

AUS UNSERER SERIE BLICK ÜBER DEN GARTENZAUN – ITALIEN

Auf halbem Weg zum Bundesstaat

Effekte der Verwaltungsreform und die aktuellen administrativen Strukturen in Italien

Italien ist das erste Land in dieser Serie, das sich nach der weltweiten Finanz- und der anschließenden Euro-Krise in einem deutlichen wirtschaftlichen wie auch sozialen Ungleichgewicht befindet. Zudem sind die strukturellen Unterschiede zwischen einzelnen Regionen so stark ausgeprägt wie in kaum einem anderen Land der Europäischen Union. So zeigen sich die wirtschaftlichen Verwerfungen aktuell vor allem im Süden des Landes. Der langsame Aufholprozess dieser Regionen ist mit Ausbruch der Krise jäh gestoppt worden. Doch parallel zu diesen Entwicklungen hat es in den vergangenen beiden Jahrzehnten auch intensive Bemühungen gegeben, administrative Strukturen zu professionalisieren, zu modernisieren und zu dezentralisieren. Lesen Sie im Folgenden eine Zusammenfassung dieser Entwicklungen und eine Schilderung des Status Quo.

Die Bruchlinien der jüngsten italienischen Geschichte sind recht komplex, den Verläufen der jüngeren deutschen Geschichte jedoch nicht unähnlich. Ähnlich wie Deutschland galt Italien als späte Nation, die ihre Einigung erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollziehen konnte. Nach einer kurzen imperialen Epoche mit dem Erwerb einiger Kolonien in Afrika folgte der Erste Weltkrieg. Das Königreich verhielt sich zunächst neutral, um dann im Jahre 1915 an der Seite der Entente in den Krieg einzutreten. Als Siegernation des Ersten Weltkriegs erhielt Italien mit dem Vertrag von St. Germain weite Territorien der aufgelösten Habsburger Donaumonarchie zugesprochen. Dennoch setzte kurz nach dem Ende des Krieges eine tiefe wirtschaftliche und soziale Krise ein, die letztlich in den Aufstieg des Faschismus mündete. Nach dem Marsch seiner Schwarzhemden auf Rom wurde Benito Mussolini 1922 vom König zum Ministerpräsidenten ernannt. Er nutzte die kommenden Jahre, um seine faschistische Diktatur zu festigen.

In der zweiten Hälfte der 30er Jahre trat die italienische Außenpolitik in eine neue expansionistische Phase mit dem Erwerb von Kolonien in Äthiopien und Albanien. Trotz eines Kriegsbindnisses mit dem Deutschen Reich griff Italien in den Zweiten Weltkrieg zunächst nicht ein. Dies änderte sich im Jahre 1940. Italienische Truppen kämpften insbesondere in Nordafrika und im östlichen Mittelmeer um die Vergrößerung der italienischen Einflussphäre. Ab 1942 wendete sich der Kriegsverlauf. Die Kette von Niederlagen der italienischen Armee riss nicht mehr ab. Nachdem alliierte Truppen im Juli 1943 auf Sizilien landeten, wurde Mussolini abgesetzt. Der von der neuen Militärregierung geschlossene Waffenstillstand führte allerdings dazu, dass sich Ober- und Mittelitalien nunmehr gegen eine deutsche Invasion verteidigen mussten. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges trat König Viktor Emanuel III., diskreditiert durch die Ernennung Mussolinis zum Premier, zugunsten seines Sohnes zurück. Wenig später fand zeitgleich mit der Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung eine Volksabstimmung zur künftigen Staatsform statt. Das Ergebnis fiel zugunsten der Republik aus, Angehörige des Hauses Savoyen mussten Italien verlassen.

Implementierung föderaler Strukturen

Die republikanische Verfassung trat 1948 in Kraft. Aufgrund der Erfahrungen mit der faschistischen Diktatur legte man den Schwerpunkt der politischen Macht auf ein kompliziertes parlamentarisches System mit zwei gleichberechtigten Kammern. Die beiden Kammern verpflichtete Regierung erhielt eine relativ schwache Stellung. Einerseits fußte die italienische Republik in der napoleonistischen Tradition eines unitaristischen Staates, andererseits wurden trotz dieses zentralistischen Konzeptes neue Regionen, Provinzen und Kommunen eingeführt. Fünf Regionen erhielten einen Sonder- und 15 einen gewöhnlichen Status.

Die Jahre zwischen 1948 und 1990 waren geprägt vom Gegensatz zwischen konservativen Christdemokraten und Kommunisten. Die in den 50er Jahren von den Christdemokraten vollzogene klare Integration in westliche Wirtschafts- und Verteidigungsbündnisse stand stets unter dem Vorbehalt einer demokratischen Machtübergabe der Kommunisten. Italien wurde zu einem zentralen „Schlachtfeld“ des Kalten Krieges, wobei die hochkorrupte christdemokratische Partei intensiv durch westliche Geheimdienste gestützt wurde. Diese innere Zerrissenheit löste sich mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des Ostblocks auf, was mittelbar auch zum Zerfall des etablierten Parteiensystems führte. Geführt von einer Mitte-Links-Regierung brach sich in den 90er Jahren eine tatsächliche Dezentralisierung Bahn. Die drei subnationalen Ebenen wurden auf die gleiche Stufe gestellt, wie der Zentralstaat, was im Kern einen Transfer von Funktionen auf die Regionen und Provinzen bedeutete. Die beachtenswerteste Reform der jüngsten Zeit datiert aus dem Jahre 2001. Der Status der Regionen wurde mit einer Verfassungsänderung gestärkt. Ihnen wurden teilweise auch gesetzgebende Vollmachten zugestanden. Im Gegensatz zu Frankreich, wo die Regionen der kommunalen Ebene zugeordnet sind, entwickelte sich Italien damit pro forma zu einem föderalen Staat.

Allerdings wird die unitaristische Tradition Nachkriegsitaliens durch einflussreiche Institutionen – nicht zuletzt das Verfassungsgericht – weiter gestützt. Die Verfassungsgerichtsbarkeit unterscheidet zwischen konsensualer und exklusiver Rechtauffassung. Bei konsensualer Rechtsfassung definiert der Zentralstaat ein nötiges Mindestlevel bzw. einen Rahmen, der dann von der regionalen Rechtssetzung mit Details gefüllt wird. Hier konfliktiert die unitaristische Tradition mit sich teilweise widersprechenden Verantwortlichkeiten der Regionen. Diese Friktionen zeigten sich in einer Reihe von Entscheidungen des Verfassungsgerichts, welches die legislativen Befugnisse der Regionen zum Teil für rechtswidrig erklärte.

Regionen

Die Regionen haben jeweils eine eigene direkt gewählte Volksvertretung, den Regionalrat (*consiglio regionale*), der mit den Landtagen der deutschen Länder vergleichbar ist. Nur im Falle Trentino-Südtirols wird der Regionalrat nicht direkt gewählt, sondern setzt sich indirekt aus den gewählten Räten der Autonomen Provinzen Bozen und Trient zusammen. Dort gilt ferner das Rotationsprinzip, nach dem sich die Präsidenten der Autonomen Provinzen alle zweieinhalb Jahre an der Spitze der Region abwechseln.

Die Regierungen in den Regionen werden jeweils von den Präsidenten des Regionalausschusses (*presidente della giunta regionale*) angeführt. Dieser kann seit dem Jahr 2000 direkt vom Volk gewählt werden, was bis auf das kleine Aostatal auch überall so gehandhabt wird. Der Präsident leitet die Regionalregierung. Seine Regionalminister werden als *assessori* bezeichnet. Sie können nach Belieben des Präsidenten bestellt und abberufen werden. Aufgabe der Regionalregierung insgesamt ist es, die Regionalgesetze durchzuführen, die Sachbereiche regionaler Zuständigkeit zu verwalten und Weisungen an die untergeordneten Regionalbehörden zu erteilen.

15 der 20 italienischen Regionen verfügen über ein Normalstatut (*statuto ordinario*). Dieses wird vom Regionalrat verabschiedet und kann einem Volksentscheid unterzogen werden. Das Statut legt



Verwaltungsgliederung in Italien

die Regierungsform der Region sowie die grundlegenden Prinzipien ihrer Organisations- und Funktionsweise fest, muss dabei aber im Einklang mit der gesamtstaatlichen Verfassung stehen. Die dort ebenfalls vorgesehene finanzielle Autonomie wurde bis heute kaum umgesetzt, allerdings verfügen die Regionen über eine Wertschöpfungssteuer, die der deutschen Gewerbesteuer nicht unähnlich ist, über einen Anteil an der Mehrwertsteuer und über einen regionalen Zuschlagssatz auf die Einkommensteuer, der – je nach Region – zwischen 0,9 und 1,4 Prozent variiert.

Die fünf autonomen Regionen haben ein Sonderstatut (*statuto speciale*). Dieses wird durch ein staatliches Verfassungsgesetz vom Parlament in Rom verabschiedet und gewährt eine größere finanzielle Autonomie. So behält die Region Friaul etwa 60 Prozent der eingetriebenen Steuern und verwaltet das Steueraufkommen selbst. In Sardinien sind es 70 Prozent, in Trentino-Südtirol und im Aostatal 90 Prozent und in Sizilien gar 100 Prozent. Das relativ kleine Trentino-Südtirol verfügt damit über einen Haushalt, der dem des fünfmal bevölkerungsreicheren

Venetiens entspricht. Dies ist auch ein Grund dafür, dass sich viele Grenzgemeinden den reicheren autonomen Regionen anschließen möchten.

Die 20 Regionen unterscheiden sich auch in Größe und Einwohnerzahl substantiell voneinander. Die Lombardei als größte Region ist mehr als siebenmal so groß und beherbergt fast 80mal so viele Einwohner wie das Aostatal. Zusätzlich bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftskraft – insbesondere zwischen dem Norden und dem Süden des Landes. Die Regionen haben das Recht, die von der Zentralregierung gefassten Rahmenbedingungen zu konkretisieren, ein Spielraum, der allerdings recht unterschiedlich genutzt wird. Durch die Reformen der 90er Jahre wurden die funktionalen Verantwortlichkeiten der Regionen zwar generell gestützt, doch bis heute arbeiten nur vier Prozent der Angestellten des öffentlichen Sektors auf dieser Ebene. Auch deshalb konnten die Regionen insbesondere im Bereich Gesundheitsversorgung nicht die hohen Erwartungen erfüllen, die im Zuge der administrativen Reform an sie gerichtet wurden.

Provinzen

Die 106 Provinzen stehen direkt unter der Ebene der Regionen. Implementiert wurden sie im Jahre 2000 als eine neue Ebene der lokalen Selbstverwaltung mit einer gewählten Versammlung und einem gewählten Präsidenten. Sie dienen als untere Verwaltungsebene unter der Führung eines staatlich eingesetzten Präfekten und beschäftigen rund 13 Prozent des Personals im öffentlichen Sektor. Die Provinzen sind noch immer das schwächste Glied in der Kette lokaler Verwaltungsebenen.

Mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 500.000 Menschen fungieren sie sowohl als dezentrale Verwaltungsbezirke der Zentralregierung in Rom aber auch als eigenständige Gebietskörperschaften mit zugewiesenen Kompetenzen. Provinzen in Italien können am ehesten mit deutschen Regierungsbezirken verglichen werden, wobei sie mit Ausnahme Siziliens allerdings direkt der Zentralregierung und nicht den Regionen unterstellt sind.

Staatliche Verwaltungseinheit

Der Provinz als dezentrale staatliche Verwaltungseinheit steht ein von der Zentralregierung entsandter Präfekt vor. Dieser führt die Aufsicht über die Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane und der Kommunen in der jeweiligen Provinz. Er ist als Vertreter der Regierung unmittelbar für die öffentliche Sicherheit und eine effiziente Verwaltungsarbeit verantwortlich.

Eigenständige Gebietskörperschaft

Die Provinz als selbständige Gebietskörperschaft verfügt mit dem Provinzrat (*consiglio provinciale*) über eine eigene Volksvertretung, die in etwa mit den Kreistagen in Deutschland verglichen werden kann. Die Provinzregierung besteht aus dem direkt für fünf Jahre gewählten Präsidenten und dem Provinzausschuss (*giunta*), in dem neben dem Präsidenten auch Beigeordnete oder Referenten (*assessori*) vertreten sind, die bestimmte Verwaltungsbereiche leiten.

Zur weiteren Dezentralisierung können sich die Provinzen in *circondari* unterteilen. Dabei handelt es sich allerdings um reine Verwaltungsbezirke, die keine eigenen Organe haben. Die Provinzen als selbständige Gebietskörperschaften haben nur einen beschränkten Aufgabenbereich. Viele Regionen weisen ihnen jedoch übertragene Aufgaben zu.

Autonome Provinzen

Die beiden autonomen Provinzen Bozen (Südtirol) und Trient (Trentino) nehmen eine Sonderstellung ein, da sie im Gegensatz zu anderen Provinzen über umfangreiche legislative und exekutive Kompetenzen und eine damit verbundene finanzielle Ausstattung verfügen. Sie sind den italienischen Regionen gleichgestellt.

Großstädte mit besonderem Status

Großstädte mit besonderem Status (*città metropolitane*) vereinigen sämtliche Funktionen einer Provinz und einige einer Gemeinde. Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten in Deutschland ist es nicht vorgesehen, dass Gemeinde und Provinz zu einem gemeinsamen Gebilde zusammengeführt werden. Bislang bestehen die *città metropolitane* nur auf dem Papier. Die zur Einrichtung notwendigen Verfahren auf der zentralstaatlichen Ebene sind noch nicht eingeleitet worden. Für Turin, Genua, Mailand, Venedig, Bologna, Florenz, Rom, Neapel, Bari und Reggio Calabria wird ein solcher Status in Erwägung gezogen. In den autonomen Regionen ist die jeweilige Region für die Einrichtung von Großstädten mit besonderem Status zuständig.

Gemeinden

Italien zählt 8.101 Gemeinden. Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt 7.270. 71 Prozent der Gemeinden haben weniger als 5.000 und nur 1,8 Prozent mehr als 50.000 Einwohner. Insbesondere in Norditalien finden sich eher kleinteilige Strukturen, während die Kommunen im Süden deutlich größer sind. Ähnlich wie in den Regionen und Provinzen gibt es auch in den Gemeinden drei Hauptorgane: Den direkt gewählten Gemeinderat (*consiglio comunale*) mit je nach Einwohnerzahl zwölf bis 60 Mitgliedern, den direkt gewählten Bürgermeister (*sindaco*) und den Gemeindeausschuss (*giunta comunale*), in dem die vom Bürgermeister ernannten Beigeordneten sitzen. Für Gemeinden zwischen 30.000 und 100.000 Einwohnern besteht die Möglichkeit, das Gemeindegebiet in Sprengel zu untergliedern. Für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern ist dies verpflichtend.

Regionen und Autonome Gebiete in Italien

Region	Hauptstadt (Einwohner in Tsd.)	Einwohner in Tsd.	Fläche in km ²	Einwohner pro km ²
Lombardei	Mailand (1.262)	9.782	23.863	408
Kampanien	Neapel (959)	5.815	13.590	428
Latium	Rom (2.639)	5.651	17.236	326
Venetien	Venedig (259)	4.899	18.399	266
Piemont	Turin (872)	4.440	25.402	174
Emilia-Romagna	Bologna (381)	4.357	22.446	194
Apulien	Bari (313)	4.080	19.358	211
Toskana	Florenz (366)	3.720	22.994	161
Kalabrien	Catanzaro (89)	2.008	15.081	133
Ligurien	Genua (582)	1.615	5.422	298
Marken	Ancona (100)	1.573	9.366	166
Abruzzen	L'Aquila (68)	1.338	10.763	124
Umbrien	Perugia (163)	898	8.456	106
Basilikata	Potenza (66)	590	9.995	59
Molisi	Campobasso (48)	320	4.438	72
Autonomes Gebiet	Hauptstadt (Einwohner in Tsd.)	Einwohner in Tsd.	Fläche in km ²	Einwohner pro km ²
Sizilien	Palermo (655)	5.038	25.711	196
Sardinien	Cagliari (150)	1.671	24.090	69
Friaul-Julisch-Venetien	Triest (201)	1.232	7.858	157
Trentino-Südtirol	Trient (116)	1.023	13.607	75
Aostatal	Aosta (35)	127	3.263	39

Eine der Kernaufgaben der Gemeinde ist die Versorgung mit sozialen und mit Leistungen der Daseinsvorsorge. Dazu sind kommunale Betriebe etabliert worden. Nach der Dezentralisierung und der Schaffung einer quasi-föderalen Ebene hat sich die Diskrepanz zwischen den großen städtischen und den eher kleingliedrigen ländlichen Kommunen verschärft. Insgesamt kann auf der lokalen Ebene ein eher schwacher Staat konstatiert werden. 1990 wurde

durch nationale Rahmsetzung versucht, Impulse für Zusammenschlüsse auf der Ebene von Kommunen und Provinzen zu schaffen. Die Resultate waren jedoch ernüchternd. Die Zahl der Kommunen ist gleich geblieben, während sich die Zahl der Provinzen sogar erhöhte. Als Reaktion auf die starke Fragmentierung der Kommunen und die insgesamt wachsenden Herausforderungen haben sich insbesondere im Norden Italiens viele Kommunen zu Kooperationen zusammengeschlossen. Weil die Kommunen im Norden deutlich kleiner sind, ist dort auch die Zahl der Kooperationen stärker ausgeprägt. Die rechtlichen Rahmensetzungen empfehlen verschiedene Formen kommunaler Zusammenschlüsse. Diese werden von den beteiligten Kommunen selbst bzw. durch die Erträge aus den wirtschaftlichen Leistungen finanziert.

In der Wasserversorgung sollte die nationale Rechtssetzung Wasserversorgungseinheiten von optimaler Größe schaffen. Nach einer weiteren Konzentration entsprechen diese nun in der Regel den Provinzen. 2003 managten 87 Prozent der Kommunen ihre Leistungen in interkommunalen Zusammenschlüssen. Trotz der Dezentralisierung der 90er Jahre haben die Kommunen einen vergleichsweise kleinen Anteil am Personal im öffentlichen Sektor. Insgesamt ist der Anteil des öffentlichen Sektors an der arbeitenden Bevölkerung rückläufig, was in erster Linie auf die knappen Budgets zurückzuführen ist. ■

Angemerkt

In den 90er Jahren durchlief das gesamte politische System in Italien eine schwere Krise, die im Hinblick auf viele Bereiche bis heute andauert. Dennoch hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten auch eine ausgeprägte Reformbereitschaft gezeigt. Die strukturellen und administrativen Veränderungen wurden dabei meist von der nationalstaatlichen Ebene angestoßen. Die knappen finanziellen Budgets und der wachsende öffentliche Druck sorgten daneben für eine weitreichende Professionalisierung der Leistungserbringung auf der kommunalen Ebene. So wurde mit der carta di servizi die Erfassung der Kundenzufriedenheit obligatorisch. Schon seit 1993 berücksichtigen die italienischen Kommunen Planung und Erfolgskontrolle bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten. Ein negativer Nebeneffekt der Reform sind bis heute unklare Verantwortlichkeiten zwischen den neu geschaffenen Strukturen und Institutionen. Insgesamt hat sich in Italien ein deutlicher Dezentralisierungsschub ergeben. Im Bereich der Kommunalwirtschaft zeigte sich zeitgleich eine ausgeprägte Privatisierungswelle, sodass der Einfluss der Kommunen im Zuge der geschilderten Entwicklungen eher gesunken, denn gestiegen ist. Die massiven strukturellen Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden des Landes konnten auch durch die administrativen Reformen nicht angeglichen werden. Heute kann die Italienische Republik als halb-föderaler Staat angesehen werden. Einige Elemente der Reformen warten noch immer auf ihre Umsetzung.

Falk Schäfer



www.interno.gov.it