

<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>1. Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung</b>	<b>13</b>
1. Verwaltungsmodernisierung in Italien	14
2. Rechtliche Grundlagen	18
3. Gesetzesabbau und Vereinfachung von Verwaltungsverfahren	24
3.1 Abbau der Regelungsdichte – Gesetzesabbau	24
3.2 Vereinfachung von Verwaltungsverfahren	26
4. Institutioneller Rahmen	28
4.1 Interministerielles Komitee	30
4.2 Arbeitsgruppe für die Vereinfachung und die Qualität der Regulierung	31
4.3 Bikamerale Kommission	32
4.4 Komitee für die Gesetzgebung	32
5. Instrumente	33
5.1 Neuregulierung, klarere und zugänglichere Rechtsnormen	33
5.1.1 Einheitstexte	33
5.1.2 Kodexe	36
5.1.3 Sperrklausel	38
5.1.4 Klarheit von und Zugang zu den Rechtsnormen	39
5.2 Abbau der Regelungsdichte	40
5.2.1 Analyse der Folgewirkungen von Rechtsnormen	40
5.2.2 Verordnungen zur Entgesetzlichung	43
5.2.3 Aufhebung von Gesetzen und Legislativdekreten	44
5.3 Verringerung der bürokratischen Lasten	46
5.3.1 Vereinfachung von Verwaltungsverfahren durch Verordnungen und Einheitstexte	46
5.3.2 Einheitsschalter	48
5.3.3 Konferenz der Dienststellen	51
5.3.4 Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	52
5.3.5 Vereinfachung beim Beibringen von Dokumenten	55
6. Weitere Initiativen zur Verwaltungsvereinfachung	55
<b>2. Vereinfachung der Beibringung von Dokumenten</b>	<b>59</b>
1. Vorlage eines gültigen Erkennungsausweises	59
2. Einholung von Dokumenten von Amts wegen	61
3. Ersatzerklärung	63
3.1 Begriffsbestimmung	63
3.2 <i>Autocertificazione</i> – Selbstbescheinigung	65
3.3 <i>Autodichiarazione</i> – Ersatzerklärung für Notorietätsakte	66

<b>3. Autocertificazione – Selbstbescheinigung</b>	<b>71</b>
1. Rechtliche Grundlagen	71
1.1 Staatsgesetz Nr. 445/2000	75
1.2 Landesgesetz Nr. 17/1993	76
2. Funktionsweise	79
3. Anwendungsbereich	81
3.1 Persönlicher Anwendungsbereich	81
3.2 Sachlicher Anwendungsbereich	82
4. Italienische und ausländische Bürger	84
5. Voraussetzungen und Hindernisse bei der Unterschrift	85
6. Rechte der Bürger und Pflichten der Verwaltungen	86
7. Kontrollen	88
7.1 Arten von Kontrollen	90
7.2 Kontrolle der Kontrolltätigkeit	91
7.3 Das Landesgesetz – Übereinstimmung und Abweichungen	92
8. Haftung	94
<b>4. Erfahrungen mit der autocertificazione in Italien</b>	<b>97</b>
1. Information der Bürger	97
2. Formulare	100
3. Ersatzerklärung aus der Sicht der Bürger	101
4. Ersatzerklärung aus der Sicht der Unternehmer	106
5. Umsetzung der Ersatzerklärungen in öffentlicher Verwaltung und regionaler Gesetzgebung	109
6. Auswirkungen für Verwaltung, Bürger und Politik	114
6.1 Verringerung der Bescheinigungen	114
6.2 Ökonomische Auswirkungen	120
6.2.1 Kosten der Bürger	121
6.2.2 Kosten für die Unternehmen	124
7. Kontrollen	126
7.1 Beispiele aus der Praxis	126
7.2 Problembereiche	131
7.3 Stichprobenkontrollen der Abteilung und des Inspektorates für den öffentlichen Dienst	134
8. Öffentliche Meinung	139
9. Umsetzungsschwierigkeiten	142
9.1 Kultureller Wandel	142
9.2 Probleme der Umsetzung des Instrumentes Ersatzerklärung	142

<b>5. Evaluierung der <i>autocertificazione</i> in Südtirol</b>	<b>145</b>
1. Ausgangssituation	145
2. Ergebnisse der qualitativen Untersuchung	146
2.1 Untersuchungsdesign	146
2.2 Ergebnisse	148
3. Ergebnisse der quantitativen Untersuchung	163
3.1 Untersuchungsdesign	163
3.2 Ergebnisse im Überblick	167
3.2.1 Bekanntheitsgrad	170
3.2.2 Informationsstand	176
3.2.3 Verwendung	181
3.2.4 Nützlichkeit	191
3.2.5 Auswirkungen für Verwaltung und Bürger	195
3.2.6 Ersatzerklärungen und Bescheinigungen	197
3.2.7 Sicherheit beim Ausfüllen einer Ersatzerklärung	200
3.2.8 Rechte der Bürger und Pflichten der Verwaltungen	204
3.2.9 Kontrollen	206
3.2.10 Informatisierung der Verwaltung	215
3.2.11 Die Ersatzerklärung als bürgerorientiertes Instrument	217
4. Verwaltungs- und Bürgerperspektive im Vergleich	218
<b>6. Von der <i>autocertificazione</i> zur <i>decertificazione</i></b>	<b>225</b>
1. Phasen	225
2. <i>E-Government</i> in Italien	227
2.1 Modell	228
2.2 Rechtliche Grundlagen	231
3. Instrumente des <i>E-Government</i> aus Sicht der Verwaltungsdokumentation	234
3.1 Netzwerke	235
3.2 Elektronische Identitätskarte und Nationale Servicekarte	237
3.3 Elektronische Schriftgutverwaltung	240
3.3.1 Digitale Signatur	241
3.3.2 Elektronisches Protokoll	243
3.3.3 Zertifizierte elektronische Post	244
3.3.4 Optische Archivierung	246
4. Umsetzungsstand des <i>E-Government</i> und Eliminierung der Bescheinigungen	246
5. Zusammenfassung	250

<b>Anhang</b>	<b>253</b>
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>261</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>277</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>279</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>284</b>
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>287</b>

### Einleitung

Bürokratieabbau, Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung zählen seit Jahrzehnten zu den zentralen Elementen jeder Verwaltungsreform. Auch wenn die inhaltlichen Vorstellungen, die ergriffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse sehr unterschiedlich sein können, sind die verfolgten Ziele meist klar und die in der Gesellschaft geweckten Erwartungen sehr hoch. Bürger\* und Unternehmen sollen von unnötigen, zeit- und ressourcenintensiven bürokratischen Zwängen befreit werden. Dadurch sollen der Zugang zu öffentlichen Leistungen vereinfacht, die hierzu notwendigen Verwaltungsverfahren beschleunigt und die Kosten der öffentlichen Verwaltung gesenkt werden. Dem entgegen stehen eine steigende Flut an Rechtsnormen, überkommene Verwaltungsstrukturen (z. B. Doppelgleisigkeiten durch Mehrfachzuständigkeiten), ineffiziente Geschäftsprozesse und die Behandlung der Bürger als Rechtsunterworfenen und Normadressaten.

Besonders augenscheinlich wird die „Mühle der Bürokratie“ bei Verwaltungsverfahren, die den Bürgern und Unternehmen die Vorlage von amtlichen Dokumenten (Urkunden, Bescheinigungen, Bestätigungen und Bescheide) abverlangen. Werden diese bei der Antragstellung nicht im Original oder als beglaubigte Kopie beigebracht, gelten die Anträge als unvollständig, der Amtsschimmel wiehert und das Rad der Bürokratie steht still. Meist handelt es sich um Dokumente mit Daten, die den öffentlichen Verwaltungen schon bekannt sind, da sie von diesen ausgestellt werden und sich vielfach aus bestehenden Informationssystemen abrufen lassen. Seit Jahrhunderten lässt die Verwaltung die Bürger für sich arbeiten. Sie sind es, die sich an die unterschiedlichsten Ämter wenden müssen, um die notwendigen Dokumente zu beschaffen. Auch dem *Electronic Government* ist es bis jetzt nicht gelungen, diese Situation durch eine Vernetzung der Verwaltungen für den Bürger bzw. für die Unternehmen „merklich“ zu verbessern.

An diesem Punkt setzt eine Reforminitiative zur Verwaltungsvereinfachung an, die im „Hochbürokratieland“ Italien ihren Ausgang genommen und im romanischen Raum für Furore gesorgt hat. Sie ist im Rahmen der so genannten Bassanini-Reformen unter dem Schlagwort „autocertificazione“ bekannt

---

\* Die Autoren verweisen darauf, dass nachfolgend nicht geschlechtsneutrale Begriffe stets einheitlich sowohl für Frauen als auch für Männer verwendet werden.

geworden. Franco Bassanini war in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts unter den Mitte-Links-Regierungen der Ministerpräsidenten Romano Prodi und Massimo D'Alema Minister für den öffentlichen Dienst. Dabei beinhalteten eine Reihe von weitreichenden Reformgesetzen (die sog. Bassanini-Gesetze) konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Grundprinzipien des New Public Management. *Autocertificazione* bedeutet, dass natürliche und juristische Personen in Verwaltungsverfahren Bescheinigungen und andere amtliche Dokumente durch eine einfache persönliche Erklärung ersetzen können. Weder ist es notwendig, weiterhin eine Originalbescheinigung beizubringen, noch müssen Ansuchen vor dem zuständigen Beamten unterschrieben und beglaubigt werden. Demnach sind es nicht mehr die Bürger, die sich im Dschungel der Bürokratie bei der mühsamen Suche nach erforderlichen Dokumenten zurechtzufinden haben, sondern diese werden bei Notwendigkeit von den Verwaltungen im Amtsweg selbst beschafft. *Autocertificazione* beruht auf einem Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger und sieht bei Falscherklärungen entsprechende Sanktionen vor.

Die von der Europäischen Akademie (EURAC research) in Bozen (Italien) durchgeführte Untersuchung versucht einen Beitrag zur komparativen Verwaltungsforschung zu leisten. Zur Beurteilung der Eignung von Konzepten, Instrumenten und Methoden der Verwaltungsmodernisierung ist es notwendig, die Rahmenbedingungen der Implementierungsheimat zu kennen, um beurteilen zu können, inwieweit diese auf andere Verwaltungskulturen übertragbar sind. Die autonome Provinz Bozen-Südtirol ist Teil der Republik Italien. Sie wird jedoch mehrheitlich von einer deutschsprachigen Bevölkerung bewohnt und befindet sich an der Schnittstelle zwischen italienischer und einer österreichisch-deutschen Verwaltungskultur. In einer gewissen Hinsicht handelt es sich hier um eine Laborsituation, in der man analysieren kann, wie die von einer italienischen Verwaltungskultur geprägten Reformideen im Kontext einer mehrheitlich deutschsprachigen Gesellschaft rezipiert werden. Positive Auswirkungen der *autocertificazione* in Südtirol lassen den Schluss zu, dass dieses Konzept auch in deutschsprachigen Ländern (Österreich, Deutschland und Teilen der Schweiz) zu einem bei den Bürgern und Unternehmen merkbaren Bürokratieabbau führen kann.

Die vorliegende Publikation gliedert sich in sechs aufeinander aufbauende Kapitel.

Das erste Kapitel widmet sich der Verwaltungsmodernisierung im Überblick sowie unterschiedlichen Modernisierungsfeldern. Am Beispiel Italiens werden Möglichkeiten zu Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung dargestellt sowie auf den Abbau der Regelungsdichte (Gesetzesabbau) und die

Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und hier insbesondere der Verwaltungsdokumentation näher eingegangen.

Das zweite Kapitel beinhaltet die Vereinfachung beim Beibringen amtlicher Dokumente durch die Möglichkeit, einen gültigen Erkennungsausweis anstelle einer Bescheinigung vorzulegen, durch die Einholung von Dokumenten von Amts wegen oder durch Ersatzerklärungen.

Die Möglichkeit einer Ersatzerklärung anstelle von Bescheinigungen (*autocertificazione*) gilt als zentrales Instrument für die Vereinfachung der Verwaltungsdokumentation und wird im dritten Kapitel ausführlich dargestellt. Hier werden rechtliche Grundlagen, Anwendungsbereiche, Voraussetzungen und Hindernisse bei der Unterschrift, Rechte der Bürger und Pflichten der Verwaltung sowie Aspekte der Kontrolle und Haftung beschrieben.

Das vierte Kapitel stellt die Erfahrungen mit Ersatzerklärungen in Italiens öffentlicher Verwaltung aus unterschiedlichen Perspektiven dar, aus der Sicht von Bürgern, Unternehmen, öffentlichen Verwaltungen und aus der Sicht der regionalen Gesetzgebung.

Das fünfte Kapitel umfasst Ergebnisse einer Südtirol-spezifischen empirischen Untersuchung zu Erfahrungen mit der *autocertificazione*. Die Sichtweise der Verwaltung wurde mittels leitfadengestützter Interviews erhoben, die Sichtweise der Bürger mittels Publikumsbefragungen.

Abschließend wird im sechsten Kapitel ein Ausblick gegeben und die Zukunft der Ersatzerklärungen im Kontext aktueller Entwicklungen des *E-Government* thematisiert. Erst mit einer vollständigen Informatisierung der öffentlichen Verwaltung – dieser Zustand wird noch einige Zeit auf sich warten lassen – wird die *autocertificazione* der Vergangenheit angehören.

Die Autoren

