

Die Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren in der Landesverwaltung

Audit gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes Nr. 10/1992

AUDITORINNEN: Elena Eccher
 Eva Maria Kofler

Übersetzung: Übersetzungsamt des Südtiroler Landtages

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Juni 2021

INHALTSVERZEICHNIS

I. Begründung, Zielsetzungen und Gegenstand des Audits	4
II. Methodischer Ansatz	4
III. Rechtsrahmen und wesentliche Aspekte der Vereinfachung	5
IV. Prüfung und Bewertung	8
Der Einsatz der Ersatzerklärung.....	8
Das Einholen von Akten und Urkunden von Amts wegen	9
Das elektronische Verwaltungsverfahren	11
Die Civis-Plattform und die Online-Formulare	14
Die Dauer des Verwaltungsverfahrens	16
V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	18

I. Begründung, Zielsetzungen und Gegenstand des Audits

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 verfasst die Prüfstelle einen „Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes und der von ihm abhängigen Körperschaften“. Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen werden jährlich spezifische Themen bzw. Aspekte analysiert, die aufgrund ihrer Bedeutung oder ihres bereichsübergreifenden Charakters ausgewählt wurden.

Die Covid-19-Pandemie hat die öffentliche Verwaltung vor die Notwendigkeit gestellt, rasch und effizient auf die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft in Sachen Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsabläufe zu reagieren. Zusätzlich zu den pandemiebedingten Sofortmaßnahmen wurden auch Schritte mit nachhaltigen strukturellen Auswirkungen unternommen.

Angesichts der Bedeutung dieser Maßnahmen für die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse in der gesamten Landesverwaltung hat die Prüfstelle in ihr diesjähriges Arbeitsprogramm die Durchführung eines Audits zur Bewertung dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Grundsätze einer guten Verwaltungsführung aufgenommen.

Ziel des Audits ist es, eine Bewertung der wichtigsten Rechtsgrundsätze, die im Zuge der letzten Änderungen neu eingeführt bzw. überarbeitet wurden, vorzunehmen. Bei dieser Bewertung geht es um die Fähigkeit, Unparteilichkeit, Effektivität, Wirtschaftlichkeit, Schnelligkeit, Offenlegung und Transparenz des Verwaltungshandelns zu gewährleisten.

Geprüft werden daher einige spezifische Rechtsinstitute bzw. Rechtsinstrumente zur Vereinfachung und Rationalisierung, und zwar:

- 1) die Ersatzerklärung,
- 2) das Einholen von Akten und Urkunden von Amts wegen,
- 3) das elektronische Verwaltungsverfahren,
- 4) die Civis-Plattform und die Online-Formulare,
- 5) die Fristen für den Abschluss des Verwaltungsverfahrens.

II. Methodischer Ansatz

Um dieses Thema aus einem möglichst breiten Blickwinkel zu betrachten, wurde entsprechend der gesetzlichen Vorgabe ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, der vor allem auf Bewertungen im Zusammenhang mit dem Prinzip der guten Verwaltungsführung fußt, aber auch Elemente einer Rechtmäßigkeitsprüfung und einer Organisationsanalyse enthält.

Das Audit verlief auf zwei parallelen Schienen: Einerseits war die Generaldirektion Ansprechpartner für die strategischen und koordinierenden Belange, andererseits gab es einen Austausch mit einigen Stellen der Landesverwaltung hinsichtlich der praktischen Aspekte bei der Umsetzung.

Für den ersten Teil wurde ein Fragenkatalog für die Generaldirektion erstellt, um sich ausgehend von den jüngsten Gesetzesänderungen einen Überblick darüber zu verschaffen, inwieweit die wichtigsten Aspekte im Hinblick auf die Gewährleistung von Unparteilichkeit, Wirksamkeit,

Wirtschaftlichkeit, Schnelligkeit, Offenlegung und Transparenz des Verwaltungshandelns umgesetzt wurden. Da es in mehreren Punkten Klärungsbedarf gab, konnten verschiedene Rückfragen später im Rahmen einiger von der Generaldirektion per Videokonferenz organisierten Interviews mit der Informatikabteilung und dem Organisationsamt beantwortet werden.

Für den zweiten Teil fanden Videokonferenzen mit einigen der Organisationseinheiten statt, die von den Gesetzesänderungen am meisten betroffen waren, nämlich den Abteilungen für Wirtschaft, Forstwirtschaft und Straßendienst sowie der Agentur für Soziale und Wirtschaftliche Entwicklung (ASWE). In Laufe der Ferninterviews mit den verantwortlichen Führungskräften, die von den Amtsdirektoren und Koordinatoren der ausführenden Ebene unterstützt wurden, wurden die Antworten auf die zuvor per E-Mail verschickten Fragen gesammelt. Ziel der Interviews war es, die konkrete Anwendung der Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen zu überprüfen.

Manche Einzelaspekte konnten anhand der von den Organisationseinheiten zugeschickten Unterlagen sowie der auf der Webseite der Landesverwaltung und insbesondere auf der Civis-Plattform veröffentlichten Dokumente nachvollzogen werden.

III. Rechtsrahmen und wesentliche Aspekte der Vereinfachung

Die wichtigste Rechtsquelle für die Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren während der Covid-19-Pandemie findet sich im Landesgesetz Nr. 17 vom 22. Oktober 1993 in der durch das Landesgesetz Nr. 1 vom 11. Januar 2021 abgeänderten Fassung. Bei diesen Gesetzesänderungen handelt es sich um Anpassungen an das Staatsgesetz zum Verwaltungsverfahren (Gesetz Nr. 241 vom 7. August 1990). Dieses wurde mit dem Gesetzesdekret Nr. 76 vom 16. Juli 2020 (Dringende Maßnahmen zur Vereinfachung und zur digitalen Innovation) abgeändert, das in das Gesetz Nr. 120 vom 11. September 2020 umgewandelt wurde.¹

Um das Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, wurde Folgendes vorgesehen: Wenn den Antragstellerinnen und Antragstellern die Gründe für die Ablehnung des Antrags mitgeteilt werden, werden die Fristen nicht unterbrochen, sondern nur ausgesetzt. Darüber hinaus ist die Verwaltung verpflichtet, das Verfahren fortzusetzen, wenn das angeforderte fakultative oder obligatorische Gutachten nicht fristgerecht abgegeben wurde. Des Weiteren ist die Verwaltung verpflichtet, im Falle der Ablehnung der Stellungnahmen der Antragsteller nur die zusätzlichen Ablehnungsgründe anzugeben, die sich aus den Stellungnahmen oder aus der Anhörung ergeben.

Eine deutliche Verringerung des bürokratischen Aufwands, die während des Ausnahmezustands überlebenswichtig war und ist, um den Zugang zu den Beihilfen zu beschleunigen, ergibt sich aus dem neuen Absatz 10 des Artikels 5 des Landesgesetzes Nr. 17/1993. Dieser sieht vor, dass die Ersatzerklärungen sowie die von Amts wegen eingeholten Daten und Unterlagen alle Dokumente ersetzen, die zum Nachweis der von den einschlägigen Bestimmungen vorgesehenen subjektiven und objektiven Voraussetzungen dienen, sofern die Bestimmungen des Antimafia-Kodexes eingehalten werden. Die Umstände, Tatsachen und persönlichen Eigenschaften, die mit einer Erklärung anstelle einer Bescheinigung nachgewiesen werden können, sind in Artikel 46 des

¹ Der Vollständigkeit halber sei hier auf das neue Gesetzesdekret Nr. 77 vom 31. Mai 2021 verwiesen. Mit diesem Gesetzesdekret betreffend „Steuerung des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans und erste Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungsbehörden und zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren“ wurden weitere Änderungen am Gesetz Nr. 241/1990 vorgenommen.

Einheitstextes der Bestimmungen im Bereich der Verwaltungsunterlagen (DPR Nr. 445/2000) einzeln aufgelistet.

Um den Einsatz informationstechnischer Hilfsmittel in den Beziehungen zwischen Behörden und privaten Interessenten zu fördern, wurde Artikel 14 des Landesgesetzes Nr. 17/1993 dahingehend ergänzt, dass in der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens neben der zuständigen Organisationseinheit und dem Namen des Verantwortlichen auch folgende Informationen enthalten sein müssen: die elektronische Postadresse sowie die informationstechnischen Modalitäten für die Einsichtnahme in die Akten, für den Zugriff auf die elektronische Akte und für die Ausübung der in diesem Gesetz vorgesehenen Rechte.

Um die Transparenz in Bezug auf die Performance öffentlicher Stellen zu verbessern, wurde beschlossen, die effektiven Wartezeiten für den Abschluss der für die Allgemeinheit wichtigsten Verwaltungsverfahren zu erfassen und zu veröffentlichen.

Eine weitere staatliche Rechtsvorschrift, die für die Beschleunigung und Vereinfachung von Verwaltungsverfahren insbesondere in Bezug auf die Auszahlung von Corona-Hilfen von Bedeutung ist, ist der Artikel 264 des Gesetzesdekrets Nr. 34 vom 19. Mai 2020 (Dringende Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung sowie Sozialpolitik im Zusammenhang mit dem Covid-19-Notstand), das in das Gesetz Nr. 77 vom 17. Juli 2020 umgewandelt wurde. Mit diesem Artikel wurden wichtige Änderungen sowohl am Einheitstext der Bestimmungen im Bereich der Verwaltungsunterlagen als auch am Kodex der Digitalen Verwaltung (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 82/2005) vorgenommen.

Zum einen wurden mit Artikel 264 einige Bestimmungen des Einheitstextes im Bereich der Verwaltungsunterlagen abgeändert: Die Methoden zur Überprüfung des Wahrheitsgehalts der Erklärungen anstelle von Bescheinigungen und anstelle einer beeideten Bezeugungsurkunde wurden verbessert und die Sanktionen bei Falschangaben wurden verschärft. Insbesondere wurde Absatz 1 des Artikels 71 dahingehend abgeändert, dass die verfahrensführenden öffentlichen Stellen, die dazu verpflichtet sind, angemessene Kontrollen über den Wahrheitsgehalt der in den Artikeln 46 und 47 genannten Erklärungen zu veranlassen, diese Kontrollen auch stichprobenartig und in einem Umfang durchführen, der im Verhältnis zum Risiko und zum Betrag der gewährten Beihilfe steht. In begründeten Zweifelsfällen können die Kontrollen auch nach der Auszahlung der Beihilfen, für welche die Erklärungen abgegeben wurden, erfolgen.

Unverändert bleiben die Bestimmungen von Artikel 71 Absätze 2 und 3, wonach die Erklärungen anstelle von Bescheinigungen von der verfahrensführenden Stelle überprüft werden, indem sie auf die Karteien der bescheinigenden Stelle direkt zugreift oder sich von dieser Stelle – auch auf elektronischem oder telematischem Wege – die Übereinstimmung der erklärten Angaben mit den Akten in ihrem Besitz bestätigen lässt.

Was hingegen den Kodex der Digitalen Verwaltung betrifft, wurden mit dem Artikel 264 einige wichtige Änderungen eingeführt, die sich auf die Zugänglichkeit der Daten der öffentlichen Verwaltung beziehen.

Eine erste Änderung betrifft Artikel 50 Absatz 2 des Kodexes der digitalen Verwaltung und hat – abgesehen von einigen ausdrücklich genannten Ausnahmen – allgemein gültigen Charakter. Sie sieht vor, dass alle von einer öffentlichen Stelle verarbeiteten Daten anderen Stellen zugänglich und nutzbar gemacht werden, wenn sie für die Erfüllung der institutionellen Aufgaben der anfragenden Stelle erforderlich sind. Dabei sind die Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten einzuhalten. Die Daten werden unentgeltlich bereitgestellt – nur für Zusatzleistungen wie eine besondere Verarbeitung können Bearbeitungskosten entstehen.

Im Rahmen dieser Bestimmung gilt nach wie vor Artikel 43 Absatz 4 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 445/2000, wonach die bescheinigenden Stellen verpflichtet sind, den verfahrensführenden Stellen telematischen Zugriff auf ihre Datenbanken unentgeltlich zu gewähren, um ihnen das Einholen von in Berufsverzeichnissen, Listen oder öffentlichen Registern enthaltenen Informationen und Daten in Bezug auf Umstände, Tatsachen und persönliche Eigenschaften zu erleichtern.

Mit einer zweiten Änderung wurde dem oben genannten Artikel 50 des Kodexes der digitalen Verwaltung ein neuer Absatz 2-ter hinzugefügt. Darin ist der Abschluss von Rahmenvereinbarungen vorgesehen, in denen die bescheinigenden öffentlichen Stellen, die im Besitz der Daten sind, deren Nutzung durch die öffentlichen Stellen und die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen zusichern.

In diesen Vereinbarungen soll auch festgelegt werden, in welchen Formen die öffentlichen Stellen die Übereinstimmung der erklärten Angaben mit den von ihnen aufbewahrten Daten schriftlich bestätigen sollen, falls die Privaten, die damit einverstanden sind, dies beantragen.

Eine weitere Änderung betrifft den im Jahr 2017 eingefügten Artikel 50-ter des Kodexes der digitalen Verwaltung. Mit diesem Artikel wurde die Gesamtstaatliche Digitale Datenplattform offiziell eingeführt. Mit dieser Bestimmung werden die Planung, Entwicklung und Testphase dieser Plattform gefördert und geregelt. Sie soll als virtuellen Raum dienen, in dem jede öffentliche Verwaltung ihre Daten nach gemeinsamen Regeln und über digitale Schnittstellen zur Verfügung stellen kann.

Wiederum mit dem Ziel, den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zu fördern, wird im Artikel 264 festgelegt, dass die öffentliche Verwaltung im Rahmen von Kontrollen, Inspektionen und anderen wie auch immer benannten Überprüfungen der Aktivitäten von Privatpersonen keine Informationen, Urkunden oder Dokumente verlangen darf, die sich bereits in ihrem Besitz oder im Besitz einer anderen öffentlichen Verwaltung befinden. Diesbezüglich wird hinzugefügt, dass jede Sanktion, die gegen eine Privatperson wegen der nicht erfolgten Vorlage eines Dokumentes verhängt wird, null und nichtig ist, wenn sich dieses Dokument bereits im Besitz der verfahrensführenden Verwaltung oder einer anderen Verwaltung befindet.

Laut Absatz 4 beziehen sich alle Bestimmungen von Artikel 264 auf die wesentlichen Leistungen gemäß Artikel 117 Absatz 2 Buchstabe m) der Verfassung und sind jeglichen abweichenden regionalen Regelungen übergeordnet.

Wesentliche Änderungen am Kodex der Digitalen Verwaltung wurden auch durch das oben erwähnte Gesetzesdekret Nr. 76/2020 eingeführt. Ziel der hier beschriebenen Änderungen war es, den Bürgern mehr Möglichkeiten zu bieten, die von der öffentlichen Verwaltung angebotenen Dienste über ihre eigene digitale Identität zu nutzen.

Die Behörden wurden verpflichtet, die Digitalisierung ihrer Dienstleistungen bis zum 28. Februar 2021 in Angriff zu nehmen und den Zugriff auch über mobile Geräte zu ermöglichen.

Was den Zugang zu den Dienstleistungen betrifft, wurde mit Artikel 64 des Kodexes der Digitalen Verwaltung eine wichtige Änderung eingeführt: Seit dem 1. März 2021 ist der Zugang zu den digitalen Dienstleistungen über die eigene PIN nicht mehr möglich. Gültige Akkreditierungssysteme sind hingegen das SPID², die elektronische Identitätskarte und die Bürgerkarte, die in die Gesundheitskarte integriert ist.

Die Überprüfung der digitalen Identität mit mindestens dem Sicherheitsniveau „substanziell“ gemäß der europäischen Verordnung über die digitale Identität³ hat bei elektronischen Transaktionen oder für den Zugang zu Dienstleistungen die gleiche Rechtswirkung wie die eines gültigen

² Das Öffentliche System für die digitale Identität (ital. Sistema Pubblico di Identità Digitale, SPID) ist eine virtuelle Plattform für den Zugang zu Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung und privater Dienstleister, die sich an diesem System beteiligen. Der Zugang erfolgt über zwei miteinander verknüpfte persönliche Kennungen (Benutzername und Kennwort).

³ Die eIDAS-Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (electronic IDentification Authentication and Signature) regelt europaweit den Einsatz von Vertrauensdiensten und elektronischer Identifizierung durch die Mitgliedsstaaten.

Ausweisdokumentes, wie in Artikel 35 des DPR Nr. 445/2000 vorgesehen. Eine offensichtliche Auswirkung dieser Gesetzesänderung ist, dass die Übertragung von Ausweiskopien über das Netzwerk vermieden wird, was deutliche Vorteile im Kampf gegen Identitätsdiebstahl mit sich bringt. Laut Artikel 64 des Kodexes der Digitalen Verwaltung müssen Online-Dienste grundsätzlich über zwei verschiedene Benutzerschnittstellen zugänglich sein: zum einen die Website bzw. die App und zum anderen die digitale Bürgerplattform.

Die IO-App wurde als digitale Bürgerplattform konzipiert und bietet dem Benutzer eine direkte Verbindung (über das Smartphone) mit den Diensten und Mitteilungen der öffentlichen Verwaltung sowie einen einheitlichen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Sobald die App im vollen Umfang funktionsfähig ist, wird es möglich sein, alle staatlichen und lokalen öffentlichen Dienste über das Smartphone, aber bald auch über das Internet einfach und sicher zu nutzen. Die Funktionen der IO-App decken drei Arten von Bedürfnissen ab: Nachrichtendienste von allen öffentlichen Stellen, Zahlungen an alle Stellen der öffentlichen Verwaltung über das System PagoPA sowie die Suche, die direkte Abfrage und den Austausch von persönlichen Dokumenten, Belegen und Bescheinigungen in Echtzeit.

Zu verdanken ist dies der Integration mit den unterstützenden Plattformen: der Identifizierung durch SPID, um einen sicheren und einheitlichen Zugang zur Plattform zu gewährleisten, dem staatlichen Melderegister der ansässigen Bevölkerung (ANPR), das die bisher in verschiedenen Melderegistern verstreuten Daten von Bürgerinnen und Bürgern synchronisiert, und schließlich dem PagoPA-Zahlungssystem als digitaler Plattform, die es ermöglicht, Zahlungen an die öffentliche Verwaltung nach einem standardisierten Verfahren zu leisten – entweder direkt auf der Website oder der mobilen Anwendung der Behörde oder persönlich am Schalter bzw. über die Online-Kanäle von Banken und anderen Zahlungsdienstleistern. Ab dem 1. März dürfen Zahlungen an die öffentliche Verwaltung ausschließlich über die PagoPa-Plattform abgewickelt werden.

IV. Prüfung und Bewertung

Mit Bezug auf den der Generaldirektion vorgelegten Fragebogen sowie auf die Interviews, die mit den Leitern der kontaktierten Organisationseinheiten geführt wurden, werden die gewonnenen Erkenntnisse im Folgenden zusammengefasst.

Der Einsatz der Ersatzerklärung

Die Umfrage in den Organisationseinheiten ergab, dass die Ersatzerklärung mittlerweile ein weit verbreitetes Instrument zum Nachweis aller in Artikel 46 des DPR Nr. 445/2000 vorgesehen Umstände, persönlichen Eigenschaften und Sachverhalte ist. Insgesamt kann behauptet werden, dass die Organisationseinheiten die Eigenbescheinigung in allen gesetzlich erlaubten Fällen nutzen. Ein besonderer Aspekt, der Gegenstand der Untersuchung war, ist die Verwaltung der in den Datenbanken gespeicherten Erklärungen. Es sollte geklärt werden, ob sie in digitaler Form erfasst werden und ob sie für neue (z. B. jährlich wiederkehrende) Gesuche durch denselben Antragsteller wieder abrufbar sind.

Was den letzteren Aspekt betrifft, gibt es keine einheitliche Vorgehensweise: Während die ASWE in den meisten Fällen die Erklärungen in digitaler Form entgegennimmt, ist dies bei den Abteilungen für Forstwirtschaft und Straßendienst nicht der Fall. Dieser Unterschied ist auch darauf zurückzuführen, dass die ASWE hauptsächlich indirekt arbeitet, d. h., die Anträge und die dazugehörigen

Ersatzerklärungen werden über die Sozialsprengel und Patronate eingereicht, die sie in das egov-Portal hochladen. Allerdings werden nicht alle von der ASWE erbrachten Dienstleistungen vollständig digital angeboten: Für einige wenige Dienstleistungen werden die Anträge von den Bürgerinnen und Bürgern zwar über die Patronate, aber immer noch in Papierform an die Agentur geschickt. Auch diese Anträge sollen bald digitalisiert werden.

Eine lobenswerte Ausnahme ist die Abteilung Wirtschaft: Hier werden fast alle Verfahren bereits online abgewickelt. Sobald die Daten mit dem ersten Antrag in das System hochgeladen werden, werden sie beim Ausfüllen eines neuen Antrags automatisch abgerufen.

Im Zuge des Audits sollte auch untersucht werden, wie die eingereichten Ersatzerklärungen auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden. In der Regel werden sie bei mindestens 6 % der eingereichten Anträge im Nachhinein stichprobenartig überprüft. Vorabkontrollen werden in begründeten Zweifelsfällen durchgeführt. Bei der Ermittlung solcher Fälle spielt nach Angabe der Organisationseinheiten die Erfahrung der für die Bearbeitung der Anträge zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wichtige Rolle. Diese sind in der Lage, eventuelle Lücken oder Unstimmigkeiten in den Erklärungen zu erkennen. Der in Artikel 71 des DPR Nr. 445/2000 genannte Grundsatz, wonach die Kontrollen im Verhältnis zum Risiko und zum Ausmaß der beantragten Beihilfen stehen müssen, scheint dagegen nicht systematisch angewandt zu werden. In Ermangelung genauer Vorgaben seitens der zentralen Ämter verfolgen die einzelnen Stellen unterschiedliche Ansätze sowohl hinsichtlich des Umfangs der durchgeführten Kontrollen – diese reichen von einem Mindestniveau von 6 % aller eingereichten Erklärungen bis hin zu flächendeckenden Kontrollen – als auch in Bezug auf die Methoden und Kriterien für die Durchführung der Kontrollen. In einigen Organisationseinheiten wurde es etwa als angemessen erachtet, in den Fällen, in denen nicht ausreichend zuverlässige Softwareprogramme verwendet werden, die Kontrollen zu erweitern.

Das Einholen von Akten und Urkunden von Amts wegen

Die Generaldirektion betont, dass die Verantwortung für die Einhaltung der Verpflichtung zur Aktenbeschaffung oder zur Datenermittlung von Amts wegen beim Verfahrensverantwortlichen liegt. Weiters teilt sie mit, dass die vom Generaldirektor gemäß Artikel 1-quater Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 17/1993⁴ periodisch durchgeführten Kontrollen nicht auf solche Fälle ausgedehnt wurden. Daher ist es nicht möglich, ein Urteil über die insgesamt erzielten Resultate oder über die Schwierigkeiten bei der Umsetzung abzugeben.

Für den Zugang zu Daten und Informationen, die sich im Besitz anderer öffentlicher Stellen befinden, wurden Rahmenabkommen oder Rahmenvereinbarungen mit folgenden Behörden abgeschlossen: mit dem Gemeindeverband und der Stadt Bozen für den Zugang zu den Datenbanken des Einwohnermeldeamtes, mit den Stadtgemeinden Meran und Brixen für den Zugang zum Schulinformationssystem für die Anmeldung zur Schulverpflegung und mit Infocamere – dem Informationssystem der Handelskammern – für die automatische Abfrage der INI-PEC-Datenbank. Darüber hinaus hat das Land eine Vereinbarung mit dem Sanitätsbetrieb unterzeichnet, um diesem Zugang zu den Daten im Besitz der Abteilung Arbeit zu gewähren. Das Land hat auch den Text einer Rahmenvereinbarung genehmigt, welche die Regeln für den Zugang zu den persönlichen Daten von Bürgerinnen und Bürgern im Besitz des Zweisprachigkeits- bzw. des Dreisprachigkeitsnachweises enthält. Diese Daten werden von der Landesabteilung Präsidium und

⁴ Der Absatz lautet wörtlich: „Der Generaldirektor des Landes analysiert und kontrolliert regelmäßig die Kosten, die der Verwaltung für sämtliche Verfahren anfallen, den Zeitaufwand für die Abwicklung der Verfahren, die wirtschaftlichen Kosten sowie den bürokratischen Aufwand zu Lasten der Bürger sowie der Unternehmen. Dabei arbeitet der Generaldirektor unter anderem mit den Sozialpartnern zusammen.“

Außenbeziehungen verwahrt und sollen nun anderen öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden.

Da die Rahmenabkommen und Rahmenvereinbarungen schon vor einigen Jahren abgeschlossen wurden⁵, entsprechen sie nicht der Richtlinie zur technischen Interoperabilität der öffentlichen Verwaltungen, die von der italienischen Digitalisierungsagentur AgID als Anhang zum Rundschreiben Nr. 1 vom 9. September 2020 erlassen wurde. Auf jeden Fall werden die Datenbanken, auf die sich die Abkommen und Vereinbarungen beziehen, derzeit technologisch angepasst – so die Generaldirektion.

Die Generaldirektion wurde außerdem gebeten zu erläutern, welche Erwägungen hinsichtlich Effizienz und Effektivität das Land in seiner Eigenschaft als bescheinigende Verwaltung dazu veranlasst haben, keine zentrale Stelle zu bestimmen, die für alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung, Gewährleistung und Überprüfung der Datenübermittlung oder des direkten Datenzugriffs seitens der verfahrensführenden Verwaltungen zuständig ist. Der staatliche Gesetzgeber hat nämlich genau diese Lösung vorgesehen, um die Interoperabilität zwischen den Datenbanken der verschiedenen Verwaltungen zu gewährleisten.⁶ Auf der Webseite „Transparente Verwaltung“ ist im Abschnitt „Tätigkeiten und Verfahren“ nämlich Folgendes zu lesen: „Die Verwaltung, Gewährleistung und Überprüfung der Datenübermittlung bzw. des direkten Datenzugriffs im Rahmen der Datenbeschaffung von Amts wegen sowie die Kontrollen über die Ersatzerklärungen fallen in die Zuständigkeit der jeweiligen Organisationseinheiten des Landes.“. Zu diesem Punkt antwortete die Generaldirektion, dass die einzelnen zuständigen Organisationseinheiten über eigene Informationsbestände und digitale Archive verfügen und dass sie aufgrund der Besonderheiten der einzelnen Verarbeitungsvorgänge wissen, wie sie sich die entsprechenden Daten beschaffen können. Im Interesse der Kosteneffizienz und eines zügigen Verwaltungsablaufs wurde es daher nicht als sinnvoll erachtet, eine weitere Organisationseinheit zu diesem Zweck einzurichten. Die Nachfrage bei den Organisationseinheiten ergab, dass das Land eigentlich nur in wenigen Fällen als bescheinigende Verwaltung agiert; in diesen seltenen Fällen sind die betreffenden Verwaltungen bisher mit sehr gezielten Anfragen an die Organisationseinheiten herangetreten, weshalb es nicht notwendig war, den Zugang zu den vom Land verwalteten Datenbanken eigens zu regeln.

Zusätzlich zu den von der Generaldirektion bereits angegebenen Datenbanken erklärten die Organisationseinheiten, dass sie auch Zugriff auf andere Datenbanken haben: Zu den wichtigsten zählen die Datenbank Siatel/PuntoFisco der Einnahmenagentur, die vom NISF geführte Datenbank der ISEE-Erklärungen über die Einkommensgewichtung privater Haushalte, die Datenbank Telemaco der Handelskammer sowie das Öffentliche Kraftfahrzeugregister. Aufgrund welcher Maßnahme sie dazu ermächtigt sind, auf diese Daten zuzugreifen, könnten sie jedoch nicht erklären. Die Organisationseinheiten berichteten auch, dass der Zugang zu den Datenbanken nur punktuell für einzelne Positionen erfolgen kann, unabhängig davon, ob sie selbst auf Daten anderer Verwaltungen zugreifen oder ob sie anderen Stellen Zugang zu den von ihnen geführten Datenbanken gewähren. Der zentrale Punkt, der auf IT-Ebene nur schwer zu bewerkstelligen ist, ist die Einhaltung des Minimierungsgebots im Umgang mit personenbezogenen Daten. Dieses besagt, dass nur jene Daten, die für die Verfolgung institutioneller Zwecke relevant und unbedingt erforderlich sind, genutzt oder verarbeitet werden dürfen. Eine umfassende und endgültige Lösung dieser Probleme wird nach Auskunft der Informatikabteilung die Gesamtstaatliche Digitale Datenplattform bringen, an der die zuständigen staatlichen Stellen in Abstimmung mit dem öffentlichen Dienst auf gesamtstaatlicher Ebene arbeiten. Die Gesamtstaatliche Digitale Datenplattform ist als Koordinierungsinstanz für alle Datenbanken von nationalem Interesse

⁵ Die meisten davon gehen auf die Jahre 2014-2015 und in keinem Fall auf die Zeit nach 2019 zurück.

⁶ Vgl. Art. 72 DPR Nr 445/2000.

konzipiert⁷ und soll deren Interoperabilität gewährleisten. Zu diesem Zweck wird die italienische Digitalisierungsagentur AgID neue Richtlinien und Mustervorlagen für Rahmenverträge oder Vereinbarungen herausgeben. Sobald die Plattform betriebsbereit ist, wird auch das Land direkt auf die Daten zugreifen können, und zwar durch eine automatisierte und standardisierte Bearbeitung der Zugriffsanfragen. Dadurch wird es möglich sein, über eine ganze Reihe von bereits verifizierten Informationen aus den abgegebenen Eigenerklärungen zu verfügen. Das wiederum wird eine spürbare Beschleunigung der Verwaltungsabläufe ermöglichen. Die Interoperabilität bringt einen weiteren Vorteil: Durch die Konzentration der Daten in einer geringeren Anzahl von Datenbanken ist es einfacher, sie im Sinne der Datenschutzbestimmungen zu schützen. Momentan ist dieses Projekt allerdings ins Stocken geraten, da die Datenschutzbehörde einige schwerwiegende Einwände erhoben hat. So musste der ursprünglich für Ende 2020 geplante Projektabschluss auf Ende 2021 verschoben werden. Unter diesen Umständen arbeitet die Landesabteilung für Informatik parallel in diese Richtung weiter, denn sollte diese Pattsituation nicht in absehbarer Zeit überwunden werden, ist eine Lösung auf Landesebene erforderlich. Eine solche Lösung wäre im Übrigen recht kostspielig, da es sich dabei im Grunde um ein Duplikat derselben technischen Maßnahmen handeln müsste, die bereits auf nationaler Ebene erfolgreich umgesetzt wurden.

Das elektronische Verwaltungsverfahren

In Artikel 1 Absatz 1-quater des Landesgesetzes Nr. 17/1993 sind die Aufgaben der Landesverwaltung festgeschrieben. Ziel ist es, die Verwaltungstätigkeit effizienter und transparenter zu gestalten und die digitalen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen zu gewährleisten.

In ihrer Antwort nennt die Generaldirektion verschiedene Maßnahmen, die von der Landesverwaltung bisher auf zentraler Ebene getroffen wurden, um diese Ziele zu verfolgen.

Im Jahr 2018 wurde gemäß Artikel 17 des Kodexes für die digitale Verwaltung der Verantwortliche für den digitalen Wandel ernannt.⁸ Ziel ist es unter anderem, eine offene und digitale Verwaltung, welche einfach nutzbare und qualitativ hochwertige Dienste anbietet, aufzubauen und damit eine höhere Effizienz, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die Landesverwaltung ist seit Jahren bestrebt, E-Government-, Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienste zu implementieren und zu optimieren, um die Interaktion zwischen den öffentlichen Stellen, aber vor allem zwischen diesen und den Bürgerinnen und Bürgern, zu vereinfachen. Zu diesem Zweck kommen Informations- und Kommunikationstechnologien zum Einsatz.

Um die Grundlagen für eine effektive Digitalisierung der Verwaltung zu schaffen und um diese umzusetzen, wurde kürzlich unter der Leitung des Generaldirektors eine Arbeitsgruppe für die „Optimierung der Prozesse durch Digitalisierung“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus den Leitern der Informatikabteilung, des Organisationsamtes, des Amtes für Personalentwicklung, der Finanzabteilung und der Südtiroler Informatik AG zusammen. Die Arbeitsgruppe soll die Umsetzung des Projekts #PABGoesDigital unterstützen, das folgende Ziele verfolgt:

- Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und zu vereinheitlichen;
- die vereinfachten und vereinheitlichten Verwaltungsabläufe mit einer integrierten, technologischen Lösung sowie durch Best Practices zu unterstützen;

⁷ In der Anfangsphase wird die Plattform vorrangig die Interoperabilität mit dem nationalen Einwohnermelderegister, dem ISEE-Informationssystem (Vergleichsindikator für die Einkommens- und Vermögenslage) und den vom Direktor der Agentur für Einnahmen angegebenen Datenbanken gewährleisten.

⁸ Beschluss der Landesregierung Nr. 85/2018.

- die Gefahr von Nichterfüllung bei der Abwicklung der Verfahren abzuwenden;
- die Verwaltungsabläufe und Dienstleistungen aus einer bürgerzentrierten Perspektive zu modernisieren, um die Effizienz der Verwaltungstätigkeit und die Kundenzufriedenheit zu verbessern;
- einen „agilen“ Umwandlungsprozess einzuleiten, der eine Verbesserung der Organisationskultur fördert.

Im Zuge des Projektes wurde anhand von Kriterien und Prioritäten, die unter Einbeziehung der Führungskräfte der Verwaltung entwickelt wurden, ein Weg zur Digitalisierung von Verwaltungsabläufen aufgezeigt. Anschließend wurde das Projekt zur Definition der Digitalisierungs-Roadmap genehmigt. Dabei wurden die Erkenntnisse aus der Analyse von rund 1.200 Verwaltungsverfahren berücksichtigt, die nach den folgenden Kriterien für die Digitalisierung priorisiert wurden:

- dem Umfang der Verwaltungsverfahren;
- der Zielgruppe;
- der Komplexität der Verwaltungsabläufe;
- dem technologischen Fortschritt.

In diesem Rahmen wurde ein Pilotprojekt zur End-to-End-Digitalisierung von vier Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Fördermitteln durchgeführt, um den methodischen Ansatz und die technologischen Lösungen zu testen. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Pilotprojekts konnte das System, das für alle Bezuschussungsverfahren verwendet werden soll, konfiguriert und aufgebaut werden. Der Gedanke hinter dem gesamten Projekt ist, dass die Standardisierung der Abläufe eine wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung ist, sowohl um bei der Beschreibung der einzelnen Abläufe nicht jedes Mal bei Null anfangen zu müssen, als auch um durch den Einsatz des Baukastensystems die Einhaltung gemeinsamer Vorschriften gewährleisten zu können.⁹ Diese Standardisierung ermöglicht auch die Korrektur von Fehlern, die in der Vergangenheit bei der Bestimmung der Verfahren gemacht wurden: So haben viele Organisationseinheiten die Verfahren künstlich aufgeteilt und zwei getrennte Verfahren für die Bearbeitung des Gesuches und für die Abrechnungsphase geschaffen, weil sie der Meinung waren, dass letztere in die Zuständigkeit der Finanzabteilung fällt.

Zurzeit wird an der Massendigitalisierung weiterer Verwaltungsvorgänge gearbeitet. In den Jahren 2020 - 2021 wurden 34 Projekte ermittelt, die 103 zu digitalisierende Verfahren umfassen. Bei 67 dieser Verfahren geht es um die Gewährung von Fördermitteln. Mit Dezember 2020 waren 4 Projekte abgeschlossen, 7 in Arbeit, 21 geplant und 2 zu prüfen.

Zurzeit werden Digitalisierungsprojekte für die Jahre 2022 - 2023 festgelegt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Fördergeldanträgen, die mit veralteten technologischen Lösungen (nicht webbasiert, d. h. nicht über einen Browser zugänglich) bearbeitet werden, sowie auf Genehmigungsverfahren mit einer erheblichen Anzahl von Anträgen und schließlich auf anderweitige Verfahren, bei denen es weder um Fördermittel noch um Genehmigungen geht, die aber ein hohes Innovations- und Vereinfachungspotenzial aufweisen.

Um die Online-Dienste der öffentlichen Verwaltung nutzen zu können, müssen sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen eine digitale Identität anlegen, die es ihnen ermöglicht, sich in die Online-Plattformen der Dienstleister einzuloggen. Zu diesem Zweck haben sie die Möglichkeit, entweder ein SPID zu beantragen oder ihre nationale Bürgerkarte freizuschalten oder einen eGov-Account zu registrieren.

Als eine der wichtigsten Maßnahmen der letzten Jahre nennt die Generaldirektion das so genannte

⁹ Unter einem Baukasten ist eine Standardkomponente von Verwaltungsabläufen zu verstehen, die durch ihre automatisierte Funktionsweise die Korrektheit des jeweiligen Teilprozesses von vornherein gewährleistet.

Switch-Off: Seit 2018 werden nur noch das SPID und die nationale Bürgerkarte – und seit Februar 2021 auch die elektronische Identitätskarte – als gültige digitale Identitäten anerkannt. Mit 128.318 aktiven SPID-Identitäten – das entspricht 32 % der berechtigten Bevölkerung – ist Südtirol die Provinz mit der höchsten Anzahl freigeschalteter SPID-Accounts im Verhältnis zur Bevölkerung (italienweit liegt der Durchschnitt bei 10 %, Stand 30.09.2020). Nichtsdestotrotz hat das Land Südtirol mit der Gesellschaft Lepida eine Vereinbarung abgeschlossen, damit in allen Gemeinden Südtirols SPID-Accounts freigeschaltet werden können, um landesweit eine noch größere Verbreitung des SPID zu gewährleisten. Auf diese Weise können die Bürgerinnen und Bürger auf eine flächendeckende Unterstützung in beiden Landessprachen zählen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind also beinahe alle Dienste über das SPID und die nationale Bürgerkarte zugänglich – nur zwei Dienste werden derzeit überarbeitet, um sie auf eine neuere Technologie umzustellen. Die elektronische Identitätskarte hingegen wurde erst vor kurzem eingeführt und ist in Südtirol noch nicht weit verbreitet, doch einige Dienste sind bereits auch auf diesem Weg zugänglich und andere werden bald folgen.

Das Land Südtirol ist eine der wenigen Behörden italienweit, die dem eIDAS-System beigetreten sind, welches die grenzüberschreitende Interoperabilität von digitalen Identitäten ermöglicht. Auf diese Weise kann sich ein EU-Bürger mit seiner eigenen, von seinem Heimatland ausgestellten digitalen Identität in die myCivis-Plattform einloggen.

Allerdings berichten die befragten Organisationseinheiten, dass das SPID im Allgemeinen recht wenig genutzt wird. Eine Ausnahme seien die bereits digitalisierten Verfahren, die von der Wirtschaftsabteilung betreut werden. Mit der zunehmenden Nutzung von Online-Plattformen über das SPID-System stellten die Organisationseinheiten fest, dass es einfacher geworden ist, die Identität des Antragstellers zu überprüfen.

Mit der Freischaltung des PagoPa-Systems wurde dem Endkunden ab sofort ein innovatives und benutzerfreundliches elektronisches Zahlungsmittel zur Verfügung gestellt.

Mit dem Gesetzesdekret Nr. 76/2020 wurde der Stichtag, ab dem Zahlungen an öffentliche Verwaltungen nur noch über die nationale Plattform für elektronische Zahlungen, PagoPA, getätigt werden dürfen, vom 30. Juni 2020 auf den 28. Februar 2021 verschoben. Damit dieser Termin für alle Einnahmearten eingehalten werden kann, ließ die Landesverwaltung in Zusammenarbeit mit der Informatikabteilung und der Südtiroler Einzugsdienste AG als technologischem Vermittler der öffentlichen Körperschaften in Südtirol die PagoPA-Funktionen in die Buchhaltungssoftware SAP integrieren: Seit Mitte Januar verfügen die verschiedenen Ämter über das Tool zur dezentralen Verwaltung der Schuldenpositionen und zur Aktivierung des Zahlungssystems. Darüber hinaus organisierte das Land Pflichtschulungen für das Personal, das in den einzelnen Organisationseinheiten für die Einnahmenverwaltung zuständig ist.

In seinem Rundschreiben Nr. 4 vom 17. Februar 2021 erinnerte der Generaldirektor alle Ämter der Landesverwaltung daran, dass in Zukunft in den Zahlungsbescheiden nur noch diese Zahlungsform und einige wenige zusätzliche Zahlungsformen angegeben werden dürfen, die in den PagoPA-Richtlinien der italienischen Digitalisierungsagentur AgID aufgelistet sind.

Das PagoPA-System ermöglicht es dem Kunden, zwischen verschiedenen Zahlungsdienstleistern zu wählen: Schalter (einschließlich Automaten), Banken, Postämter, Sisal-Pay- und Lottomatica-Stellen, Geldautomaten, Homebanking und mobile Zahlungsanwendungen sowie dem Service „Bezahlen mit PagoPA-Code“ auf dem ePays-Portal. Liegt keine Aufforderung seitens des Zahlungsempfängers vor, kann der Endbenutzer auch von sich aus eine Zahlung auf dem ePays-Portal tätigen. Bei Fragen oder Problemen im Zusammenhang mit Zahlungen auf der PagoPA-Plattform können sich die Bürgerinnen und Bürger an die von der Südtiroler Einzugsdienste AG eingerichtete Service-Hotline wenden.

Im Hinblick auf die Integration des PagoPA-Systems in die IO-App hat das Land bereits 2018 ihre Teilnahme am Pilotprojekt des Teams für den digitalen Wandel und der italienischen

Digitalisierungsagentur AgID angeboten. Im Juni 2020 bekundete das Land der damaligen Ministerin für technologische Innovation und Digitalisierung formell sein Interesse an einer Anbindung an diese Anwendung. Nachdem die App bereits ins Deutsche übersetzt wurde, muss nun nur noch das grüne Licht abgewartet werden, um alle nötigen Arbeiten in Angriff zu nehmen, damit die Benachrichtigungen über die auf der myCivis-Plattform verfügbaren Dienste in der IO-App empfangen werden können. Als Nächstes sollen dann die Zahlungsdienste in die App integriert werden.

Gemäß dem neuen Buchstabe d-bis vom Artikel 14 Absatz 3 des Landesgesetzes Nr. 17/1993 müssen in der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens unter anderem folgende Informationen enthalten sein: „die Art und Weise, wie telematisch in die Akten Einsicht genommen und auf die elektronische Akte zugegriffen werden kann und wie die von diesem Gesetz vorgesehenen Rechte auf telematischem Wege ausgeübt werden können, unter Beachtung der geltenden Bestimmungen über die digitale Verwaltung“ (Zitat, Anm. d. Übers.). Eine erste Mitteilung an die Organisationseinheiten erfolgte mit dem Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 5/2020. Es besteht jedoch die Absicht, das Dekret des Landeshauptmanns Nr. 4 vom 13. Januar 2020 „Verordnung über die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang sowie der Rechte im Rahmen der Veröffentlichungs-, Transparenz- und Informationspflicht der öffentlichen Verwaltung“ entsprechend zu ergänzen. Nachfragen bei den Organisationseinheiten ergaben, dass nur die Abteilung Wirtschaft die Einleitung des Verfahrens mitteilt. Diese Mitteilung erfolgt automatisch, was eine erhebliche Zeit- und Kostenersparnis mit sich bringt.

Laut Informationen des Organisationsamtes wird der elektronische Aktenzugriff auf der Opentext-Plattform erst dann möglich sein, wenn das neue Dokumentenverwaltungssystem voll funktionsfähig ist.

Mit dem „einheitlichen digitalen Zugangstor“ (Single Digital Gateway) soll der Zugang zu Dienstleistungen auf europäischer Ebene durch qualitativ hochwertige Informationen und effektive Support-Kanäle für alle EU-Bürger (und somit auch für die Grenzgänger) vereinheitlicht werden. Im Fokus stehen insbesondere die 21 in der EU-Verordnung 2018/1724 benannten Dienstleistungen: Innerhalb der nächsten Jahre soll es in allen EU-Ländern möglich sein, die entsprechenden Verfahren vollständig online abzuwickeln. In diesem Zusammenhang berichtet die Generaldirektion, dass das Land an dem von der italienischen Digitalisierungsagentur AgID eingerichteten nationalen Arbeitstisch teilnimmt. Die Informatikabteilung steht auch im Rahmen weiterer Projekte in ständigem Kontakt mit der AgID. Eigens zu diesem Zweck wurde ein „AgID-Ansprechpartner“ benannt. Dieser nimmt an den Fach- und Koordinierungstischen teil, arbeitet aktiv an der Ausarbeitung einiger allgemeinen Richtlinien mit und sorgt dafür, dass je nach den in den verschiedenen Sitzungen behandelten Themen weitere Landesexperten hinzugezogen werden. Im Zuge des Interviews stellte sich heraus, dass das Projekt derzeit ins Stocken geraten ist. Die EU-Kommission hat bisher nur ein Informationsportal („Your Europe“) eingerichtet. Hier werden Informationen darüber veröffentlicht, wie die EU-Grundrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Mittelfristiges Ziel bleibt nach wie vor, die wichtigsten Dienstleistungen auf den verschiedenen institutionellen Ebenen in integrierter Form zugänglich zu machen.

Die Civis-Plattform und die Online-Formulare

Bei dem Civis-Portal (www.civis.bz.it) handelt es sich um eine Webplattform, die Informationen, Dokumente, Formulare und Inhalte zu rund 1.000 Dienstleistungen der Landesverwaltung, der Gemeinden, der Bezirksgemeinschaften und des Sanitätsbetriebes bereitstellt. In diesem virtuellen

Raum können Privatpersonen nach allen Informationen suchen, die von der lokalen öffentlichen Verwaltung online zur Verfügung gestellt werden. Die Plattform umfasst auch einen persönlichen Bereich, myCIVIS, in dem die Benutzer elektronisch auf mehr als hundert Dienste der auf dem Landesgebiet tätigen öffentlichen Stellen zugreifen und bequem aus der Ferne mit den Ämtern kommunizieren können.

Nach Angaben der Generaldirektion ist das Land seit einiger Zeit bestrebt, soweit möglich Formulare online zu stellen, deren Felder direkt am Bildschirm ausgefüllt werden können. Online-Gesuche können oft über regelrechte Webanwendungen gestellt werden. Gleichzeitig stellen aber viele Organisationseinheiten ihre Formulare im PDF-Format ins Netz. Hier geht es aber nicht bloß darum, ein Word- oder Libreoffice-Dokument einfach ins PDF-Format zu konvertieren. Die PDF-Formulare sind nämlich so konzipiert, dass sie Folgendes ermöglichen:

- automatisches Abrufen der Informationen aus Datenbanken auf Landesebene und auf gesamtstaatlicher Ebene sowie aus der digitalen Identität, mit der sich die Bürgerin/der Bürger oder das Unternehmen eingeloggt hat (nach dem Grundsatz der einmaligen Erfassung oder *once only*);¹⁰
- direktes Ausfüllen der leeren Felder am Bildschirm, falls noch Daten fehlen;
- weitgehende Vermeidung von Fehlern beim Ausfüllen des Formulars dank ausgefeilter Prüfverfahren.

Auf diese Weise können die Benutzer über verschiedene Kanäle mit der Landesverwaltung interagieren, um Anträge oder Gesuche verschiedener Art (Beiträge, Genehmigungen usw.) zu stellen. Die Formulare werden auf der myCivis-Plattform bereitgestellt. Das grafische Layout richtet sich nach der Gestaltungsrichtlinie (Styleguide) unter folgendem Link: <http://demo.siaq.it/mycivis/>.

Für die Umsetzung und Überwachung der behördenübergreifenden Aktivitäten in Südtirol gibt es ein *IT Steering Committee*, einen Lenkungsausschuss, der die ihm zur Kenntnis gelangenden spezifischen Themen aufmerksam verfolgt, um sie koordiniert zu bearbeiten und ggf. dem *Governance Board* vorzulegen. Dieses ist als Steuerungsgremium für die politischen und strategischen Weisungen sowie für die Entscheidungen über Investitionen im IT-Bereich zuständig.¹¹ Derzeit werden auch die Verfahrensabläufe in großem Umfang digitalisiert und die elektronischen Formulare der verschiedenen Behörden, die das Civis-Portal nutzen, vereinheitlicht.

Ein besonders wichtiges Beispiel aus jüngster Zeit sind die von der Landesregierung zur Bewältigung des Covid-19-Notstandes beschlossenen Subventionen für Kleinunternehmen. Ziel war es, möglichst schnell einen Online-Service mit SPID-Zugang anzubieten, um die Beitragsgesuche der Anspruchsberechtigten von Anfang an herausfiltern zu können. Also musste unbedingt eine IT-Lösung her, um die große Anzahl an Anträgen (rund 18 000) bearbeiten und die Zuschüsse zeitnah auszahlen zu können.

Vor diesem Hintergrund war es von entscheidender Bedeutung, dass das Land bereits über eine IT-Infrastruktur verfügte, mit der Online-Dienste mit SPID-Zugang auf dem Civis-Portal angeboten werden konnten, und dass diese Infrastruktur in das IT-Protokollsystem eingebunden war. Durch die Nutzung der verschiedenen Baukasten der IT-Infrastruktur, die bereits zur Verfügung standen und gerade weiterentwickelt wurden, war es möglich, in sehr kurzer Zeit (etwa 20 Tagen) eine Online-Lösung zu erstellen und zu konfigurieren, die in die Standardplattform für die Verwaltung der

¹⁰ Dieser Grundsatz wird im EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 (COM(2016) 179 final) wie folgt beschrieben: „Öffentliche Verwaltungen sollten sicherstellen, dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln müssen. Soweit zulässig, sollten sie diese Daten – unter vollständiger Beachtung der Datenschutzvorschriften – intern mehrmals verwenden, um eine unnötige zusätzliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen zu vermeiden.“

¹¹ Diese Steuerungsgremien wurden mit Beschluss der Landesregierung Nr. 808/2015 eingeführt, mit dem die Strategie für die IT-Governance in der öffentlichen Verwaltung in Südtirol genehmigt wurde.

Beitragsgesuche integriert wurde. Die Lösung ermöglicht die Abwicklung der Mittelbindung, den Abgleich mit dem Nationalen Beihilfenregister (RNA) und die Auszahlung, wobei die Gesamtdauer des Verwaltungsverfahrens im Allgemeinen deutlich verkürzt wurde. So gelang es der Wirtschaftsabteilung die große Anzahl an neuen Anträgen zu bewältigen, ohne mehr Sachbearbeiter zu diesem Zweck einstellen zu müssen. Nach der Übermittlung des Antrags kann das Unternehmen in seinem persönlichen Bereich auf der MyCivis-Plattform sowohl den Antrag als auch die vom Verantwortlichen digital unterzeichnete Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens einsehen. Nach Ansicht der Generaldirektion waren die vereinfachten Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen sowie die in Dienste und Baukasten gegliederte IT-Basisinfrastruktur die entscheidenden Faktoren, die es ermöglichten, die erwarteten Ergebnisse in kurzer Zeit zu erzielen. Für die zuständigen Organisationseinheiten liegt der große Vorteil des Baukastensystems darin, dass es die Einhaltung bereichsübergreifender Rechtsvorschriften gewährleistet, mit denen die Organisationseinheiten selbst nicht immer vertraut sind, wie z. B. Vorschriften über Transparenz, Aktenzugang und Datenschutz. Gleichmaßen werden auch alle Rechte der Bürgerin oder des Bürgers bei der digitalen Interaktion mit der Verwaltung gewährleistet.

Nachfragen bei den Organisationseinheiten ergaben eine recht unterschiedliche Situation hinsichtlich des Umfangs der Online-Anträge im Verhältnis zur Gesamtzahl: Bei manchen Verfahren werden die Anträge ausschließlich online, bei anderen wiederum nur in Papierform eingereicht. In den letzteren Fällen kann die Ursache daran liegen, dass das betreffende Verwaltungsverfahren noch nicht digitalisiert wurde, oft ist aber auch einfach die Vorliebe des Bürgers für die herkömmliche Form der Antragstellung ausschlaggebend.

Im Allgemeinen stellen die Organisationseinheiten jedoch fest, dass die Online-Anträge in letzter Zeit prozentuell zugenommen haben, was ihrer Ansicht nach jedoch nicht direkt mit dem Covid-19-Notstand zusammenhängt, sondern eher auf die Inbetriebnahme digitaler Plattformen zurückzuführen ist.

Das Personal stand den Bürgerinnen und Bürgern beim Ausfüllen der Online-Anträge tatkräftig zur Seite. Auch gab es seitens der Verwaltung eine große Bereitschaft, Unterlagen auch über nicht ganz orthodoxe Kanäle entgegenzunehmen – etwa per Whatsapp, wenn der Bürger oder die Bürgerin über keine E-Mail- oder PEC-Adresse verfügte.

Die Dauer des Verwaltungsverfahrens

Die Dauer der Verwaltungsverfahren wird im Gesetzesdekret Nr. 76/2020, das später in das Gesetz Nr. 120/2020 umgewandelt wurde, als ein wesentlicher Standard der Leistungen bezeichnet. Demnach wurde auch das Landesgesetz Nr. 17/1993 vor kurzem abgeändert und durch folgende Bestimmung ergänzt: „Die tatsächlich aufgewendeten Zeiten für den Abschluss der Verwaltungsverfahren, die mit größeren Auswirkungen für Bürger und Unternehmen verbunden sind, werden regelmäßig erfasst und beobachtet und in der Sektion ‚Transparente Verwaltung‘ der institutionellen Website veröffentlicht.“ (Artikel 1/quater, Absatz 1).

Auf die Frage nach den Methoden und Kriterien für die Ermittlung der Verwaltungsverfahren mit den größten Auswirkungen antwortete die Generaldirektion, dass die Tätigkeit der Landesverwaltung zum Großteil in der Gewährung finanzieller Beihilfen besteht und dass genau diese Verwaltungsverfahren die größten Auswirkungen auf Bürger und Unternehmen haben.

Das Land plant, die Messung und Überwachung der tatsächlichen Bearbeitungszeiten über die Softwareanwendung GZoom¹² zu organisieren. Ausgehend von der Digitalisierung der Verfahren wird dies auch die Abschaffung anderer nicht webbasierten Anwendungen ermöglichen. Mit der Erhebung der entsprechenden Daten wird voraussichtlich die Generaldirektion betraut werden.

Die Auflage, in der Sektion „Transparente Verwaltung“ auf der Webseite des Landes die Ergebnisse der Erhebungen über die tatsächliche Dauer der Verfahren zu veröffentlichen, kann erst dann umgesetzt werden, wenn die Digitalisierung abgeschlossen ist, da dies die automatische Nachverfolgung der verschiedenen Verfahrensschritte ermöglichen wird.

Derzeit wird an der Aktualisierung und Veröffentlichung des Beschlusses gearbeitet, mit dem die Landesregierung die von den Organisationseinheiten des Landes und seiner Hilfskörperschaften ordnungsgemäß erstellte Tabelle genehmigt. Hier sind die Verwaltungsverfahren aufgelistet, die aus nachgewiesenen Gründen nicht innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen werden können und für die nicht bereits aufgrund von Rechtsvorschriften eine andere Frist festgelegt wurde. Dies entspricht den Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 4 des Landesgesetzes Nr. 17/1993.

Einige Jahre nach der Erstanwendung dieser Bestimmung wurden die Organisationseinheiten mit Rundschreiben des Generaldirektors Nr. 5 vom 2. März 2021 aufgefordert, ihre Verfahren im Hinblick auf eine Vereinfachung und Verkürzung der Bearbeitungsfristen zu überarbeiten.

Die Generaldirektion ist der Auffassung, dass die Verkürzung der Verfahrensfristen einer der Eckpfeiler einer bürgernahen Verwaltung ist. Letztere ist wiederum einer der wichtigsten Faktoren, welche die Qualität öffentlichen Handelns beeinflussen und zur Verbesserung der Dienstleistungen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger beitragen können. Ein neuer Anstoß zu einer weiteren Verkürzung der Fristen kann auch von dem oben erwähnten Digitalisierungsprogramm ausgehen. Das sollte bei der Tätigkeitsplanung berücksichtigt werden.

Nach Ansicht der Generaldirektion ermöglicht die in Artikel 11/bis des Landesgesetzes 17/1993 vorgesehene „Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrages“ eine breite Anwendung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens, was vermutlich zu einer Verringerung der Rechtsstreitigkeiten im Ablehnungsfall führt. Dieser Artikel wurde mit dem Landesgesetz Nr. 9/2016 umformuliert, womit eine wichtige Änderung eingeführt wurde: Die oben erwähnte Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrages kommt seitdem nicht nur für die Gemeinden und Bezirksgemeinschaften, sondern auch für die Landesverwaltung und für alle von diesem Gesetz betroffenen Körperschaften zur Anwendung. Zum Schutz der Antragsteller wurde die Klausel hinzugefügt, wonach Nichterfüllungen oder Verzögerungen, die der Verwaltung zuzuschreiben sind, nicht als Hinderungsgründe für die Annahme des Antrags angeführt werden können. Um die Verfahrenszeiten zu verkürzen, sieht der neue Absatz 3 eine Reihe von Ausnahmen vor, bei denen von der Mitteilung der Hinderungsgründe abgesehen werden kann: Das gilt etwa für Verfahren im Bereich der Sozialvorsorge und Sozialhilfe, für Wettbewerbsverfahren und für Verfahren mit Förderungscharakter, sofern mehrere Antragsteller miteinander im Wettbewerb stehen. Gleiches gilt für „Verfahren, die mit einer gebundenen Maßnahme abgeschlossen werden“. In solchen Fällen ist der Inhalt der Maßnahme bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen bereits rechtlich verankert, so dass für die Verwaltung kein Ermessensspielraum besteht.

Mit dem Landesgesetz Nr. 1/2021 wurden weitere Änderungen am Artikel 11/bis vorgenommen. Durch die Mitteilung der Hinderungsgründe für die Annahme des Antrags, womit den Antragstellern auch die Möglichkeit gegeben wird ihre Einwände vorzubringen, wird die Frist für den Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht mehr unterbrochen, sondern nur ausgesetzt. Gleiches gilt auch im Falle einer Anhörung. Weiters gilt: „Wird den Einwänden nicht stattgegeben, muss dies in der Begründung der abschließenden Maßnahme gerechtfertigt werden, wobei nur die zusätzlichen Hinderungsgründe

¹² Bisher wurde diese Anwendung in der Landesverwaltung für die Ausarbeitung des Dreijahresplans zur Korruptionsvorbeugung und für das damit zusammenhängende Monitoring verwendet.

für eine Annahme angegeben werden, die sich aus den Einwänden oder der Anhörung ergeben.“

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Audit bestätigte erwartungsgemäß, dass während der Covid-19-Pandemie der verstärkte Einsatz digitaler Hilfsmittel die Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren in der Landesverwaltung begünstigt hat.

Einem noch umfangreicheren Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien standen zweierlei Hindernisse im Wege: zum einen der Widerstand der Nutzer und zum anderen die strukturellen Einschränkungen bei der Bereitstellung digitaler Dienste.

Was den ersten Aspekt betrifft, stießen einige Landesstellen anfangs auf eine gewisse Zurückhaltung vonseiten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen bei der Nutzung von Online-Kanälen für den Zugang zu den Dienstleistungen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass dieser Widerstand in den meisten Fällen vor allem auf angestammte Gewohnheiten zurückzuführen war, dass aber auch die Nutzerinnen und Nutzer die Vorteile der neuen Technologien zu schätzen wussten, sobald das anfängliche Misstrauen überwunden war. Die öffentliche Verwaltung spielt eine Schlüsselrolle bei dem Bestreben, die digitale Kluft zwischen den Bürgern zu überbrücken.¹³ Darum wird die Auffassung vertreten, dass die Verwaltung weiterhin auf diesem Weg beharren sollte: Wenn Bürgerinnen und Bürger Schwierigkeiten bei der Nutzung der Webanwendungen haben, sollten ihnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Entgegennahme der Anträge zuständig sind, mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Auf der anderen Seite wird deutlich, dass die Neugestaltung der Arbeitsabläufe und die Digitalisierung der analog abgewickelten Verwaltungsverfahren schrittweise vorankommen, aber noch nicht abgeschlossen sind. Dabei wird der Fokus zunächst auf den zahlenmäßig relevantesten Arbeitsabläufen liegen. Das führt dazu, dass selbst einfache Verfahren, deren Digitalisierung mit wenig Aufwand verbunden wäre, noch manuell durchgeführt werden müssen. Im Großen und Ganzen konnten erhebliche Fortschritte in dieser Richtung festgestellt werden, aber Tatsache ist, dass die Digitalisierung in mehreren Fällen sehr lange gedauert hat. In dieser Hinsicht wird die Arbeit der vor kurzem eingerichteten multidisziplinären Arbeitsgruppe zur Optimierung der Verwaltungsabläufe besonders wertvoll sein. Diese Arbeitsgruppe wird – hoffentlich auf der Grundlage eines formell genehmigten Planungsdokuments, das den Landesstellen zur Kenntnis gebracht wird – in der Lage sein, eine schnellere Digitalisierung mittels vorheriger Standardisierung zu steuern.

Einige Verfahren¹⁴, bei denen zwar eine hohe Anzahl an Anträgen verzeichnet wird, wurden aber noch nicht digitalisiert, weil die bevorstehende Umstellung von den derzeit verwendeten Softwareanwendungen auf ein neues Modul der SAP-Suite (SAP Grantor Management) noch abgewartet wird. Sobald diese Software voll funktionsfähig ist, dürfte die gesamte Palette der vom Land und ihren Hilfskörperschaften gewährten Zuschüsse und Subventionen damit abgedeckt sein. Im Zuge des Audits konnte festgestellt werden, dass die Testphase dieser Plattform in der Wirtschaftsabteilung erfolgreich abgeschlossen wurde und es möglich war, rund 18.000 Förderanträge über einen sehr kurzen Zeitraum zu bearbeiten. Als besonders vorteilhaft erwies sich

¹³ Siehe dazu z. B. S. D'Ancona, P. Provenzano: Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (Hrsg.): Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale, Giappichelli editore, 2020, S. 226 ff.

¹⁴ Ein aussagekräftiges Beispiel ist der Zusatzrentenbeitrag für Landwirte, für den in den letzten zwei Jahren mehr als 4.000 Anträge gestellt wurden.

in diesem Zusammenhang die Interaktion zwischen den Unternehmen und der Verwaltung über den persönlichen Bereich des Civis-Portals (myCivis), der vom Modul SAP Cloud Platform unterstützt wird. Angesichts der positiven Resultate, die im Hinblick auf die Vereinfachung und Beschleunigung der Zuschussgewährung erzielt wurden, wird es nun als notwendig erachtet, diese einheitliche Plattform auf die Verwaltung aller Zuschussverfahren auszuweiten.

Das Audit ergab, dass der Grundsatz der einmaligen Erfassung (*once only*) in der Landesverwaltung nur in begrenztem Umfang angewandt wurde. Im Einklang mit den wichtigsten Planungsdokumenten auf nationaler Ebene – vor allem dem Dreijahresplan für Informatik in der öffentlichen Verwaltung 2020-2022 und dem neuesten Nationalen Recoveryplan – wird es notwendig sein, die Umsetzung der vollständigen Interoperabilität zwischen den Datenbanken der Landesverwaltung, aber auch der anderen öffentlichen Körperschaften zu beschleunigen. Um die besten Resultate zu erzielen, muss das Land weiterhin aktiv an den runden Tischen auf gesamtstaatlicher Ebene teilnehmen, die sich unter der Leitung des Ministeriums für digitale Innovation mit der Festlegung gemeinsamer technischer Standards für die Interoperabilität befassen.

Auch was den Datenaustausch zu Kontrollzwecken betrifft, wäre es sinnvoll in dieselbe Richtung zu gehen. In diesem Sinne wird die Anregung der ASWE, eine einheitliche Datenbank für das EEVE-System¹⁵ zu schaffen, auf die alle Landeseinrichtungen bei Bedarf zugreifen können, voll und ganz unterstützt. Dieses Instrument könnte in der Tat eine Vereinfachung und Rationalisierung der Kontrolltätigkeit ermöglichen, indem die Ergebnisse der von den verschiedenen Einrichtungen durchgeführten Kontrollen untereinander ausgetauscht werden.

In Bezug auf die Kriterien und Verfahren für die Kontrolle der Ersatzerklärungen wurde festgestellt, dass in vielen Fällen alle abgegebenen Erklärungen systematisch überprüft werden. Das wirft die Frage auf, ob diese Vorgehensweise nicht zu einer ungerechtfertigten Verbürokratisierung des Verwaltungsverfahrens führt. Um diesen Situationen zu begegnen und ganz allgemein eine einheitliche und korrekte Durchführung der Kontrollen durch die zuständigen Stellen zu fördern, wäre es wünschenswert, auf zentraler Ebene spezifische Vorschriften zu erlassen, in denen die Kriterien und Verfahren für die Durchführung der Kontrollen festgelegt werden.

Zu den wesentlichen Standards der Dienstleistungen zählt unter anderem auch die Dauer des Verwaltungsverfahrens – ein Aspekt, dem eine große Bedeutung beigemessen wird. Darum wird empfohlen, umgehend dafür zu sorgen, dass die Bearbeitungszeiten erfasst und veröffentlicht werden, um dadurch Transparenz und Terminalsicherheit zu gewährleisten.

In der Praxis konnte festgestellt werden, dass keine Kriterien festgelegt wurden, um die wichtigsten Verwaltungsverfahren für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen zu ermitteln. Erst danach kann mit der regelmäßigen Messung, Überwachung und Veröffentlichung der tatsächlichen Bearbeitungszeiten auf der Webseite der Landesverwaltung begonnen werden. In diesem Zusammenhang wird die Ansicht des Organisationsamtes geteilt, dass das Thema in einer breiteren Perspektive angegangen werden sollte, mit dem Ziel, Instrumente anzuwenden, die eine vorherige und nachträgliche Bewertung der Auswirkungen von Regelungen und Verwaltungsmaßnahmen auf die Tätigkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen oder auf die Arbeit der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Als Denkanstoß könnte man im Umkehrschluss etwa die staatliche Regelung zur Analyse und Abschätzung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften nehmen. Hier wurden die Ausnahmefälle genau abgegrenzt, so dass sich die Verwaltungen auf die Analysen mit den größten Auswirkungen konzentrieren können. In dieser Verordnung¹⁶ wird eine Reihe von Bedingungen genannt, die in ihrer Gesamtheit dazu dienen, die Maßnahmen mit geringen

¹⁵ Die „Einheitliche Einkommens- und Vermögenserklärung“, kurz EEVE, ist eine Erklärung über die wirtschaftliche Situation, die der Bürger vorweisen muss, um einige Leistungen oder Tarifbegünstigungen zu beantragen.

¹⁶ Es handelt sich um die mit Dekret des Ministerpräsidenten Nr. 169/2017 verabschiedete Verordnung zur Analyse und Überprüfung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften und zur Anhörung der Betroffenen.

Auswirkungen zu bestimmen.

Im Nationalen Recoveryplan wird der Teilnahme Italiens am *Single Digital Gateway*, dem einheitlichen digitalen Zugangstor zur Verwaltung in der EU, eine große Bedeutung beigemessen¹⁷. Dies im Hinblick auf die Harmonisierung in allen Mitgliedstaaten und auf die vollständige Digitalisierung besonders wichtiger Verwaltungsverfahren und Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die aktive Teilnahme des Landes Südtirol am nationalen Koordinierungstisch weiterhin zu gewährleisten.

Die Umsetzung der hier ausgesprochenen Empfehlungen soll in einem Jahr nachgeprüft werden.

Abschließend sei der Generaldirektion und den befragten Führungskräften – insbesondere vor dem Hintergrund der pandemiebedingt erhöhten Arbeitsbelastung – einen aufrichtigen Dank für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Durchführung des Audits ausgesprochen.

05.07.2021

gez.
Elena Eccher

¹⁷ Vgl. Nationaler Recoveryplan, S. 89.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp