungen mit anderen staatlichen Zuständigkeiten kommen. Ein Beispiel hierfür ist die Frage der Verarbeitung personenbezogener Daten, die der VfGH im Urteil Nr 271/2005 auf Art 117 Abs 2 lit l) Verf (Zivilrechtsordnung) zurückführte, die sich durchaus mit dem Organisationsvorbehalt überschneiden kann; in diesem Fall können die Regionen nur dann eigene Regelungen treffen, wenn und soweit dies in der staatlichen Gesetzgebung vorgesehen ist. Zu bedenken sind auch die Fälle, in denen die Ausübung der regionalen Gesetzgebungsbefugnis die Regelung von Rechtsinstituten berührt, die in die ausschließliche staatliche Zuständigkeit fallen, weil es sich um Straftaten handelt oder weil diese unter das Zivilrecht fallen (Art 117 Abs 2 lit l) Verf), wie dies beispielsweise beim Urheberrecht der Fall ist, das häufig mit der Nutzung von Software verbunden ist, wie das Urteil Nr 122/2010 deutlich aufzeigt. Schließlich sei auf die engen und vielfältigen Verbindungen hingewiesen, die in mehreren VfGH-Urteilen zwischen der staatlichen Befugnis im Rahmen der „Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltung“ und derjenigen in Bezug auf die „Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems“ (Art 117 Abs 3 Verf) aufgezeigt wurden, eben weil die Koordinierung der Daten eine Voraussetzung für die finanzielle Koordinierung darstellt. Letztere kann nämlich „ihrem Wesen nach auch die Ausübung von Befugnissen in Bezug auf die Verwaltungstätigkeit, die technische Regelung, die Datenerhebung und die Kontrolle erfordern“ und aufgrund der Zielsetzung, die ihr zugrunde liegt, zur Folge haben, dass „die zentrale Ebene nicht nur für die Festlegung der grundlegenden Regeln der Materie zuständig sein kann, sondern auch für alle spezifischen Befugnisse, die gegebenenfalls erforderlich sind, damit der Zweck der Koordinierung – welche an sich zwangsläufig zum Teil über die Eingriffsmöglichkeiten der unterstaatlichen territorialen Ebenen hinausgeht – konkret erreicht werden kann“ (VfGH, Urteil Nr 376/2003, das als erstes einschlägiges Urteil zu den genannten Kompetenztiteln nach der Verfassungsreform 2001 erging).

40 *Carloni*, Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale, *Giornale di diritto amministrativo* 2018, 698 (701 ff).

tonomen Provinzen und der örtlichen Körperschaften im Bereich der Organisation sichert.⁴¹

Dies vorausgeschickt, erscheint es daher erforderlich, zunächst die Art und Weise zu analysieren, in welcher der staatliche Gesetzgeber seine Zuständigkeit ausgeübt hat, und somit jene Bestimmungen zu betrachten, die die Materie schlechthin regeln, nämlich den bereits erwähnten Kodex der digitalen Verwaltung (GvD 82/2005).

Art 2 GvD 82/2005 („Zielsetzungen und Anwendungsbereich“⁴²) sieht Folgendes vor: „1. Der Staat, die Regionen und die örtlichen Autonomien gewährleisten die Verfügbarkeit, die Verwaltung, den Zugang, die Übermittlung, die Aufbewahrung und die Nutzbarkeit von Informationen in digitaler Form und sie organisieren sich und handeln zu diesem Zweck, indem sie die Informations- und Kommunikationstechnologien nutzen, um den Interessen der Nutzer bestmöglich gerecht zu werden.“⁴³ Art 14 GvD 82/2005 („Beziehungen zwischen Staat, Regionen und örtlichen Autonomien“⁴⁴) legt Folgendes fest: „1. In Anwendung der Bestimmungen gemäß Artikel 117 Absatz 2 lit r) der Verfassung regelt der Staat die informatische Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltungen, wobei er auch die technischen Vorschriften festlegt, die für die Gewährleistung der Sicherheit und Interoperabilität der Informationssysteme und der Informationsflüsse für die Verbreitung und den Austausch von Daten sowie für den Zugang zu den von denselben Verwaltungen im Netz angebotenen Dienstleistungen erforderlich sind. 2. Der Staat, die Regionen und die örtlichen Autonomien fördern die Einvernehmen und Vereinbarungen und beschließen durch die Einheitliche Konferenz die Leitlinien zur Erreichung der Ziele der europäischen und staatlichen Digitalen Agenda und zur Umsetzung eines koordinierten und gemeinsamen

41 *D'Orlando*, Profili costituzionali dell'Amministrazione digitale, Il diritto dell'informazione e dell'informatica 2011, 213 (221).

42 Der Originaltext lautet: „Finalità e ambito di applicazione“.

43 Der Originaltext lautet: „Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione“.

44 Der Originaltext lautet: „Rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali“.

Prozesses der Digitalisierung des Verwaltungshandelns und zur Festlegung der Leitlinien“.⁴⁵

Aus der Kombination der beiden Artikel ergibt sich also, dass die Digitalisierung zwar ein Ziel der Republik (iSv Art 114 Abs 1 Verf) ist, die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen aber nicht punktuell definiert ist, so dass deren konkrete Festlegung letztlich der Verfassungsrechtsprechung überlassen bleibt.

So wird beispielsweise im VfGH-Urteil Nr 133/2008 klargestellt, dass die Zuweisung der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Staates im Bereich der „statistischen und informatischen Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltungen“ zur zentralen Ebene „der Notwendigkeit entspricht, 'eine Gemeinsamkeit der Sprachen, Verfahren und einheitlichen Standards zu gewährleisten, um die Kommunikation zwischen den IT-Systemen der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen' (Urteile Nr 31 von 2005 und Nr 17 von 2004)“⁴⁶ und dass es sich um eine Zuständigkeit handelt, die über die rein technische Koordinierung hinausgehen kann. Der VfGH hat nämlich mehrfach klargestellt, dass die Ausübung der Koordinierungsbefugnis auch „die Festlegung technischer Vorschriften betrifft, die auch Aspekte organisatorischer Art umfassen können, wenn sie 'für erforderlich gehalten werden, um die Einheitlichkeit der Verarbeitung und Übermittlung von Daten zu gewährleisten' (Urteil Nr 31 von 2005)“.⁴⁷ Daraus folgt, dass der Staat aufgrund seines Kompetenztitels die IT-Koordinierung nicht nur hinsichtlich der technischen Vorschriften

45 Der Originaltext lautet: „1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime. 2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle Linee guida.”

46 VfGH, Urteil Nr 133/2008, RE Pkt 7.2. Der Originaltext lautet: „corrisponde alla necessità di 'assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione' (sentenze n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004)”.

47 VfGH, Urteil Nr 133/2008, RE Pkt 7.5. Der Originaltext lautet: „la definizione di regole tecniche, che possono anche investire aspetti di carattere organizzativo, allorché gli stessi siano 'ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati' (sentenza n. 31 del 2005)”.

regelt, sondern auch dann, wenn Homogenitätserfordernisse bestehen, die dazu führen, dass „die Profile der Qualität der Dienstleistungen und die Rationalisierung der Ausgaben im IT-Bereich, soweit sie erforderlich sind, um die Homogenität der Datenverarbeitung und -übermittlung zu gewährleisten“⁴⁸ einbezogen werden.

Zudem ist jene Auslegung, die die Zuständigkeit des Staates in dieser Materie auf zusätzliche verfassungsrechtliche Parameter neben Art 117 Abs 2 lit r) Verf stützt, von Bedeutung. Insbesondere im Urteil Nr 251/2016 verbindet der VfGH das staatliche Tätigwerden „mit der vorrangigen Notwendigkeit, den Bürgern einheitliche Garantien für den Zugang zu personenbezogenen Daten sowie zu Dienstleistungen auf dem gesamten Staatsgebiet zu bieten, eine Notwendigkeit, die auch an die Festlegung der wesentlichen Leistungen grenzt“⁴⁹ (Art 117 Abs 2 lit m) Verf); „dies reicht aus, um die volle Zuständigkeit des Staates zu bestätigen, in Übereinstimmung mit der von ihm übernommenen Verpflichtung, den Vorgaben der Europäischen Union nachzukommen“⁵⁰ (Art 117 Abs 1 Verf).

Zum letztgenannten Aspekt ist daran zu erinnern, dass die immer stärker werdende Rolle der europäischen Institutionen in der digitalen Dimension Standardisierungslinien bestimmt, die auf die Mitgliedstaaten und – in dezentralisierten Systemen – auf die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen projiziert werden. Sinnbildlich in dieser Hinsicht ist die Verfassungsrechtsprechung, die sich zur Rechtmäßigkeit der im so genannten „*Madia*“-Gesetz⁵¹ enthaltenen weitreichenden Delegation zur Neuordnung des GvD Nr 82/2005 äußerte. Der VfGH stellte in diesem Zusammenhang klar, dass der Staat über umfangreiche Möglichkeiten verfügt, in diesen Bereich einzugreifen, auch in Anbetracht der

48 VfGH, Urteil Nr 17/2004, RE Pkt 9.1. Der Originaltext lautet: „i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati”.

49 VfGH, Urteil Nr 251/2016, RE Pkt 4.1.1. Der Originaltext lautet: „all’esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell’accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni”.

50 VfGH, Urteil Nr 251/2016, RE Pkt 4.1.1. Der Originaltext lautet: „tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l’impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall’Unione europea”.

51 G Nr 124 vom 7.8.2015 (GBl 187/2015).

Notwendigkeit, die „auf europäischer Ebene festgelegten Vorgaben“⁵² im Bereich der Digitalen Agenda zu erfüllen.

Zusammenfassend lassen sich aus den bisherigen Ausführungen zwei Überlegungen ableiten.

Erstens ist die Rechtsprechung des VfGH durch eine gewisse Oberflächlichkeit in der Argumentation gekennzeichnet, die den eindeutigen *favor* zugunsten der Vereinheitlichungsanforderungen auf einen angeblich „eindeutigen“ Zusammenhang mit den staatlichen Kompetenztiteln stützt, und es dabei unterlässt, die Angemessenheit der Verfahren der loyalen Zusammenarbeit zu überprüfen.⁵³

Hierzu ist anzumerken, dass das obgenannte, in Art 14 Abs 2 GvD 82/2005 vorgesehene partizipatorische Modell an sich keine Garantie für die Autonomie darstellt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der VfGH bereits seit dem Urteil Nr 31/2005 den technischen Charakter der Koordinierungsbefugnis (als transversale und zweckgerichtete Zuständigkeit) bekräftigt, aber anerkennt, dass diese konkret „Vorgaben enthalten kann, die dazu geeignet sind, eine starke Auswirkung auf die konkrete Ausübung von Funktionen im Bereich der Verwaltungsorganisation der Regionen und örtlichen Körperschaften zu bewirken“.⁵⁴ Dieser Umstand erfordert nach Ansicht des VfGH die Beteiligung dieser Körperschaften durch die Teilnahme an Verfahrensformen, die dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit eine rechtliche Form verleihen (Art 120 Abs 2 Verf), um die regionale, residuale (oder primäre) Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der organisatorischen Autonomie einschließlich der Regelung des eigenen Informationsnetzes nicht zu beeinträchtigen. Nur durch einen institutionellen Mechanismus, der auf eine partizipative und gemeinsame Festlegung der politischen und technischen Entscheidungen der verschiedenen Regierungsebenen im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Verwaltung abzielt, kann die Organisationshoheit bei der Abwägung zwischen technischen Vorschriften und organisatorischen Aspekten gewahrt werden. Die Entscheidung über die Verbindlichkeit dieser Modelle scheint jedoch eine fallweise Bewertung des Grades an Auswirkung der staatlichen Koordinierungsakte auf die Verwaltungsorganisation der autonomen Gebietskörper-

52 VfGH, Urteil Nr 251/2016, RE Pkt 4.1.I. Der Originaltext lautet: „indicazioni sancite a livello europeo“.

53 *Carloni*, *Giornale di diritto amministrativo* (2018) 704.

54 VfGH, Urteil Nr 31/2005, RE Pkt 2.6. Der Originaltext lautet: „un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali“.

schaften zu sein, wobei diese Bewertung bei Meinungsverschiedenheiten dem VfGH überlassen ist. ZB hält der VfGH im Urteil Nr 31/2005 ein Einvernehmen für erforderlich, im Urteil Nr 35/2005 reicht ein Gutachten aus, und im Urteil Nr 133/2008 heißt es, dass eine Beteiligung nicht erforderlich sei.

Darüber hinaus birgt dieses partizipative Modell – so wie es ausgestaltet ist – die Gefahr von Dynamiken der Gleichschaltung in der Einvernehmensfindung, wie im VfGH-Urteil Nr 270/2016⁵⁵ deutlich wird. In diesem Urteil weist der VfGH bei der Begründung der Ablehnung eines der Anfechtungsgründe darauf hin, dass „das Fehlen im dritten Anfechtungsgrund jeglichen Hinweises auf diesen Kontext und auf die Gründe für die hinzugekommene Unangemessenheit dessen, was bereits [in der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den autonomen Provinzen Trient und Bozen] insbesondere in Bezug auf die Anwendungszusammenarbeit festgelegt worden war, es nicht erlaubt, auf den eigentlichen Ablehnungsgrund einzugehen und dessen Unzulässigkeit bedingt“⁵⁶ wobei darauf hingewiesen wird, dass „Artikel 14 des Kodex der digitalen Verwaltung in seinem Wortlaut das Ergebnis des Austausches zwischen dem delegierten Gesetzgeber und der Einheitlichen Konferenz Staat-Regionen-Städte-Gemeinden und gleichzeitig der vom delegierten Gesetzgeber berücksichtigten Verfassungsrechtsprechung ist“⁵⁷

Zudem gibt die Vereinheitlichte Konferenz gemäß Art 71 GvD 82/2005 im Verfahren zur Verabschiedung der AgID-Leitlinien, die die technischen Regelungen und die Ausrichtungsvorgaben für die Umsetzung des Kodex enthalten, nur eine (verpflichtende, aber nicht bindende) Stellungnahme ab, was zu einer möglichen Abschwächung des partizipativen Modells je

55 Das Urteil erging infolge eines von der Autonomen Provinz Bozen aufgeworfenen Befugniskonflikts zur Regelung der staatlichen Tierdatenbank.

56 VfGH, Urteil Nr 270/2016, RE Pkt 5.2. Der Originaltext lautet: „la mancanza nella terza censura di qualsiasi riferimento a tale contesto e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito [in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano] con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa, non consente di apprezzare la censura stessa e ne determina l’inammissibilità”.

57 VfGH, Urteil Nr 133/2008, RE Pkt 7.5. Der Originaltext lautet: „l’art. 14 del Codice dell’amministrazione digitale è il risultato, infatti, nella sua formulazione, del confronto tra il legislatore delegato e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali ed insieme della elaborazione che il legislatore delegato ha fatto della giurisprudenza costituzionale”.

nach dem Detaillierungsgrad der von der Konferenz verabschiedeten Ausrichtungen führt.

Die zweite Serie von Überlegungen betrifft die jüngste Rechtsprechung, die eine allumfassende Rolle des Staates legitimiert, die weit über eine „enge“ oder „technische“ Auffassung von Informations- und IT-Koordinierung hinausgeht und sich ohne weiteres auf die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates und neuerdings auf die aus dem Unionsrecht herrührenden Verpflichtungen stützt. In den jüngsten Plänen sowie in den im Zusammenhang mit der so genannten zweiten europäischen digitalen Agenda 2020-2030 stehenden Politiken wird immer deutlicher, dass die Überwindung der Logik der Nicht-Kommunikation durch „Silos“ (sog *Single-Agency-Ansatz*) und die Vereinheitlichung der Standards für die Informatisierung der Kommunikation der öffentlichen Verwaltungen angestrebt wird mit der Folge, dass die öffentlichen Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien auf einheitliche Weise ausgerichtet werden. Die Vollendung des digitalen Wandels scheint im Wesentlichen einen weiteren Standardisierungsschub und damit die Tendenz mit sich zu bringen, Regional- und Landeszuständigkeiten immer enger auszulegen und den Digitalisierungsprozess selbst vermehrt als Organisationsform zu deuten.

In einem solchen Szenario übernehmen die Regionen im Allgemeinen eine Rolle, die sich vermehrt in den Mechanismen der loyalen Zusammenarbeit bei der Festlegung strategischer und gemeinsamer Entscheidungen und bei der Beteiligung an der Steuerung von Prozessen und ihrer Umsetzung auf Verwaltungsebene äußert, wodurch das obgenannte und im Vorspann erwähnte Problem der Wirksamkeit der Abstimmungsmechanismen im Mehrebenensystem erneut aufgeworfen wird.

Die Autonome Provinz Bozen (wie auch die Autonome Provinz Trient) kann sich jedoch auf ein zusätzliches besonderes Instrument stützen, um ihre eigenen differenzierten Digitalisierungsstrategien in Form innovativer Gesetze auszuarbeiten. Auf der Grundlage des bereits für die Regelung der öffentlichen Auftragsvergabe verfolgten Ansatzes könnte sie sich den Sachbereich „aneignen“, indem sie dem Staat zuvorkommt und die Wirkung von Art 2 GvD Nr 266 vom 16. März 1992⁵⁸ ausnutzt, der die Verpflichtung auferlegt, die Landesgesetzgebung innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des staatlichen *ius superveniens* anzupassen, wobei es im Falle einer Nichtanpassung dem Staat obliegt, die entsprechenden Landesbe-

58 GBl 94/1992 BBl 69.

stimmungen innerhalb der darauffolgenden neunzig Tage anzufechten. Es handelt sich um einen Mechanismus, der in Bezug auf die Beziehungen zwischen dem Staat und der autonomen Provinz mit der gesetzgeberischen *Preemption*⁵⁹ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden könnte.

Auf diese Weise kann die Eigenschaft der Digitalisierung, ein auf mehreren Ebenen zu regelnder Sachbereich zu sein, als ein die Landesautonomie begünstigender Faktor genutzt werden.

Ähnliches gilt für den transversalen Charakter der Digitalisierung. In der Tat ist die digitale Autonomie in erster Linie für den Bereich der Organisation relevant, aber auch für andere Kompetenzbereiche, die mit der unterschiedlichen Ausübung der Verwaltungsfunktionen zusammenhängen, wobei die Digitalisierung mit der komplexen Regelung der Organisation und der Funktionsweise der Verwaltung verflochten ist.

Dies wird durch die Strategie „Südtirol Digital 2022-2026“ bestätigt, in der die potentielle Durchdringung der Bausteine, aus denen sich die digitale Autonomie zusammensetzt, hinsichtlich der materiellen Bereiche deutlich wird.

IV. Bausteine der digitalen Autonomie: das Südtiroler Modell

A. Methode: ein strategischer und partizipativer Ansatz

Die im Dokument „Südtirol Digital 2022-2026“ enthaltene Digitalisierungsstrategie weist Aspekte auf, die sich durch einen auf die gemeinsame Schaffung von öffentlichem Wert gerichteten Ansatz auszeichnen, ein Umstand, der durch die Einbeziehung verschiedener Akteure, insbesondere der lokalen Behörden, ermöglicht wird. Gleichzeitig ist sie jedoch stark mit der staatlichen Strategie abgestimmt, indem sie auf den IKT-Strategieplan 2022-2026 sowie auf verschiedene Ziele verweist, die von der Abteilung für den digitalen Wandel beim Ministerratspräsidium festgelegt wurden. Diese Ziele leiten sich von der Unionsrechtsordnung ab⁶⁰ und betreffen etwa die Nutzung der digitalen Identität, die Verbreitung der *Cloud* in der öf-

59 *Arena*, Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea. Esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale (2013) 34 ff, mwN.

60 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Digitaler

fentlichen Verwaltung, die Entwicklung digitaler Kompetenzen, die Verbesserung der wesentlichen öffentlichen Online-Dienste und die Verbreitung von Ultrabreitbandverbindungen für Haushalte und Unternehmen.

Das Land Südtirol hat mit Beschluss der Landesregierung Nr 85/2018 den Direktor der Abteilung Informatik zum Verantwortlichen für die digitale Transformation gemäß Art 17 GvD 82/2005 ernannt.

Die Strategie wurde auf der Grundlage einer Analyse der strategischen Dokumente des Landes ausgearbeitet, beginnend mit der früheren digitalen Strategie „Südtirol Digital 2020“, über die NARP-Projekte des Landes, den Performance-Plan 2021-2023 und den strategischen Plan Infranet 2025 für die Konnektivität bis hin zur Strategie zur *Smart Specialisation* und der regionalen Entwicklungsstrategie 2021-2027 für Investitionen aus den europäischen Strukturfonds. In der Vorbereitungsphase wurden auch die Nachhaltigkeitsdokumente „*Everyday for Future*“, „Landwirtschaft 2030“ und die Entwicklung der IT-Infrastruktur des Südtiroler Sanitätsbetriebes berücksichtigt.

In weiterer Folge wurden auf dem Weg zur Ausarbeitung der digitalen Strategie Vereine und Vertretungen aus dem Landesgebiet, Forschungszentren, Körperschaften mit Landesbeteiligung und interne Strukturen des Landes durch gezielte Interviews mit den entsprechenden Führungsgremien einbezogen. Anschließend wurde ein Vergleich mit anderen regionalen digitalen Agenden angestellt und eine *SWOT*-Analyse durchgeführt, aus der sechs strategische Ziele und drei IKT-Ziele für jedes dieser Ziele hervorgingen, die mit einer Reihe von Erfolgsindikatoren verbunden sind.

B. Inhalte

1. IKT-Infrastrukturen

Wenn die Aufgaben des Amtes für den digitalen Wandel jenen Strukturen übertragen werden, die zuvor für die Informationssysteme der Körperschaft zuständig waren, wird häufig den technologischen Zielen besondere Bedeutung beigemessen. Dies kann auch im Fall Südtirols beobachtet werden, wo das erste strategische Ziel die Entwicklung von Infrastrukturen betrifft, mit denen drei IKT-Ziele verbunden sind, die sich auf die Entwick-

Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, KOM(2021) 118 endg vom 9.3.2021.

lung von Verbindungsdiensten, das einheitliche Datenzentrum „Südtirol“ und die Einrichtung eines territorialen *Computer Emergency and Response Team* beziehen. Die Verbindung und Koordinierung mit den staatlichen und europäischen Politiken wird durch die ausdrücklichen Verweise auf die italienische Ultrabreitbandstrategie und die *Gigabit*-Gesellschaft gewährleistet, zusätzlich zu den Zielen bezüglich der Schulen und der vernetzten Gesundheitsversorgung. Hinsichtlich der Zentralisierung von Rechenzentren wird auch ausdrücklich auf die AgID-Dokumente sowie auf deren *Marketplace* für die Einführung qualifizierter *Cloud*-Dienste verwiesen. Es ist anzumerken, dass für den letztgenannten Aspekt Raum für die Ausweitung der digitalen Autonomie durch die Einrichtung eines autonomen *Marketplace* und eines entsprechenden Qualifizierungsprozesses bestehen könnte.

2. Wissensökosystem

Das zweite strategische Ziel betrifft hauptsächlich die Aufwertung der Informationsressourcen. Das Land erklärt sich dazu bereit, andere lokale Einrichtungen auf deren Anfrage zu unterstützen und setzt sich IKT-Ziele in Bezug auf die Interoperabilität der Anwendungen mit den von AgID erfassten Datenbanken von nationalem Interesse durch standardisierte Schnittstellen, die Sammlung von Daten zur Unterstützung der Entscheidungsfindung und die Einrichtung eines Teams von Datenwissenschaftlern. Dieser letzte Aspekt weist dem Land eine Vorreiterrolle zu und hebt das Bewusstsein für die Bedeutung der Digitalisierung zur Unterstützung sektorübergreifender strategischer Entscheidungen hervor.

3. Digitalisierung der Autonomen Provinz Bozen

Das Ziel, die Digitalisierung interner Dienstleistungen zu beschleunigen, ist ebenfalls eindeutig IT-orientiert. Die Strategie betont die Entwicklung eines sog *agile procurement* als begünstigender Faktor und setzt als IKT-Ziel die Homogenisierung digitaler Ökosysteme, um deren Benutzerfreundlichkeit, Sicherheit und Interoperabilität zu erhöhen. Indem transversale Plattformen verwirklicht werden, soll die Reorganisation und Vereinfachung interner Prozesse unterstützt werden. Es ist geplant, *Smart working* auch durch eine bessere Qualität der IT-Ausrüstung und die Definition struktureller Lösungen für die Wartung und ständige Erneuerung der Ausrüstung

zu fördern. Im Einklang mit den Zielen der digitalen Transformation sieht die Strategie eine mögliche Umstrukturierung vor, definiert aber nicht klar genug, welche Mittel zur Bewältigung der zu erwartenden Widerstände gegen den Wandel eingesetzt werden sollen. Der Verweis auf transversale Plattformen scheint unzureichend.

4. Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen

Trotz des ausdrücklichen Verweises auf das *Single Digital Gateway* scheint das strategische Ziel der Digitalisierung der Dienstleistungen nicht vollständig mit den europäischen und nationalen Zielen, die sich auf wesentliche Dienste gemäß dem *eGovernment-Benchmark*⁶¹ beziehen, im Einklang zu sein, obwohl der in der Strategie enthaltene Verweis auf das Projekt *PABgoesDigital* und die neu einzuführenden Dienstleistungen ausreichend allgemein gehalten sind, um die Einbeziehung der von DESI gemessenen Dienstleistungen zu ermöglichen, die in die Zuständigkeit des Landes fallen. Das Ziel, das *MyCivis*-Portal zu erweitern, indem die Dienstleistungen auch auf mobilen Geräten nutzbar gemacht werden, überschneidet sich mit dem Ziel der Integration mit nationalen Plattformen wie der App IO, die bereits ein „*Single Point of Access*“ nach Art 64 *bis* GvD 82/2005 ist. Das Ziel, mehrere Kanäle bei der Erbringung von Dienstleistungen zu ermöglichen, soll mit der Einführung von Dialogschnittstellen und dem Paradigma des *Citizen Relationship Management* für eine proaktive Benutzerunterstützung ermöglicht werden und stellt ein weiteres Beispiel für Exzellenz in Bezug auf die staatliche und europäische Strategie dar.

5. Digitale Kompetenzen

Das strategische Ziel in Bezug auf die Stärkung der digitalen Kompetenzen von Mitarbeitern, Bürgern und Unternehmen scheint am wenigsten entwickelt und am stärksten mit staatlichen Maßnahmen verbunden zu sein, sei es mit jenen der Abteilung für digitale Transformation und ihrer „Nationalen Strategie für digitale Kompetenzen“ als auch mit jenen der Abteilung für die öffentliche Verwaltung und ihres Projekts „Digitale Kompetenzen für die öffentliche Verwaltung“. Besonders erwähnenswert ist das Ziel der

61 *European Commission*, eGovernment Benchmark. Method Paper 2020-2023 (2021) 39.

digitalen Kompetenzen in Schulen, mit der Verpflichtung zu operativer und organisatorischer Unterstützung und zu digitaler Ausbildung der Lehrkräfte.

6. Ökosystem der Innovation

Das letzte strategische Ziel sieht das Land als Sammelstelle, die ein Innovationsökosystem durch die Erprobung und Einführung von intelligenten Sensoren, von Robotik und die Nutzung von *Big Data* sowie Techniken der künstlichen Intelligenz schafft. Das Land strebt auch die Umsetzung offener Innovation durch ein „*Community Management*“ an, das Aufforderungen zur Einreichung von Ideen und Wettbewerben zur Entwicklung innovativer Lösungen für die öffentliche Verwaltung verwaltet. Der Ansatz zur Erleichterung des Technologietransfers sieht die Annahme von Standardisierung und offenen Paradigmen für die Entwicklung und Wiederverwendung von Software in einwandfreier Abstimmung mit den Bestimmungen von Art 69 GvD 82/2005 vor.

V. Schlussbetrachtungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie der Sonderautonomien dazu bestimmt ist, in einem Umfeld ausgeübt zu werden, das durch die fortschreitende Marginalisierung der Regionen und autonomen Provinzen gekennzeichnet ist.⁶² Dieser Umstand ist auf die Natur der zu regelnden Sachbereiche und (zumindest auch) auf das Fehlen oder zumindest die Unwirksamkeit der Instrumente der Zusammenarbeit und der Verbindung zwischen den Regierungsebenen zurückzuführen, die unsere Rechtsordnung kennzeichnen.

In Italien fehlt bekanntlich ein Gremium, das die regionale Sichtweise dauerhaft in die zentralen Entscheidungsprozesse einbringt (dh ein Oberhaus, das die Gebietskörperschaften vertritt), und das einzige verfügbare Instrument, das System der Konferenzen, erwies sich in der Zeit der

62 Siehe auch *Europäischer Ausschuss der Regionen* (Hg), EU-Jahresbericht zur Lage der Regionen und Städte. Infoblatt 2022 (2022).

größten Notwendigkeit,⁶³ nämlich während des Gesundheitsnotstandes, ab jenem Moment als ungeeignet, als die Regierung beschloss, direkt mit den Präsidenten der Regionen zu sprechen.

Es stimmt, dass Italien dafür Sorge zu tragen hat, die Mittel des NARP wirksam und rechtzeitig einzusetzen, und das vorrangige Argument für eine zentralisierte Führungsstruktur in der alleinigen Verantwortlichkeit des Staates für die Verwirklichung dieser Ziele auf europäischer Ebene besteht, wofür er über eine Ersatzbefugnis verfügt.⁶⁴ Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass diese Ziele nur durch ein synergetisches und koordiniertes Vorgehen aller Regierungsebenen wirksam erreicht werden können, worauf wiederholt durch die Konferenz der Regionen und autonomen Provinzen hingewiesen wurde.⁶⁵

Notstandsbedingte Erfordernisse können kein Grund dafür sein, dass ein hierarchischer Ansatz in den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen vorherrscht.

Auf grundsätzlicher Ebene ist – gerade zu einem durch den Bruch mit dem Gewohnten gekennzeichneten Zeitpunkt – daran zu erinnern, dass Art 5 Verf die „Leitnorm für die Auslegung der gesamten Verfassung“⁶⁶ ist, denn das dort verankerte Autonomieprinzip ist nicht nur ein Mittel zur Aufteilung von Funktionen zwischen Zentrum und Peripherie, sondern das Instrument zur Anpassung der gesamten öffentlichen Organisation an die gesellschaftliche Ordnung.

Auf operationeller Ebene weisen der deutliche Zusammenhang zwischen den Zielen, die von den in der Einleitung erwähnten europäischen Normen vorgegeben werden, die komplexen Gleichgewichte, die sich aus der Kompetenzordnung ergeben, und die vom VfGH selbst gezogenen Linien ein-

63 *Catelani*, Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza covid-19? Più forma che sostanza, Osservatorio sulle fonti, Fascicolo speciale, Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19 2020, 501 ff.

64 Art 12 GD 77/2021.

65 Unter den verschiedenen Stellungnahmen der Konferenz siehe insbesondere: Positionamento in relazione alla documentazione disponibile del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 8 aprile 2021, 21/39/CR06/C14; *Informativa sul PNRR*, Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 28 aprile 2021, 21/49/CUI/C2-C3; Audizione di ANCI, UPI, Regioni e Province autonome sull'attuazione del PNRR, Commissione bilancio della Camera dei deputati, 9 febbraio 2022.

66 *Berti*, Art 5, in *Branca* (Hg), *Commentario della Costituzione*, I (1975) 277. Der Originaltext lautet: „norma guida della lettura di tutta la Costituzione“.

deutig auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen hin, die sich nicht nur auf die Aufteilung der Zuständigkeiten, sondern auch (und vielleicht *va*) auf die auszuübenden Funktionen bezieht. Und wenn die Verantwortung für die Koordinierung (einschließlich jener informatischer und informativer Art) beim Staat liegen muss, kann die Art und Weise, wie die Ziele erreicht werden, nur diversifiziert, an die Gebiete angepasst und die verschiedenen Kontexte beachtend erfolgen. Das Thema der Digitalisierung ist in dieser Hinsicht ein besonders aussagekräftiges Beispiel.

Welchen Beitrag können die Sonderautonomien für die Zukunft leisten, während wir auf politische Visionen warten, die in der Lage sind, die Schwachstellen unseres Regionalismus zu erkennen und sie durch die Bereitstellung stabiler und effizienter Gremien und Instrumente für die Abstimmung zwischen den Regierungsebenen zu beheben?

Gerade in Anbetracht der beschriebenen Umstände besteht der richtige Weg darin, weiterhin ein Musterbeispiel für eine Kultur der Autonomie zu sein, deren Kennzeichen die Fähigkeit zur Entwicklung klarer politischer Visionen zu den einzurichtenden Systemen ist, ebenso zur Schaffung wirksamer Kanäle des institutionellen Dialogs für den Austausch und die gemeinsame Entscheidungsfindung sowie die Fähigkeit, neue Lösungen mit Hilfe der verfügbaren Regulierungsinstrumente zu verfolgen. Dies gilt – mag es auch paradox erscheinen – *va* für jene Angelegenheiten, die ein Regieren auf mehreren Ebenen erfordern und in denen das Unionsrecht durch die Vorgabe neuer Lösungen und/oder die Neudefinition von Regeln und Verfahren zu einer Ausweitung der Bereiche, in denen Maßnahmen gesetzt werden müssen, führen kann.

Diese Art der Gesetzgebung und Verwaltung kann den Unterschied machen, weil sie zum gegenseitigen Kennenlernen zwischen den Regierungsebenen, zur Auseinandersetzung miteinander und zum Austausch erzieht. Natürlich ist es möglich, dass die Ergebnisse nicht sofort eintreten, da kulturelle Prozesse eine lange Zeit brauchen, um verinnerlicht zu werden. Aber gerade deshalb können die Sonderautonomien nicht auf ihre Rolle als treibende Kraft dieser Prozesse verzichten und müssen ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie verantwortungsbewusst und mutig ausüben, insbesondere wenn es darum geht, sich den großen Herausforderungen der Zukunft zu stellen.

